

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., siete (7) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

**PROCESO No.:** 250002341000202100160-00  
**ACCIÓN:** CUMPLIMIENTO  
**DEMANDANTE:** JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
**DEMANDADO:** PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**MAGISTRADO PONENTE  
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a resolver la demanda que en ejercicio de la acción de cumplimiento interpuso el señor Julián David Rodríguez Sástoque en contra de la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1. DEMANDA**

#### **1.1.1. Pretensiones**

El demandante solicitó:

**“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 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 reglamentar en un plazo razonable y determinado, dando cumplimiento al deber legal de reglamentar el Sistema

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

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. (...)"

### 1.1.2. Hechos

1°. El Congreso de la República aprobó la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, Ley que fue publicada en el Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016.

2°. El artículo 235 de la Ley 1801 de 2016 **ordenó al Gobierno Nacional la reglamentación** del Sistema Único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía, transcurriendo más de 4 años sin que se haya reglamentado el mismo.

3°. El hoy actor solicitó el 4 de enero de 2021 al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, que procediera a reglamentar la norma.

4°. El 26 de enero de 2021 el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones respondió la solicitud de cumplimiento de la reglamentación ordenada por el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016.

5°. El 4 de febrero de 2021, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República dio respuesta.

6°. Pone de presente el actor que a la fecha de presentación de la demanda, el Ministerio del Defensa y el Ministerio del Interior no habían contestado la solicitud de cumplimiento.

### 1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

### **1.2.1. Ministerio del Interior**

Solicita la demandada se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva por cuanto no existe nexo de causalidad entre el incumplimiento de 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 invocado por la parte actora y una acción u omisión por parte del Ministerio, ya que el mismo no es el sujeto cualificado que exige la acción de cumplimiento, lo que en su criterio corresponde en realidad cumplir a los Ministerios de Defensa y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para lo cual hace referencia al contenido de la norma sobre la cual se pretende su cumplimiento, así como lo dispuesto en el Decreto Ley 2893 de 2011, artículo 2°.

### **1.2.2. Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones**

En criterio de dicho Ministerio, el mismo no es responsable de dar cumplimiento a 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, toda vez que su función para estos casos corresponde a 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.

En consecuencia, el Ministerio de las TIC no ha expedido ni participado en la expedición del acto administrativo que reglamente el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016, resultados estadísticos sobre la actividad de policía.

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

No obstante, y teniendo en cuenta la función de acompañamiento que tiene el Mintic, pone de presente que el Ministerio de Defensa Nacional 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, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa" y se modifica el Decreto 1066 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

Por lo anterior, insiste en que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones no es la entidad obligada a reglamentar el sistema único para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía, situación que corresponde única y exclusivamente al Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con las políticas y objetivos institucionales.

### **1.2.3. Presidencia de la República**

Al hacer referencia a la respuesta dada por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, indica que la misma no se limitó a referirse a jurisprudencia del Consejo de Estado sino que le fue informado al peticionario que la misma fue trasladada del Ministerio de Defensa Nacional a la Policía Nacional, de modo que el mismo sí tuvo conocimiento del trámite y respuesta que le dio ese ministerio a su solicitud.

Agrega que, no se cumple con el requisito de constitución en renuencia ya que la autoridad que debe cumplir en realidad con la norma corresponde a la Policía Nacional, autoridad que no fue demandada ni vinculada al proceso, lo que impedirá que se conozca la respuesta a la petición del actor, por el traslado que hizo el Ministerio de Defensa Nacional a esa entidad.

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Agrega que, en el caso en particular la constitución en renuencia se hizo frente al Presidente de la República y no frente a la Presidencia de la República, concretamente frente a su director que es el representante legal de la entidad, y la autoridad contra quien se admitió la demanda, habiéndose contestado en su nombre. Aunque el primer mandatario conforma el Gobierno con los ministros competentes, después se confunde el demandante y se refiere a la Presidencia de la República para sostener que ella es la entidad responsable de reglamentar la norma que considera incumplida, junto con los tres ministerios a los que demandó.

De igual forma, indica que tampoco es el Director de la Presidencia, la autoridad competente para atender el requerimiento del accionante.

#### **1.3.4. Ministerio de Defensa**

Se advierte que, pese a haberse surtido notificación del auto admisorio de la demanda, enviado al correo electrónico [Notificaciones.Bogota@mindefensa.gov.co](mailto:Notificaciones.Bogota@mindefensa.gov.co) el 24 de marzo de 2021, dicha autoridad no contestó la demanda.

## **2. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **2.1. Competencia**

En los términos del numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, es competencia de los Tribunales Administrativos el conocimiento de las acciones de cumplimiento que se interpongan contra autoridades del orden nacional, a saber:

“ARTÍCULO 152. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.

(...)

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”.

En consecuencia, siendo la Presidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, entidades del orden nacional, es competencia del Tribunal resolver el presente asunto.

## **2.2. Consideraciones generales de la acción de cumplimiento.**

La acción de cumplimiento está consagrada en el artículo 87<sup>1</sup> de la Constitución Política y regulada por la Ley 393 de 1997, dichas normas establecieron que la acción de cumplimiento tiene por finalidad hacer efectivo el derecho del que goza toda persona de exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad que se muestra renuente a cumplirlos, a fin de hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico.

