



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Magistrado Ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO
Radicación: 25000-23-41-000-2021-00160-01
Demandante: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASOQUE
Demandados: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

Temas: Ejercicio de la potestad reglamentaria de las leyes.
Procedencia de la acción.

SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por las autoridades accionadas contra la sentencia de mayo 7 de 2021, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

En nombre propio, invocando la condición de concejal de Bogotá y en ejercicio de la acción desarrollada por la Ley 393 de 1997, el señor Julián David Rodríguez Sastoque presentó demanda contra el presidente de la República y los ministros del Interior, Defensa y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en cual formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERO: Que se declare el incumplimiento por parte de la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de las TIC’s (sic) la obligación de reglamentar el Sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía prevista en el artículo 235 de la ley 1801 de 2016.

SEGUNDO: Que se ordene a la Presidencia de la República, al Ministerio de Defensa y al Ministerio de las TIC’s (sic) reglamentar en un plazo razonable y determinado, dando cumplimiento al deber legal de reglamentar el Sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía señalado en el artículo 235 de la ley 1801 de 2016”.



2. Hechos

En resumen, el fundamento fáctico de la demanda es el siguiente:

El actor señaló que el Congreso de la República aprobó la Ley 1801 de 2016, “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*”, sancionada por el presidente de la República el 29 de julio de 2016 y publicada en el Diario Oficial No. 49.949 de la misma fecha.

Precisó que según el artículo 243, la norma entró en vigencia 6 meses después de su promulgación y agregó que el artículo 235 ordenó al gobierno nacional la reglamentación del sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía.

Advirtió que ya han transcurrido más de 4 años sin que haya sido reglamentado el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016, por lo cual el 4 de enero de 2021 solicitó al gobierno nacional, en cabeza del presidente de la República, que procediera a reglamentar la norma.

Aseguró que el 4 de febrero siguiente, la secretaría jurídica de la Presidencia dio respuesta y se limitó a señalar una sentencia del Consejo de Estado según la cual en ausencia de término fijado por la ley la facultad reglamentaria no es exigible por medio de esta acción.

Reveló que el 26 de enero de 2021, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones respondió la solicitud de cumplimiento al señalar la falta de competencia y las funciones de la subdirección de estándares y arquitectura, mientras las carteras del Interior y de Defensa no emitieron respuesta.

3. Razones del posible incumplimiento

El actor estimó que la norma legal invocada en la demanda está siendo incumplida por el gobierno nacional, por conducto de las autoridades demandadas, debido a que no ha sido objeto de reglamentación como lo dispuso su texto.

4. Trámite de la solicitud en primera instancia

Mediante auto de marzo 9 de 2021, el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, admitió la demanda y ordenó las respectivas notificaciones a las diferentes autoridades accionadas.

5. Contestación de la demanda

5.1. Presidencia de la República



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

Por conducto de apoderada, precisó que en la respuesta dada a la petición del actor, el secretario jurídico de la Presidencia no se limitó a referirse a la jurisprudencia del Consejo de Estado sino que informó que la solicitud fue trasladada del Ministerio de Defensa, por competencia, a la Policía Nacional.

Destacó que en este caso y desde el punto de vista procesal, la Presidencia de la República, como su director, a quien representa en el proceso, no es la autoridad llamada a responder judicialmente por la reclamación formulada por el accionante.

Consideró que no fue acreditado el requisito de constitución de la renuencia, ya que el requerimiento del demandante fue dirigido al presidente de la República y no a la Presidencia de la República, respecto de la cual fue admitida la acción de cumplimiento.

Indicó que en un posible acto de confusión, el señor Rodríguez Sastoque no demandó al presidente sino al departamento administrativo, cuyo director no es la autoridad competente para atender la pretensión del actor y esto haría improcedente la demanda.

Agregó que la acción nunca debió admitirse contra el Departamento Administrativo de la Presidencia, por lo cual solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de este organismo frente al cual no fue agotado el requisito de procedibilidad.

Enfatizó que la renuencia debe verificarse respecto de la autoridad competente sobre la materia objeto de litigio, por cuanto no puede ser entendida como el simple formalismo mediante el cual quien demanda eleva la petición ante la entidad que escoja.

Reiteró que la petición del actor fue elevada al presidente de la República, quien no es representante legal y menos judicial de la Nación, de la Presidencia de la República ni de ninguna otra entidad, salvo las correspondientes excepciones legales.