De igual forma, del artículo 87 de la Constitución Política se deduce que la acción de cumplimiento debe tener cuatro elementos primordiales, esto es, i).- debe existir un deber jurídico incumplido por el Estado; ii).- que ese deber esté radicado en cabeza de una autoridad pública; iii).- que el deber esté contenido o contemplado en una ley o acto administrativo; iv).- que esa autoridad haya eludido el cumplimiento del deber de forma expresa o tácita.

---

<sup>1</sup> ARTÍCULO 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Es de resaltar que la finalidad de la acción de cumplimiento no radica en la protección de derechos subjetivos, por el contrario, está consagrada como un mecanismo encaminado a procurar la efectividad material de actos administrativos y de las normas con fuerza de ley.

La Sala destaca que en aplicación del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento es una acción subsidiaria, es decir, su procedencia está supeditada a la inexistencia de otro mecanismo de defensa judicial, verbigracia, que para el cumplimiento de una ley el interesado no cuente con alguno de los medios de control de los que trata la Ley 1437 de 2011.

En este orden de ideas, la acción de cumplimiento constituye un pilar fundamental dentro del Estado Social de Derecho, porque comporta el camino judicial a través del cual cualquier persona puede exigir a las autoridades el apego a la ley.

### **2.2.1. El deber jurídico incumplido.**

En la acción de cumplimiento el deber jurídico incumplido debe tener ciertas características que lo hagan ineludible, puntos que ha desarrollado en alguna forma la ley 393 de 1997 y, en su momento, la jurisprudencia.

Por eso, el artículo 8º de dicha ley dice que la acción procederá “contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de ley o actos administrativos”; por igual, el artículo 9º alude a la improcedibilidad de la acción cuando existan otros medios judiciales para lograr el cumplimiento de la regla, salvo que exista riesgo de que el actor sufra perjuicios graves e inminentes. Y, en general, el cumplimiento de normas que establezcan gastos tampoco es admisible por esta acción.

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El deber incumplido por la autoridad demandada debe contener precisión, debe ser realizable tanto física como jurídicamente, y no puede afectar los poderes discrecionales con los que ordinariamente cuenta la administración del Estado para discernir lo que mejor corresponde al interés público y social.

### **2.2.2. La actitud renuente de la autoridad pública.**

Otro de los elementos de la acción de cumplimiento consiste en que la autoridad sobre cuya cabeza reposa la obligación de actuar, se niegue a ello a pesar del requerimiento hecho por el actor. Esto es, a la luz del inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, se configura la renuencia al cumplimiento en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido i) expresamente ratifica el incumplimiento o, ii) si transcurridos 10 días después de la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma.

### **2.2.3. Finalidad de la acción de cumplimiento.**

Teniendo en cuenta las disposiciones que regulan la acción de cumplimiento, esto es, el artículo 87 de la Constitución Política y la Ley 393 de 1997, la acción de cumplimiento es una acción subsidiaria que se puede utilizar para lograr el cumplimiento de un acto administrativo o de una norma con fuerza de ley, siempre que no exista otro medio judicial que sirva a ese propósito. Tampoco procede para el cumplimiento de normas que establezcan gastos, fenómeno que puede ocurrir cuando se pretende que las entidades públicas demandadas desembolsen dineros no previstos en ley, sentencia o acto administrativo. De igual forma, la acción de cumplimiento no está prevista para sustituir los procedimientos judiciales consagrados en los Códigos respectivos.

### **2.2.4. Procedencia de la acción de cumplimiento.**



PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El artículo 8º y 9º de la Ley 393 de 1997 establecen las reglas de procedencia y de improcedencia, respectivamente, de la acción de cumplimiento cuando la Ley ha señalado otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable del demandante. Dichos artículos señalan:

“ARTICULO 8o. PROCEDIBILIDAD. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> 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. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable ~~para el accionante~~, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

También procederá para el cumplimiento de normas con fuerza de Ley y Actos Administrativos, lo cual no excluirá el ejercicio de la acción popular para la reparación del derecho”

“ARTICULO 9o. IMPROCEDIBILIDAD. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

PARÁGRAFO. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”.

De igual forma, el H. Consejo de Estado<sup>2</sup> ha sido enfático en afirmar que la acción de cumplimiento no procede cuando se pretende que se les reconozcan derechos a los demandantes, ya que la finalidad de la acción de cumplimiento es que se cumplan normas o actos administrativos en donde se establezca una obligación clara, expresa y exigible.; al respecto la Alta Corporación de lo Contencioso ha dicho:

---

<sup>2</sup> Radicación número: ACU-108 dieciocho (18) de diciembre de mil novecientos noventa y siete (1997)

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

“La acción de cumplimiento no es el mecanismo idóneo para obtener derechos, cuya titularidad se discute. La acción, no sobra insistir, que debe estar dirigida a lograr la efectividad y el respeto de los derechos existentes, ya definidos, o mejor, a que se cumplan las normas que los reconocen. Está prevista la acción de cumplimiento, para ordenar que se haga efectiva una ley o un acto administrativo en los cuales esté contenida una obligación clara y precisa, cuyo desacato implique la violación de un derecho que por estar ya reconocido, no admite debate.

(...)

En el mismo orden, la ley 393 de 1997 en su Art. 9o. preceptuó, que la acción de cumplimiento es improcedente cuando el accionante dispone o haya tenido a su alcance otros medios de defensa judicial para hacer efectivo el cumplimiento de la disposición consagradoria de sus derechos.”

## **2.3. Excepciones propuestas**

### **2.3.1. Falta de legitimación de la causa por pasiva**

#### **2.3.1.1. Posición del Ministerio del Interior**

En criterio del Ministerio del Interior, dicha entidad no es la llamada a cumplir lo previsto en el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016, sino que le corresponde es a los Ministerios de Defensa y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, lo que funda en el contenido de la norma antes mencionada, así como en el artículo 2º del Decreto Ley 2893 de 2011, artículo 2º, norma última que fue modificada a su vez por el artículo 2º del Decreto 1140 de 2018.

#### **2.3.1.2. Posición de la Sala**

En consideración a lo pretendido por el actor, se indica que solicita la reglamentación de la implementación del sistema para el mejoramiento y prevención de los abusos en la actividad de policía del artículo 235 de la Ley 1801 de 2016, la cual señala corresponde al Gobierno nacional.

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Ahora bien, el Gobierno Nacional se encuentra integrado por el Presidente de la República, los Ministros del Despacho y los Directores de Departamentos Administrativos, siendo así dispuesto por el párrafo 2º del artículo 115 de la Constitución Política de Colombia.

De igual forma, se advierte del contenido del numeral 2º del artículo 2º del Decreto 1140 de 2018, que le corresponde al Ministerio del Interior, la de diseñar e implementar de conformidad con la ley las políticas públicas de protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, en coordinación con otras entidades.

Visto lo anterior, no hay lugar a que prospere la excepción en tanto no se ha determinado que el Ministerio del Interior no deba dar cumplimiento a lo previsto en la norma sobre la cual se pretende su cumplimiento.

### **3. CASO CONCRETO:**

#### **1º. La norma invocada por el accionante para reclamar su cumplimiento:**

Dispone el artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, lo siguiente:

**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 a 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

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

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.**

Tal como se puede observar, la norma consagra diversas obligaciones que son claras, expresas y actualmente exigibles, tal como se detalla a continuación:

- Sobre la inexistencia de la implementación de un **sistema electrónico único de quejas, sugerencias y reclamos**

El sistema electrónico se debe entender como un portal único de acceso al público destinado a la presentación de quejas, sugerencias y reclamados originados en la aplicación del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Dicho portal debe ser implementado por las siguientes autoridades: **(1) La Policía Nacional, (2) la Procuraduría General de la Nación y (3) el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.**

Se asume entonces que el portal es único y se refiere al comportamiento del policía nacional derivado de la aplicación de disposiciones de policía, cuyos abusos deban ser puestos en conocimiento de la propia autoridad, de la Procuraduría y del Mintic.

De la respuesta emitida por parte de la Presidencia de la República, claramente se observa que a la fecha no existe un **sistema electrónico único de quejas, sugerencias y reclamos**, que se hubiese implementado en desarrollo del artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

El portar de la Policía Nacional publicado a través de la página [www.policia.gov.co](http://www.policia.gov.co) muestra la existencia del siguiente acceso:

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

## Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias

<https://www.policia.gov.co/pqrs>

Sin embargo, es lo cierto que el mismo no corresponde al desarrollo del contenido del artículo 235 del Código, no obstante que dicho portal contiene accesos para:

Como Formular una PQRS	<a href="#">Como Formular una PQRS</a> <a href="#">IR</a>
Registrar una Solicitud	<a href="#">Registrar una Solicitud</a> <a href="#">IR</a>
Consultar una Solicitud	<a href="#">Consultar una Solicitud</a> <a href="#">IR</a>
Informe de peticiones, quejas reclamos y sugerencias	<a href="#">Informe de peticiones, quejas reclamos y sugerencias</a> <a href="#">IR</a>
Resultados indicador de satisfacción y calidad IR	<a href="#">Resultados indicador de satisfacción y calidad</a>

De lo anterior se infiere que el sistema único que debe ser elaborado con la participación de las tres autoridades, como son la Policía, la Procuraduría y el Mintic, no se ha implementado hasta la presente fecha.

Señala el gobierno nacional, entonces que el mecanismo de control es improcedente, en tanto que la autoridad con competencia para implementarlo es la Policía Nacional, siendo que dicha autoridad no ha sido demandada en el presente caso, no obstante que el derecho de petición fue remitido a dicha autoridad para lo de su competencia.

- Sobre la inexistencia de decreto reglamentario para la implementación de un **sistema electrónico único de quejas, sugerencias y reclamos** en los términos del artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016).

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Al proceso no se encuentra acreditada la expedición de un Decreto Reglamentario que permita la implementación de **sistema electrónico único de quejas, sugerencias y reclamos** en los términos del artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016).

La autoridad demanda ha señalado que se encuentra el proceso de elaboración del proyecto de reglamento, el cual se ha puesto en conocimiento de la comunidad. La urna de cristal, portal oficial del Gobierno de Colombia, el 30 de enero del 2020, informa:

[https://www.urnadecristal.gov.co/reglamentario\\_codigo\\_nacional\\_seguridad\\_convivencia\\_ciudadana](https://www.urnadecristal.gov.co/reglamentario_codigo_nacional_seguridad_convivencia_ciudadana)

El Ministerio de Defensa está atento a las observaciones, opiniones, sugerencias, propuestas o alternativas por parte de la ciudadanía al 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, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa" y se modifica el Decreto 1066 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".