Invocó los artículos 115 de la Constitución y 159 de la Ley 1437 de 2011 y sostuvo que respecto de los actos que expida el gobierno nacional, la representación judicial no está en cabeza del presidente sino del ministro o director de departamento administrativo.

Explicó que en lo relacionado con la potestad reglamentaria, el documento debe ser elaborado por la cartera o departamento administrativo competente sobre la materia, según el Decreto 1081 de 2015, lo que hace que sea responsabilidad de la entidad que conforma gobierno con el presidente de la República presentar el proyecto de decreto.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

Por lo anterior, pidió desvincular a la Presidencia de la República de la actuación por la falta de constitución de la renuencia o, en su defecto, negar las pretensiones porque no tiene competencia para el cumplimiento de lo reclamado en esta acción.

5.2. Ministerio del Interior

Por intermedio de apoderado, solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto no existe nexo de causalidad entre el incumplimiento de la obligación reclamada por el actor y una posible acción u omisión de esta cartera.

Advirtió que este organismo no es el sujeto cualificado que exige la acción dado que en la norma no existe ningún mandato radicado en cabeza del Ministerio del Interior, cuyas funciones, según el Decreto Ley 2893 de 2011, no contemplan la reglamentación a que hace referencia la demanda.

Resaltó que la orden contenida en el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016 está radicada en las atribuciones que corresponden a los ministerios de Defensa y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, por lo cual carece de competencia para tales efectos.

5.3. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

A través de apoderada, advirtió que la entidad no es responsable del cumplimiento de la reglamentación del sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía, señalado en el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016.

Indicó que su función es promover el uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones entre los ciudadanos, las empresas, el gobierno y demás instancias nacionales como soporte del desarrollo social, económico y político de la Nación, acorde con lo preceptuado en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019.

Explicó que por esta razón, la cartera de las TIC no ha dictado ni participado en la expedición de un acto administrativo que reglamente la citada disposición en materia de resultados estadísticos sobre la actividad de policía.

Aseguró que no obstante y teniendo en cuenta la función de acompañamiento que tiene el organismo, conoció que el Ministerio de Defensa publicó en enero de 2020, para comentarios de la ciudadanía, un proyecto de decreto por medio del cual se adicionan los capítulos 11 al 17 al Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1070 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa y se modifica el Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

Señaló que por lo anterior, quedó evidenciado que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no es la entidad obligada a reglamentar dicho sistema, la cual corresponde única y exclusivamente a la cartera de Defensa.

Pidió negar las pretensiones y la desvinculación de este proceso porque no tiene competencia en el asunto que suscitó la acción, no existe fundamento que configure la transgresión de la norma, ni pueden asignarle responsabilidades que están radicadas en otras autoridades nacionales y territoriales.

5.4. Ministerio de Defensa

Durante el traslado no presentó memorial de contestación de la demanda.

6. Sentencia de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, sostuvo que la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio del Interior no está llamada a prosperar.

Explicó que el numeral 2º del artículo 2º del Decreto 1140 de 2018 estableció que a dicha cartera corresponde diseñar e implementar las políticas públicas de promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos, en coordinación con otras entidades, por lo cual no ha sido determinado que no deba darle cumplimiento a la norma legal.

Advirtió que no comparte el argumento según el cual la constitución de la renuencia no fue cumplida respecto de la Presidencia, ya que la demanda puede ser dirigida contra las autoridades públicas administrativas, sin que constituya requisito que “[...] estas sean los representantes legales de los organismos o entidades a los que se encuentran vinculadas”.

Mencionó, además, que en virtud de lo dispuesto en los artículos 1º y 3º del Decreto 3443 de 2010, le corresponde a dicho departamento administrativo, como parte de sus funciones, el apoyo y la colaboración al presidente de la República.

Resaltó que las solicitudes presentadas ante la Procuraduría General, la Policía Nacional y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no pueden ser constitutivas de renuencia, pues la norma cuya eficacia pretende el actor no puede ser ejecutada por dichas autoridades sin la reglamentación previa.

Precisó que el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016 incluyó diversas obligaciones que son claras, expresas y exigibles, como la implementación del sistema electrónico único de quejas, sugerencias y reclamos que no ha sido llevada a cabo por las entidades respectivas.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

Agregó que no está acreditada la expedición de un decreto reglamentario que permita la puesta en marcha de dicho mecanismo según lo previsto en la norma, dado que la autoridad demandada reveló que se encuentra en proceso de elaboración del proyecto de reglamento que fue publicado el 30 de enero de 2020, para el conocimiento de la comunidad, en la denominada urna de cristal como portal oficial del gobierno¹.