**Sobre el contenido del marco normativo cuya acción de cumplimiento se reclama, el proyecto normativo es del siguiente tenor:**

CAPITULO XIII REGULACIÓN DEL SISTEMA ÚNICO PARA EL MEJORAMIENTO Y PREVENCIÓN DE LOS ABUSOS EN LA ACTIVIDAD DE POLICÍA

Artículo 2.2.8.13.1. Sistema Único para el Mejoramiento y Prevención de los abusos en la actividad de Policía El Sistema Único para el Mejoramiento y Prevención de los abusos en la actividad de Policía debe entenderse, como la herramienta tecnológica a través de la cual se registran todas las Peticiones, Quejas, Reclamos, Reconocimiento del Servicio Policial y/o Sugerencia (PQR2S), aplicativo que permite verificar 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 que no afecten operaciones policiales en desarrollo ni se contravenga la ley.

Artículo 2.2.8.13.2. Administración del Sistema Único para el Mejoramiento y Prevención de los abusos en la actividad de Policía. El Sistema Único para

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

el Mejoramiento y Prevención de los abusos en la actividad de Policía será administrado por la Policía Nacional con el fin de 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. Parágrafo. La Policía Nacional como administrador del Sistema Único para el Mejoramiento y Prevención de los abusos en la actividad de Policía, habilitará a la Procuraduría General de la Nación y la dotará de mecanismos (usuario de ingreso a la herramienta tecnológica) para verificar en tiempo real los registros y gestiones adelantadas para la atención de Peticiones, Quejas, Reclamos, Reconocimiento del Servicio Policial y/o Sugerencia (PQR2S).

Artículo 2.2.8.13.3. Mecanismo de presentación y recepción de Peticiones, Quejas, Reclamos, Reconocimientos del Servicio Policial y Sugerencias (PQR2S). Los ciudadanos podrán interponer las Peticiones, Quejas, Reclamos, Reconocimientos del Servicio Policial y/o Sugerencia (PQR2S) a través de la página web de la Policía Nacional o de las Oficinas de Atención al Ciudadano (OAC) que se encuentran ubicadas en las diferentes unidades policiales, direcciones, comandos de metropolitanas, departamentos de policía y escuelas de formación policial. Las autoridades una vez recepcionen alguna Petición, Queja, Reclamo, Reconocimiento del Servicio Policial y/o Sugerencia (PQR2S) relativas a la actividad de policía, deberán enviarla vía correo electrónico a la Oficina de Atención al Ciudadano de la Policía Nacional según su jurisdicción. Para el caso de autoridades de orden nacional la remitirán por el mismo medio a la Línea Directa de la Policía Nacional.

Artículo 2.2.8.13.4. Comunicación y divulgación. Las Oficinas y Puntos de Atención al ciudadano de la Policía Nacional y de las alcaldías distritales y municipales, propenderán porque la comunidad en general conozca la funcionalidad del Sistema Único para el Mejoramiento y Prevención de los abusos en la actividad de Policía, siendo el canal de comunicación directo entre la ciudadanía y la Policía Nacional en lo que a Peticiones, Quejas, Reclamos, Reconocimientos del Servicio Policial y/o Sugerencias (PQR2S) respecta.

Artículo 2.2.8.13.5. Trabajo armónico entre autoridades. La Policía Nacional afianzará canales de comunicación con las distintas autoridades de policía de cada jurisdicción, orientado a armonizar las relaciones y trabajo entre distintas entidades, procurando la atención oportuna y con calidad de las Peticiones, Quejas, Reclamos, Reconocimientos del Servicio Policial y/o Sugerencia (PQR2S) relativas a la actividad de policía, permitiendo integrar, centralizar y estandarizar la información disponible.

**Artículo 2.2.8.13.6. Soporte técnico de la Herramienta Tecnológica. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones o quien haga sus veces acompañará a la Oficina de Telemática de la Policía Nacional, quien prestará el soporte técnico que garantice la interoperabilidad, seguridad, accesibilidad, usabilidad, datos abiertos, funcionalidad del Sistema, cobertura nacional, el acceso fácil y oportuno a la ciudadanía, reporte en tiempo real de las actividades y resultados que efectúen las autoridades de policía, además que esta**

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**herramienta permita la obtención de resultados estadísticos sobre la actividad de policía. La administración de la herramienta tecnológica estará en cabeza de la Policía Nacional, actividad que podrá ser verificada por la Procuraduría General de la Nación.**

Artículo 2.2.8.13.7. Mejora continua. La Policía Nacional definirá las instancias donde se efectúe mejora continua de la información evidenciada en los reportes estadísticos que arroje la herramienta tecnológica, a través de la cual se reciben Peticiones, Quejas, Reclamos, Reconocimientos del Servicio Policial y/o Sugerencia (PQR2S) relativas al servicio de la Policía Nacional. Con el fin de afianzar la gestión de los Comités Civiles de Convivencia, con antelación a cada sesión, las Oficinas de Atención al Ciudadano o los Puntos remitirán de manera general la estadística de quejas y reclamos presentados en la jurisdicción, con ocasión a la actividad de policía.

Artículo 2.2.8.13.8. Diseño e implementación del Sistema Único para el Mejoramiento y Prevención de los abusos en la actividad de Policía. El diseño e implementación del sistema es responsabilidad de la Policía Nacional, para lo cual cumplirá con las siguientes funciones: 1. Desarrollar e implementar el Sistema Único para el Mejoramiento y Prevención de los abusos en la actividad de Policía, estableciendo su funcionamiento y el mantenimiento del mismo. 2. Diseñar y establecer los medios que permitan la operación, registro, actualización y gestión de la información requerida por el Sistema. 3. Definir el procedimiento estándar que será utilizado para la operación, registro, actualización y gestión de la información que requiera el Sistema. 4. Establecer los procedimientos y protocolos de seguridad necesarios para garantizar la confiabilidad de la información, teniendo en cuenta aquellos datos que deben ser reservados, y establecer los roles y accesos para la utilización del Sistema. 5. Hacer seguimiento a la operabilidad del Sistema.

6. Garantizar y facilitar el acceso a la información a los ciudadanos, a los organismos de control y a las entidades gubernamentales, teniendo en cuenta los roles y accesos que se determinen para tal fin, así como las restricciones de reserva que impongan la Constitución Política y la Ley.

Tal como se puede observar, transcurrido más de un año, desde la fecha de publicación del proyecto, no se ha expedido decreto reglamentario, como insumo necesario para la aplicación del artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), por cuya ausencia se encuentra aplazado.

**2º. Sobre la constitución en renuencia frente al señor Presidente de la República:**



PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Dispone el artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, que le corresponde al Presidente de la República, reglamentar las leyes, como facultad o atribución constitucional propia. Sin embargo, resulta diáfano que el deber de reglamentario del artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) no deviene del mandato constitucional (en cuyo caso la acción de cumplimiento es improcedente), sino de la ley, que para el caso sometido a examen de la sala, resulta adecuado para el medio de control de cumplimiento.

La Presidencia de la República ha señalado que en el asunto en particular no se ha dado cumplimiento al requisito de constitución en renuencia por cuanto la autoridad que debe cumplir con la norma es la Policía Nacional, autoridad que no fue demandada ni vinculada al proceso. Sin embargo, es lo cierto, que tal como se describe en el proyecto de reglamento, el reglamento constituye la fuente jurídica para la implementación del artículo 235, sin cuya existencia no existe deber imputable a ninguna de las tres autoridades compelidas en su cumplimiento, esto es, la Policía Nacional, el Mintic y la Procuraduría, razón por la cual, la petición de reglamentación de la ley debía dirigirse al señor Presidente de la República, autoridad que deberá conformar gobierno, para su expedición, que no será distinto que el Ministerio de Defensa Nacional y si así lo dispone con la colaboración del Mintic.

La Sala no comparte el argumento de que el requisito de renuencia se cumplió frente al Presidente y no la Presidencia de la República, confundiendo el demandante a ambas autoridades en su escrito de demanda.

Con el fin de absolver dichos cuestionamientos, la Sala pone de presente lo siguiente:

Del contenido del artículo 8º de la Ley 393 de 1997 antes transcrito, se entiende como requisito para admitir la demanda se debe exigir que antes de presentarse una acción de cumplimiento se agote el requisito de procedibilidad de constitución en renuencia, el cual no es más, que una solicitud por parte del demandante a la entidad demandada

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

para que cumpla la norma o acto administrativo y la ratificación de la entidad en el no cumplimiento o el silencio de la misma.

De igual forma, la única excepción para no ser exigible dicho requisito es que exista un perjuicio irremediable, el cual debe ir sustentado en la demanda expresamente.

Igualmente, la Sala considera necesario señalar los requisitos que debe tener la reclamación que después se usará como prueba de renuencia en una acción de cumplimiento, con el fin de indicarle al demandante que no se cumplió con ese requisito frente a la Policía Nacional.

El H. Consejo de Estado, con ponencia del Consejero Darío Quiñones Pinilla, en sentencia del 27 de febrero de 2003, expediente No. 2500023200002002-2896-01(ACU), mencionó:

“El numeral 5° del artículo 10 de la citada Ley 393 de 1997 señala que la solicitud de cumplimiento deberá contener la prueba de la renuencia, salvo la excepción contenida en el inciso segundo del artículo 8° ibídem; no obstante, se puede prescindir de ese requisito cuando el cumplirlo implique la inminencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual debe sustentarse en la demanda.

**El requisito de la renuencia para la procedencia de la acción contempla el estudio de dos aspectos: De un lado, la reclamación del cumplimiento y, de otro, la renuencia. El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia.**

Pese a que la Ley 393 de 1997 no señala cómo debe efectuarse la reclamación, es lógico inferir que no está sometida a formalidades especiales. Sin embargo, del objetivo mismo de la reclamación, que no es otro que exigir el cumplimiento de una norma, es posible concluir que la solicitud debe contener: i) **la petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo**, ii) **el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación**, y iii) **la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.**

**Por su parte, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997, se configura la renuencia al cumplimiento en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido i) expresamente ratifica el incumplimiento o, ii) si transcurridos**

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**10 días después de la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que dicho requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir lo dispuesto en ella".** (Negrillas de la Sala).