Afirmó que el sistema de peticiones, quejas, reclamos y sugerencias que opera en el portal de la Policía Nacional, que incluye algunos accesos a la ciudadanía, no corresponde al desarrollo de contenido fijado en la norma de la Ley 1801 de 2016.

Subrayó que luego de más de un año desde la divulgación de la iniciativa, el decreto reglamentario no ha sido dictado a pesar de ser un insumo necesario para la aplicación del artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Consideró que la inexistencia de un plazo en la citada disposición no puede hacer inane el mandato legal, por cuanto sin la reglamentación no es posible que los colombianos puedan tener acceso al sistema único de información creado por la norma.

Destacó que el transcurso de 3 años y 3 meses desde la publicación de la Ley 1801 de 2016 en el Diario Oficial es razonable y suficiente para que la reglamentación hubiera sido expedida, especialmente cuando el proyecto está en proceso de debate desde enero de 2020.

En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO.- DECLÁRASE no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por el Ministerio del Interior, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO.- DECLÁRASE el incumplimiento del artículo 235 del Código de Policía (sic). En consecuencia, se dispone: **ORDÉNASE** al señor (sic) Presidencia de la República para (sic) dentro de marco de sus competencias, y previa valoración de las intervenciones que se hubiesen presentado en el marco regulatorio, expida el Decreto por medio del cual reglamente el artículo 235 del Código (sic) Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), dentro del plazo de tres meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia.

[...].”

7. Las impugnaciones

¹ El contenido del proyecto, según lo expuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, puede consultarse en https://www.urnadecristal.gov.co/reglamentario_codigo_nacional_seguridad_convivencia_ciudadana.



7.1. Presidencia de la República

La apoderada señaló que no fueron tenidos en cuenta los argumentos de defensa en los que advirtió que desde el punto de vista procesal, la Presidencia, como su director, no es la autoridad llamada a responder judicialmente por la reclamación del actor.

Expuso que en este y en otros procesos se abordó el tema de las competencias de la entidad en confusión con las del presidente de la República, lo que consideró inaceptable porque no es irrelevante que se trate indistintamente al organismo y al funcionario.

Advirtió que respecto del primer mandatario no se admitió la demanda y en su contra tampoco fue dictado el fallo de primera instancia, dado que no es el representante legal del citado departamento administrativo, que incluso carece de competencia para reglamentar asuntos en materia de seguridad.

Precisó que el presidente de la República se representa a sí mismo en cada proceso a través de un abogado especial y estimó equivocado “[...] afirmar, como se está volviendo costumbre, que la demanda se admite, por ejemplo, contra el “Gobierno nacional”, representado por el señor presidente de la República y “X” ministerio o departamento administrativo. Sí, es un grave error, porque el “Gobierno nacional” no existe como persona jurídica en el ordenamiento [...]”.

Explicó que en este caso, sin razón alguna, se vinculó a la Presidencia de la República, se le notificó la demanda y sin atender las razones de la contestación ni las normas de competencia, se le condenó con una fórmula que resaltó por su incongruencia.

Insistió en que no fue cumplido el requisito de la renuencia en la medida en que la petición fue elevada al presidente de la República y al él se demandó, pero el tribunal la admitió respecto de otra persona como es la Presidencia de la República, frente a la cual se tuvo por agotada dicha exigencia sin que el director haya recibido solicitud sobre el tema.

Aseguró que en nombre del primer mandatario fue contestada la petición del actor y se le informó sobre el traslado a la Policía Nacional, por parte del Ministerio de Defensa, razón por la cual no se dio nuevo traslado.

Reiteró que el requisito de procedibilidad de la acción debe verificarse frente a la autoridad competente sobre la materia objeto de litigio, ya que no puede entenderse como el simple formalismo mediante el cual quien demanda hace la petición a la entidad que escoja.

Señaló que en la sentencia tampoco fueron tenidos en cuenta los argumentos con los cuales solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República, por no haberse agotado la constitución de la



renuencia y no tener competencia para expedir la reglamentación que busca la acción.