De igual forma, el Consejo de Estado en sentencia No. 2000123330002016-00342-01(ACU), dijo:

“4.- Del requisito de procedibilidad de la acción – renuencia

La procedencia de la acción de cumplimiento se supedita a la constitución en renuencia de la autoridad, que consiste en el reclamo previo y por escrito que debe elevarle el interesado exigiendo atender un mandato legal o consagrado en acto administrativo con citación precisa de este<sup>3</sup> y que dicha autoridad se ratifique en el incumplimiento o no conteste en el plazo de diez días siguientes a la presentación de la solicitud.

Para el cumplimiento de este requisito de procedibilidad la Sala, ha señalado que “...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”<sup>4</sup> (Subrayas fuera de texto).

Sobre este tema, esta Sección<sup>5</sup> ha dicho que:

“Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.

El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.

<sup>3</sup> Sobre el particular esta Sección ha dicho: “La Sala también ha explicado que con el fin de constituir en renuencia a una entidad pública o a un particular que actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, es necesario haber reclamado de éste el cumplimiento del deber legal o administrativo, para lo cual se **deberá precisar la norma o normas en que se consagró su deber inobjetable y, por ende, exigible, pues lo contrario conduce a la improcedencia de la acción por carecer del requisito de renuencia.** Como el accionante reclamó de la Superintendencia de Puertos y Transporte el cumplimiento de los artículos 41 del Decreto 101 de 2000; 14 del Decreto 1016 de 2000 y 3, 4 y 10 del Decreto 2741 de 2001, los cuales constan, en su orden, de 4, 14, 4, 6 y 9 numerales, **sin indicar con claridad en cuál de ellos se consagra el deber legal que pedía cumplir, en criterio de la Sala, atendiendo la ley y la jurisprudencia que sobre la materia se ha fijado, estima que no se cumplió con el requisito de procedibilidad de la acción, por lo que así se debió declarar por el Tribunal a quo**”<sup>3</sup>. (Negrilla fuera de texto)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia del 20 de octubre de 2011, Exp. 2011-01063, C.P. Dr. Mauricio Torres Cuervo.

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01. Consejera Ponente: Doctora Susana Buitrago.

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.

Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>6</sup> (Negrillas fuera de texto).

En efecto, el inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1998 establece lo siguiente:

“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”.

Por otra parte, para dar por satisfecho este requisito no es necesario que el solicitante en su petición haga mención explícita y expresa que su objetivo es constituir en renuencia a la autoridad, pues el artículo 8° de la Ley 393 de 1997 no lo prevé así. Por ello, basta con advertir del contenido de la petición que lo pretendido es el cumplimiento de un deber legal o administrativo y que de este pueda inferirse el propósito de agotar el requisito en mención“

De lo anterior se tiene que la constitución en renuencia implica que ante un reclamo previo y escrito del interesado en el que solicite de manera inequívoca el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o acto administrativo, la autoridad a la que se dirige se ratifique en el incumplimiento o no emita ningún tipo de manifestación al respecto dentro del plazo de 10 días.

**Lo cierto es que la obligación reglamentaria se encuentra incumplida.**

---

<sup>6</sup> Sobre el tema, Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, MP.: Darío Quiñones Pinilla.

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

### 3°. Sobre la constitución en renuencia frente a otras autoridades:

Tal como se puede observar, la implementación del sistema electrónico único de peticiones, sugerencias y reclamos creado por el artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), no contiene una obligación clara, expresa y exigible incumplida por parte de la Policía Nacional, el Mintic y la Procuraduría General de la Nación, en tanto que la implementación de dicha herramienta se encuentra condicionada a la expedición de un reglamento.

En el caso en particular, se advierte escrito de petición del hoy actor remitido a diversas autoridades, así:

-----

Presidente  
**IVÁN DUQUE MÁRQUEZ**  
Presidencia de la República  
[ivandunque@presidencia.gov.co](mailto:ivandunque@presidencia.gov.co), [contacto@presidencia.gov.co](mailto:contacto@presidencia.gov.co)

Procurador  
**FERNANDO CARRILLO FLÓREZ**  
Procuraduría general de la Nación  
[webmaster@procuraduria.gov.co](mailto:webmaster@procuraduria.gov.co)

Ministra  
**ALICIA VICTORIA ARANGO OLMOS**  
Ministerio del interior  
[servicioalciudadano@mininterior.gov.co](mailto:servicioalciudadano@mininterior.gov.co), [notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co)

Ministro  
**CARLOS HOLMES TRUJILLO GARCÍA**  
Ministerio de Defensa Nacional  
[usuarios@mindefensa.gov.co](mailto:usuarios@mindefensa.gov.co)

Ministra  
**KAREN ABUDINEN ABUCHAIBE**  
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones  
[minticresponde@mintic.gov.co](mailto:minticresponde@mintic.gov.co)

Mayor General  
**JORGE LUIS VARGAS**  
Director General  
Policía Nacional  
[Dipon@correo.policia.gov.co](mailto:Dipon@correo.policia.gov.co)

**Asunto:** Derecho de petición

Por medio de la presente, en ejercicio de mis derechos como ciudadano de la república y de mis funciones como concejal de Bogotá y ejerciendo el derecho de petición reglamentado por la ley 1755 de 2015, elevo la presente solicitud:

1. Solicito al Gobierno Nacional que reglamente el artículo 235 de la ley 1801 de 2016 con la finalidad de fortalecer los mecanismos institucionales necesarios para frenar el abuso en la función de policía y con los derechos de las víctimas en el centro.