Recalcó el contenido de los artículos 115 de la Constitución y 159 de la Ley 1437 de 2011 y manifestó que frente a los actos que expida el gobierno nacional, la representación judicial no está radicada en el presidente sino del ministro o director de departamento administrativo.

Enfatizó que en cuanto a la potestad reglamentaria, el documento debe ser elaborado por la cartera o departamento administrativo competente sobre la materia, según el Decreto 1081 de 2015, por lo cual la responsabilidad de presentar el proyecto de decreto es de la entidad que conforma gobierno con el primer mandatario.

Por lo anterior, pidió desvincular a la Presidencia de la República de la actuación por la falta de constitución de la renuencia o, en su defecto, negar las pretensiones porque no tiene competencia para el cumplimiento de lo reclamado en esta acción.

7.2. Ministerio del Interior

Su apoderado discrepó del fallo de primer grado porque no atendió los argumentos expuestos en la contestación, según los cuales no existe nexo de causalidad entre el incumplimiento de la obligación y una acción u omisión de esta cartera.

Reiteró que el Ministerio del Interior no es el sujeto cualificado que exige la acción porque en la norma no hay mandato radicado en este organismo, pues entre sus funciones previstas en el Decreto Ley 2893 de 2011 no está la reglamentación referida en la demanda.

Insistió en la falta de legitimación en la causa por pasiva debido a que la orden establecida en el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016 hace parte de las atribuciones de los ministerios de Defensa y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

7.3. Ministerio de Defensa

El apoderado estimó que no se encuentra configurada la renuencia, por cuanto el acto administrativo que da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016 está en trámite para la firma de los representantes legales de las entidades competentes.

Añadió que la Policía Nacional cuenta con un sistema de políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, en coordinación con otras dependencias e instituciones del orden nacional como territorial.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

Reveló que tiene un sistema electrónico de peticiones, sugerencias, quejas y reclamos de cobertura nacional que garantiza la comunicación y acceso fácil y oportuno a la ciudadanía para el conocimiento todas las acciones que atentan contra las libertades y derechos de la comunidad.

Hizo énfasis en que se están realizando ajustes al sistema de acuerdo con los resultados e índices de satisfacción y calidad que merece la ciudadanía y que han venido evaluándose constantemente con la finalidad de un mejoramiento permanente.

Pidió revocar la sentencia porque fue establecido y el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A indicó que la cartera de Defensa viene dando cumplimiento y seguido paso a paso para llegar a la expedición final del decreto reglamentario.

8. Intervención del actor

En el trámite de la segunda instancia, el actor presentó un memorial en el cual manifestó su desacuerdo con los diferentes argumentos planteados en los escritos de impugnación y solicitó mantener el sentido de la decisión adoptada por el *a quo*.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sección Quinta es competente para decidir las impugnaciones contra la sentencia dictada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, según lo dispuesto en los artículos 150 y 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) y en el artículo trece del Acuerdo 080 de 2019 expedido por la Sala Plena del Consejo de Estado².

2. Cuestión previa: el trámite de las impugnaciones

Observa la Sala que la sentencia de primera instancia fue dictada el 7 de mayo de 2021 y notificada a las partes, por medios electrónicos, el 8 de julio del mismo año.

Las impugnaciones fueron interpuestas oportunamente, el 15 de julio del citado año el expediente pasó al despacho y solo fueron concedidas mediante auto de diciembre 2 de 2021, a pesar de la existencia de 2 solicitudes de impulso procesal.

² Dicho acuerdo estableció la competencia de la Sección Quinta para el conocimiento de las apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que sean dictadas por los tribunales administrativos, en primera instancia, en las acciones de cumplimiento.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

El expediente fue enviado a esta corporación para desatar la segunda instancia el 20 de enero del presente año, lo cual significa que transcurrieron más de 5 meses para el curso de las impugnaciones.

Por lo anterior, la Sala prevendrá al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A para que en adelante observe los términos establecidos en el artículo 27 de la Ley 393 de 1997 para la remisión de los expedientes para el trámite de la impugnación.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala resolver si confirma, revoca o modifica la decisión adoptada por la citada corporación judicial en la sentencia de mayo 7 de 2021, que accedió a las pretensiones de la demanda.

4. Generalidades de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento busca la materialización de aquellos mandatos contenidos en las normas de rango legal y en los actos administrativos.

Con base en la regulación establecida en el artículo 87 de la Constitución y el desarrollo previsto en la Ley 393 de 1997, dicha posibilidad opera a partir de la orden que imparte el juez de lo contencioso administrativo a la autoridad renuente.

Este mecanismo procesal tiene carácter subsidiario, puesto que no procede cuando el demandante tenga a su alcance otro instrumento judicial para lograr la efectividad de la norma legal o del acto que estima incumplidos.

Tampoco procede cuando el ejercicio del medio de control pretenda el cumplimiento de normas legales y de actos administrativos que establezcan gastos.

De acuerdo con la reiterada jurisprudencia de esta corporación, la prosperidad de esta acción está sujeta a la observancia de los siguientes presupuestos: **(i)** que el deber jurídico cuya observancia se exige esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos; **(ii)** que el mandato, la orden, el deber, la obligatoriedad o la imposición esté contemplada en forma precisa, clara y actual; **(iii)** que la norma esté vigente; **(iv)** que el deber jurídico esté en cabeza del accionado; **(v)** que se acredite que la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas fue constituido en renuencia frente al cumplimiento de la norma o acto administrativo cuyo acatamiento pretende la demanda y **(vi)** que tratándose de actos administrativos no haya otro instrumento judicial para lograr su efectivo cumplimiento, ni persiga el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

5. La constitución de la renuencia



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

En el artículo 8º, la Ley 393 de 1997 señaló que *“Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud [...]”*. (Negrillas fuera del texto).

Frente a los alcances de esta norma, la Sala mantiene un criterio reiterado según el cual *“[...] el reclamo en tal sentido no es un simple derecho de petición sino una solicitud expresamente hecha con el propósito de cumplir el requisito de la renuencia para los fines de la acción de cumplimiento”*³.

Esta corporación también ha considerado que no puede tenerse por demostrado el requisito de procedibilidad de la acción en aquellos casos en que la solicitud *“[...] tiene una finalidad distinta a la de constitución en renuencia”*⁴.

Es importante que la solicitud permita determinar que lo pretendido por el interesado es el cumplimiento de un deber legal o administrativo, cuyo objetivo es la constitución en renuencia de la parte demandada.

Como quedó establecido en el numeral 5º del artículo 10º de la Ley 393 de 1997, la constitución de la renuencia de la parte accionada deberá acreditarse con la demanda, so pena de ser rechazada de plano la solicitud.

Revisado el expediente, observa la Sala que a través de correo electrónico, el 4 de enero de 2021, el actor remitió un derecho de petición al presidente de la República, al procurador general de la Nación, a las titulares de las carteras de Defensa, del Interior y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y al director general de la Policía Nacional.

En el numeral 1 de dicho escrito, solicitó *“[...] al Gobierno Nacional que reglamente el artículo 235 de la ley 1081 de 2016 con la finalidad de fortalecer los mecanismos institucionales necesarios para frenar el abuso de la función de policía y con los derechos de las víctimas (sic) en el centro”*.

Mediante oficio OFI21-0001742/IDM 1301000 de febrero 4 del mismo año, el secretario jurídico de la Presidencia le comunicó que la dirección de asuntos legales del Ministerio de Defensa trasladó la petición a la Policía Nacional por considerar que es competente para brindar la respuesta.

Previamente, el 26 de enero del citado año, la funcionaria líder de seguridad y privacidad de la información de la cartera de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones le recordó las funciones de la referida dependencia en el ámbito

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de octubre 20 de 2011, expediente No. 2011-01063, M.P. Mauricio Torres Cuervo.

⁴ Sobre el particular pueden verse las providencias de noviembre 21 de 2002 dentro del expediente ACU-1614 y de marzo 17 de 2011, expediente 2011-00019.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

de la seguridad digital y precisó que no tiene competencia para dar respuesta al derecho de petición.

Concluye la Sala que el requisito de procedibilidad de la acción fue agotado respecto del presidente de la República y los ministros que posteriormente fueron demandados en este proceso.

6. La alegada falta de legitimación del Ministerio del Interior

En la impugnación, el apoderado insistió en la falta de legitimación en la causa por pasiva al estimar que no es el sujeto cualificado que exige la acción, pues la norma no contiene mandato radicado en este organismo y sus funciones, según el Decreto Ley 2893 de 2011, no contemplan la reglamentación referida en la demanda.

Como quedó expuesto, al enviar el derecho de petición para la constitución de la renuencia, previamente al ejercicio de la acción, el actor incluyó al Ministerio del Interior como autoridad obligada al cumplimiento del artículo 235 de la Ley 1081 de 2016.