De igual forma, solicitó en su momento el peticionario lo siguiente:



2. Solicito a cada uno de ustedes que se sirva informar el estado de cumplimiento de las normas contenidas en el artículo 235 de la ley 1801 de 2016 en lo que respecta a las funciones atribuidas a las entidades que ustedes dirigen.
3. Solicito a la Procuraduría General de la Nación, a la Policía Nacional y al Ministerio de Defensa que se sirvan informar según los datos a los que tienen acceso de cuantos casos de posible o presunto abuso policial o abuso en la función de policía conocen desde la entrada en vigencia de la ley 1801, suministrando base de datos que señale el lugar de ocurrencia de los hechos, grado de los policiales involucrados y si el caso dio lugar a investigación disciplinaria, sanción disciplinaria, proceso penal (señalando jurisdicción) o sanción penal.
4. Solicito a la Procuraduría General de la Nación verificar el cumplimiento de la obligación de reglamentar el artículo 235 de la ley 1801 de 2016 y que inicie las investigaciones disciplinarias que correspondan en caso de encontrar incumplida dicha obligación.

Para efectos de notificación y respuesta enviar a: [jdrodriguez@concejobogota.gov.co](mailto:jdrodriguez@concejobogota.gov.co) y [julisastoqueconcejal@gmail.com](mailto:julisastoqueconcejal@gmail.com)

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Ahora bien, es del caso mencionar lo previsto en los artículos 5° de la Ley 393 de 1997, así:

“ARTICULO 5o. AUTORIDAD PUBLICA CONTRA QUIEN SE DIRIGE. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> La Acción de Cumplimiento se dirigirá contra la autoridad ~~administrativa~~ a la que corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza material de Ley o Acto Administrativo. Si contra quien se dirige la acción no es la autoridad obligada, aquél deberá informarlo al Juez que tramita la Acción, indicando la autoridad a quien corresponde su cumplimiento. En caso de duda, el proceso continuará también con las autoridades respecto de las cuales se ejercita la Acción hasta su terminación. En todo caso, el Juez de cumplimiento deberá notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico, tenga competencia para cumplir con el deber omitido.”

En el asunto bajo estudio, se encuentra que pretende el actor el cumplimiento de lo previsto en el artículo 235 de la Ley 1801 de 2016, esto es, la expedición de un decreto reglamentario que permita su ejecución.

La circunstancia de que mediante el oficio OFI21-0039-MDN-SGAL-GNG de 28 de enero de 2021, en el cual la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Defensa Nacional trasladó el derecho de petición a la Policía Nacional, nada altera la obligación cuyo cumplimiento se reclama, en tanto que la implementación del sistema único de registro de peticiones, sugerencias y quejas, quedó supeditada a una reglamentación que no se ha expedido.

La ley no le ha conferido competencia a la Policía para que reglamente el artículo 235 o lo implemente sin reglamentación previa.

Ahora bien, en relación con el cuestionamiento del Ministerio frente al incumplimiento del requisito de renuencia ya que se dirigió la solicitud al Presidente de la República y no a la Presidente de la República, en cabeza de su Director, debe indicarse que, en los términos del artículo 5° antes citado, la demanda en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos se

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

puede dirigir **contra autoridades públicas** administrativas, sin que sea requisito ni condición que estas sean los representantes legales de los organismos o entidades a los que se encuentran vinculadas.

De igual forma, es del caso mencionar de conformidad con lo previsto en los artículo 1º y 3º del Decreto 3443 de 2010 le corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se encuentran las funciones de apoyo y colaboración al Presidente de la República.

Tan es así que, se observa que en escrito OFI21-00017042 / IDM 13010000 de 4 de febrero de 2021, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, en donde se dio respuesta “ (...) al derecho de petición sin fecha, radicado en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 5 de enero de 2021 y recibido en la

---

<sup>7</sup> Artículo 1º. Objeto. Corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá como denominación abreviada la de "Presidencia de la República", la cual será válida para todos los efectos legales.

<sup>8</sup> **Artículo 3º. Funciones generales.** El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tendrá las siguientes funciones generales:

1. Organizar, dirigir, coordinar y realizar directamente si fuere el caso, las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades Constitucionales que le corresponde ejercer, con relación al Congreso y con la administración de justicia.

2. Organizar, asistir y coordinar las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa, y disponer lo necesario según sus instrucciones, para la eficiente y armónica acción del Gobierno, representándolo, cuando así lo demande, en la orientación y coordinación de la administración pública y de sus inmediatos colaboradores en la acción de Gobierno.

3. Hacer las veces de Secretario Ejecutivo en los Consejos, Comités o demás organismos de consulta, asesoría, coordinación o apoyo que dependa directamente del Despacho Presidencial.

4. Divulgar los actos del Gobierno nacional y coordinar lo referente a una adecuada difusión de la gestión gubernamental.

5. Apoyar al Presidente de la República en los diagnósticos, estudios, análisis y demás actividades que contribuyan a la formación de criterios, conceptos o formulaciones que este desee definir.