No obstante, puede verse que la obligación de reglamentación de la disposición legal fue exigida por el actor genéricamente al gobierno nacional y con el simple argumento que esta cartera tiene como objetivo dirigir los asuntos en materia de derechos humanos, seguridad y convivencia ciudadana.

Además, es evidente que al reclamar el deber incumplido, las pretensiones de la demanda fueron dirigidas únicamente contra la Presidencia de la República y los ministerios de Defensa y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Entonces no puede entenderse que el actor haya atribuido el alegado incumplimiento del precepto legal al Ministerio del Interior, por lo cual revocará parcialmente la sentencia impugnada y declarada la falta de legitimación en la causa por pasiva.

7. El caso concreto

El demandante pretende el cumplimiento parcial del artículo 235 de la Ley 1081 de 2016, mediante la cual el Congreso de la República expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Lo anterior para que el gobierno nacional reglamente el sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía establecido en la citada norma.

El texto de la disposición invocada señaló lo siguiente:



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

“Artículo 235. Sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía. La Policía Nacional, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, dentro del año siguiente a la promulgación del presente Código, establecerá un sistema electrónico único de quejas, sugerencias y reclamos de cobertura nacional que garantice un acceso fácil y oportuno de la ciudadanía.

El sistema electrónico único deberá reportar en tiempo real las actividades que realicen las autoridades de Policía y el resultado de las mismas en materia de seguridad y convivencia ciudadana, siempre y cuando no se afecten operaciones policiales en desarrollo ni se contravenga la ley.

El gobierno nacional reglamentará la implementación del sistema establecido en este artículo para que el mismo pueda arrojar resultados estadísticos sobre la actividad de Policía”. (negritas fuera del texto en este inciso).

Previamente al análisis que corresponde, es necesario referirse al argumento reiterado por la Presidencia de la República según el cual no tiene competencia para atender la obligación de reglamentación legal reclamada por el actor en la demanda.

Observa la Sala que desde el trámite previo al proceso y en la actuación judicial hubo algunas inconsistencias alrededor de las autoridades que podrían tener el deber de reglamentar el artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Inicialmente, en el escrito mediante el cual fue agotada la renuencia, el actor dirigió el requerimiento, entre otros, al presidente de la República pero el deber de reglamentación de la disposición fue solicitado genéricamente al gobierno nacional.

Luego, la demanda fue interpuesta por el señor Rodríguez Sastoque contra el presidente de la República y los ministros del Interior, Defensa y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y sin embargo, en las pretensiones, el cumplimiento fue reclamado a la Presidencia de la República y a los titulares de las dos últimas de esas carteras.

En el auto de marzo 9 de 2021, dictado por el magistrado sustanciador del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, se admitió la demanda contra la Presidencia de la República y los tres ministerios ya señalados.

No obstante, en el numeral segundo de la providencia ordenó las notificaciones personales al presidente de la República y a los titulares de las respectivas carteras.

Posteriormente, en la sentencia impugnada declaró el incumplimiento de la norma y dispuso lo siguiente: “[...] **ORDÉNASE** al señor (sic) Presidencia de la



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

República para (sic) dentro de marco de sus competencias, y previa valoración de las intervenciones que se hubiesen presentado en el marco regulatorio, expida el Decreto por medio del cual reglamente el artículo 235 del Código (sic) Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), dentro del plazo de tres meses contados a partir de la ejecutoria de la presente providencia”.

La providencia no fue objeto de aclaración por las partes pese a la disparidad contenida frente a quien tenía que ejecutar la orden dirigida al acatamiento de la obligación legal de reglamentación.

Considera la Sala que en este caso en particular le asiste razón a la apoderada de la Presidencia de la República, pues respecto de este organismo no fue agotado el requisito de procedibilidad de la acción porque el actor no reclamó el deber normativo al citado organismo.

Adicionalmente, es claro que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene competencia para la reglamentación de las leyes en aquellas materias específicas a las cuales hace referencia el artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En tales condiciones, la Sala considera procedente acoger la solicitud de desvinculación de la entidad de esta actuación procesal y así lo hará en la parte resolutive.

No obstante, precisa la Sala que en el expediente está acreditado que en cuanto al presidente de la República fue agotado el requisito de constitución de la renuencia, pues el escrito de enero 4 de 2021 fue dirigido expresamente, entre otros, al primer mandatario.

Debe entenderse que la solicitud hecha previamente al ejercicio de la acción fue conocida por el funcionario, dado que en su nombre fue contestada por el secretario jurídico de la Presidencia de la República, como lo reiteró la apoderada del organismo tanto en la contestación de la demanda como en la impugnación.

La notificación ordenada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, fue hecha por medios electrónicos a la dirección para notificaciones judiciales registrada por la Presidencia de la República, según consta en el expediente.

A pesar de lo anterior, el primer mandatario no acudió al proceso.

Es criterio reiterado de la Sala, que la acción de cumplimiento es procedente para ordenar el ejercicio de la potestad reglamentaria de las leyes en aquellos eventos en que el Congreso de la República haya impuesto al ejecutivo este deber en cuanto a ciertas materias.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

Dicha alternativa resulta viable incluso independientemente de la imposición de un determinado plazo para tales efectos, por cuanto la ausencia de un término específico no redundaría en la ineficacia de la disposición que contiene el mandato respectivo⁵.

Al impugnar la decisión adoptada por el *a quo*, la parte demandada no discutió la exigibilidad de la norma, la procedencia de la acción para la expedición de la reglamentación legal, ni la facultad que tiene el presidente en esta importante materia.

Es incuestionable que la reglamentación del artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana corresponde al presidente de la República, como titular de la respectiva potestad establecida en el artículo 189 de la Constitución.

A su cargo está la expedición del reglamento relacionado con la implementación del sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía, con la firma del ministro o director del departamento administrativo del ramo con quien integra el gobierno.

En las impugnaciones tampoco quedó desvirtuada la conclusión a la cual llegó el *a quo* en la sentencia impugnada, según la cual la reglamentación legal prevista en el artículo 235 del denominado Código de Policía no ha sido dictada por el gobierno nacional.

Aunque no pueden desconocerse algunos avances a partir de la publicación de un proyecto de decreto para el conocimiento de la ciudadanía, por parte del Ministerio de Defensa, como lo resaltó su apoderado, lo cierto es que dicha iniciativa no está materializada.

El hecho de que eventualmente esté en trámite para la firma de quienes intervienen en su expedición, según manifestó el citado mandatario judicial en la impugnación, no significa en términos reales que la reglamentación haya sido adoptada.

Así, la sentencia impugnada será confirmada en el entendido de que la expedición del acto reglamentario corresponde al presidente de la República junto con los ministros vinculados a este proceso con quienes integra el gobierno nacional en esta temática y no a la Presidencia de la República, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En esta materia, la Sala mantiene un criterio según el cual el plazo de 6 meses es razonable en aquellos casos en que las normas respectivas no contemplen

⁵ Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de noviembre 26 de 2015, expediente 63001-23-33-000-2015-00227-01, M-P. Rocío Araújo Oñate, sentencia de agosto 19 de 2021, expediente 15001-23-33-000-2020-02351-01 y sentencia de septiembre 23 de 2021, expediente 25000-23-41-000-2020-00270-02, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

expresamente un lapso específico en el cual deba ser ejercida la potestad reglamentaria.

Sin embargo, el término de 3 meses concedido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A será mantenido en la medida en que no fue objeto de impugnación.

Al margen de lo anterior, será reconocida personería a la apoderada de la Presidencia de la República dado que no fue hecha por el *a quo*, como fue puesto de presente por la mandataria judicial durante la intervención en la segunda instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

FALLA

PRIMERO: Revocar el numeral primero de la sentencia impugnada. En su lugar, declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior.

SEGUNDO: Desvincular de este proceso al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Confirmar el numeral segundo de la sentencia impugnada en el entendido de que la expedición del acto reglamentario corresponde al presidente de la República, junto con los ministros vinculados a este proceso con quienes integra el gobierno nacional en esta materia, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

QUINTO: Prevenir al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A para que en adelante observe los términos establecidos en el artículo 27 de la Ley 393 de 1997 para la remisión del expediente para el trámite de la impugnación.

SEXTO: Se reconoce personería a la doctora Martha Alicia Corssy Martínez para actuar como apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en los términos del poder conferido y que obra en el expediente digital.

SÉPTIMO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.



Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque
Demandados: Presidencia de la República y otros
Rad: 25000-23-41-000-2021-00160-01

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Magistrado

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Magistrado

“Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081>”