6. Apoyar al Presidente de la República en el estudio de la legalidad y conveniencia de los distintos actos legales, administrativos y reglamentarios de los cuales conozca el primer mandatario.

7. Prestar el apoyo logístico y administrativo que se demande, para el ejercicio de las facultades y funciones presidenciales. “ (Subrayado fuera de texto)

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el 6 de enero de 2021, mediante el cual efectúa cuatro (4) solicitudes relacionadas con la reglamentación del artículo 235 de la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.(...).”.

En nuestro caso se encuentra acreditada que se pide la reglamentación al Gobierno Nacional del artículo 235 de la Ley 1801 de 2016.

En cuanto a los demás derechos de petición respecto de las funciones atribuidas a cada una, la solicitud a la Procuraduría General de la Nación, a la Policía Nacional y al Mintic, se encuentra que las mismas no pueden ser ejecutadas en ausencia del derecho reglamentario reclamado.

En ese sentido, el derecho de petición interpuesto no puede ser constitutivo de renuencia, en tanto que la norma cuyo cumplimiento se pretende, no puede ser ejecutada sin reglamentación previa.

Además, resulta claro que no basta una petición para tener por acreditada la constitución en renuencia, por lo que la Sala se acoge a lo que el H. Consejo de Estado dispuso en la acción de cumplimiento No. 11001-33-43-062-2016-00556-01 del 11 de mayo de 2017, en donde señaló:

“El inciso segundo del artículo 8º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el numeral 5º del artículo 10 ibidem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que con la demanda el actor aporte la prueba de haber requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, la realización del deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción constitucional que se estudia.

Para la satisfacción de este requisito de procedibilidad es importante tener en cuenta, como lo ha señalado la Sala, que «...**El reclamo en tal sentido**



PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**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»<sup>9</sup>.**

**Por último resulta relevante para la Sección precisar que la renuencia debe entenderse como la negativa del ente accionado frente a la solicitud de cumplimiento de la disposición, bien porque no dé respuesta oportunamente o aunque sea emitida en tiempo, resulte contraria al querer del ciudadano.” (Negritas de la Sala)**

Es claro entonces, que mientras no se reglamente el artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), no puede existir constitución en renuencia de una disposición que no puede ser ejecutada en forma autónoma e independencia, por las tres autoridades a quienes se dirige.

### **3o. Sobre la actualidad y exigibilidad del deber jurídico incumplido**

El legislador, al expedir el artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), no estableció un plazo. Sin embargo, es lo cierto que la inexistencia de un plazo no puede hacer inane el mandato legal, pues si éste, no es posible que los colombianos puedan tener acceso al sistema único de información creado por el artículo 235 citado.

El Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) se encuentra vigente desde el 29 de enero del 2017

LEY 1801 DE 2016

(julio 29)

Diario Oficial No. 49.949 de 29 de julio de 2016

<Rige a partir del 29 de enero de 2017>

---

<sup>9</sup> Procidencia del 20 de octubre de 2011, acción de cumplimiento No. 05001-23-31-000-2011-01063-01, C. P. Mauricio Torres Cuervo, actora: Liliana de Jesús Chaverra Muñoz y demandado: Fondo Nacional del Ahorro. Negrilla es del texto original.

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

(...)

**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 a 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.

(...)

**ARTÍCULO 243. VIGENCIA.** La presente ley regirá seis (6) meses después de su promulgación.

Comporta entonces afirmar que el plazo de 3 años y 3 meses es razonable y suficiente como para haber expedido el decreto reglamentario del artículo 235, más aún cuando su proyecto normativo se encuentra en proceso de debate desde el 20 de enero del 2020.

La Sala afirma lo siguiente: (1) que en el presente caso no se ordena el cumplimiento del artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política en tanto que dicha disposición consagra una facultad, y no puede ordenarse su cumplimiento a través de presente medio de control; y (2) se ordena la expedición de un marco de regulación normativa de carácter legal, al que se refiere el artículo 235 de la Carta Política y que corresponde al marco regulatorio al que se refiere el numeral 8º del artículo 8º de la ley 1437 del 2011,

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

y que para el presente caso ya se ha cumplido en tanto que se hizo la publicación correspondiente del marco jurídico regulatorio.

Con fundamento en lo anterior se considera que ha transcurrido un plazo absolutamente razonable para haber cumplido el artículo 235 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), expidiendo la reglamentación correspondiente, sin la cual, dicha disposición no puede cumplirse por la Policía Nacional, tal como se observa de su portal oficial.

#### **4o. Plazo para el cumplimiento de la presente providencia judicial**

No obstante que la ley 393 de 1997 consagra que las sentencias proferidas en el trámite de las acciones de cumplimiento deban ser cumplidas en un plazo de 10 días hábiles, la Sala considera que el plazo para la expedición de la reglamentación a que se refiere el artículo 235 sea de tres meses, suficientes para culminar el proceso de publicidad de la reglamentación que fue publicada por el gobierno nacional para su cumplimiento.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **RESUELVE:**

**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. En consecuencia, se dispone: **ORDÉNASE** al señor Presidencia de la República para

PROCESO No.: 250002341000202100160-00  
ACCIÓN: CUMPLIMIENTO  
DEMANDANTE: JULIÁN DAVID RODRÍGUEZ SASTOQUE  
DEMANDADO: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

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 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.

**TERCERO.-** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado