

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION PRIMERA
SUB SECCION "A"

Bogotá D.C., trece (13) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrada Ponente: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

REFERENCIA: 25000-23-41-000-2020-00277-00

DEMANDANTE: MILTON RIAÑO HERNANDEZ

DEMANDADO: POLICÍA NACIONAL

MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO

ASUNTO. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Decide la Sala el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos, promovida por el señor MILTON RIAÑO HERNANDEZ, en contra de la Policía Nacional de Colombia, solicitando el cumplimiento del parágrafo 1º del artículo 41 de la Ley 1861 de 2017, y del numeral 7º del artículo 16 de la Resolución No. 1362 del 11 de abril de 2019 proferido por la autoridad demandada.

I. ANTECEDENTES

1. DE LA DEMANDA:

1.1. HECHOS:

El demandante señala como hechos los siguientes:

1.1.1. Mediante Radicado No. 119455 del 26 de diciembre de 2019 el accionante solicitó a la Policía Nacional informar cuales eran los requisitos

para obtener la Cédula de Identidad Policial para el personal en situación de retiro, de que trata el parágrafo 1º de la Ley 1861 de 2017, teniendo en cuenta que ese documento para todos los efectos reemplaza la tarjeta de reservista.

1.1.2. En Oficio No. S-2019-077229 / DITAH – ARPOL – 1.10 del 31 de diciembre de 2019, la entidad accionada informó que le expedía certificado digital de la cédula de identidad policial, anexa a la respuesta.

1.1.3. Ante la respuesta el accionante radicó solicitud de cumplimiento normativo, bajo el consecutivo No. 003739, señalando el deber jurídico claro, expreso y exigible a cargo de la Policía Nacional, Dirección de Talento Humano, y proceder a Coordinar la elaboración, revisión y entrega de la cédula de identificación policial para los Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Agente y Patrullero de la Policía Nacional en servicio activo, situación de retiro o de reserva.

1.1.4. El 20 de febrero de 2020 en Radicado No. 011174 / DITAH – ARPOL 29.25, la Policía Nacional dio respuesta a la petición, informando que el documento anexo a la comunicación oficial No. S-2020-077229-DITAH, corresponde al certificado digital de la Cédula de Identidad Policial que se expide de forma provisional hasta tanto se culminen los trámites administrativos y se inicien los procedimientos contractuales necesarios para expedir de forma definitiva el documento de identidad policial, al cual se le están incorporando altos estándares tecnológicos y de seguridad que impidan su falsificación o la suplantación de su portador, entre otros beneficios.

1.2. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

1.2.1. Le corresponde al Grupo Administración Reservas de la Policía nacional adelantar todo el trámite tendiente a la implementación de las cédulas de identificación policial, de conformidad con la Ley 1861 de 2017 como reemplazo de la tarjeta de reservista. A la fecha no se evidencia ningún adelanto al respecto.

1.2.2. La certificación entregada con el radicado N.S-2019-077229/DITAH-ARPOL-1.10 no puede tenerse como certificado digital de la cédula de identidad policial, ya que el certificado no se encuentra reglamentado en norma alguna, y el documento en sí mismo no incorpora esta similitud. El documento entregado corresponde al extracto de la hoja de vida policial.

1.2.3. De manera consecuente se incumple con lo establecido en los artículos 39 y 40 del Decreto 019 de 2012, en cuanto a que el trámite debe ser sometido a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública y registrado en el SUIT.

1.2.4. La constitución en renuencia se sustenta en el escrito radicado el 21 de enero del 2020 ante la autoridad demandada. La respuesta brindada no corresponde a una respuesta de fondo, ni se ha materializado, toda vez que a la fecha no se encuentra debidamente implementado el procedimiento interno para la elaboración y expedición de la cédula de identidad policial.

1.3. PRETENSIONES

El demandante como pretensiones solicita las que obran en el escrito de subsanación de la demanda como son:

“1. Se declare el incumplimiento por parte de la entidad accionada frente a las normas previamente enunciadas en el acápite correspondiente.

2. Solicito se ordene a la Policía Nacional dar cumplimiento a las siguientes normas, las cuales se encuentran actualmente vigentes y contienen un deber jurídico claro, expreso y exigible a cargo de la accionada y se proceda a implementar el procedimiento interno para la elaboración y expedición de la Cédula de Identificación Policial.

a. Resolución No. 01362 del 11 de abril de 2019

*Específicamente el numeral 7º de su artículo 16, que a la letra reza:
(...)*

b. Ley 1861 de 2017

*El parágrafo 1 del artículo 41 establece la Cédula de Identidad Policial en reemplazo de la tarjeta de reservista:
(...)”.*

2. ACTUACIÓN PROCESAL

2.1. En auto del 4 de marzo de 2020 se inadmitió la demanda para que aclarara las normas que se demandan incumplidas.

2.2. En escrito de subsanación de la demanda con radicación del 10 de marzo de 2020 en la Secretaría de la Sección, el accionante refirió que las normas incumplidas son: a) la Resolución No. 01362 del 11 de abril de 2019, artículo 16, numeral 7º; y b) la Ley 1861 de 2017, artículo 41, parágrafo 1º.

2.3. El 12 de marzo de 2020 se admitió la demanda interpuesta dentro del presente medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, y se ordenó notificar y correr traslado a la Policía Nacional de Colombia por el término de tres (3) días.

2.4. Los términos judiciales fueron suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 1º de julio de la presente anualidad, de conformidad con los Acuerdos Nos. PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 Del 19 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11548 del 30 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020.

2.5. La notificación a la Nación – Ministerio de Defensa - Policía Nacional se realizó el 6 de julio de 2020, al correo electrónico que la autoridad judicial dispone para notificaciones judiciales. La contestación de la demanda se llevó a cabo el 9 de julio de 2020, en término.

3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La autoridad demandada contestó la demanda en los siguientes términos:

3.1. La Policía Nacional con la finalidad de dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 1861 de 2017 y en el Decreto 977 del 7 de junio de 2018

implementó la Oficina de Coordinación de Incorporaciones y Control Reservas de la Policía Nacional al interior de la Dirección de Talento Humano. De conformidad con el artículo 4º de la Resolución No. 01362 del 11 de abril de 2019, la Dirección se encuentra integrada por las áreas de Reservas de la Policía Nacional, de Servicio Militar y de Alianzas Estratégicas y Conexión de Oportunidades.

3.2. El actor al afirmar la omisión del cumplimiento de la norma, desconoce deliberadamente que a través de la Resolución No. 01362 del 11 de abril de 2019 se está materializando por parte de la Policía el cumplimiento del párrafo 1º del artículo 41 de la Ley 1861 de 2017, comoquiera que en tal acto administrativo se iniciaron las acciones necesarias para que el personal uniformado en servicio activo e integrante de la reserva policial, reciban la identidad policial.

3.3. En desarrollo de las funciones que el Director General de la Policía Nacional asignó al jefe del Grupo de Administración Reservas, éste emitió el certificado digital de la Cédula de Identidad Policial al señor subteniente (RP) Milton Riaño Hernández, documento en el cual se encuentra expresamente consignado que se expide como certificado digital de la Cédula de Identidad Policial de conformidad con el párrafo 1º del artículo 41 de la Ley 1861 de 2017, en concordancia con el artículo 57 Ibidem., lo que demuestra que la institución está cumpliendo con las obligaciones a su cargo.

3.4. El documento entregado al accionante no constituye la definitiva cédula de identidad policial, ya que es un documento provisional hasta tanto se culminen los trámites y procedimientos para la expedición de otro documento con mayores estándares de seguridad. No obstante, con el certificado se acredita ante las entidades, instituciones o personas que el titular del documento tiene la condición de integrante de la reserva policial.

3.5. En la actualidad se está adelantando el proceso de modificación de la Resolución No. 06662 del 28 de diciembre de 2017 procurando un nuevo documento con medidas de seguridad que impidan su falsificación o

reproducción, evento en que podría presentarse una afectación en contra de la vida e integridad de los funcionarios policiales.

3.6. Los destinatarios de la cédula de identidad policial son cerca de 480.000 hombres y mujeres en servicio activo e integrantes de la reserva policial, a quienes se les debe suministrar un nuevo documento, por lo que los procesos administrativos y contractuales requieren de un análisis y revisión minuciosa para la apropiación presupuestal que ello implica.

3.7. La norma cuyo cumplimiento se exige no obliga a que el documento tenga unas características específicas y concretas que son las que probablemente echa de menos el accionante.

III. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con el numeral 16 del artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, y atendiendo lo decidido por la Sala Plena de la Corporación, en sesión del 14 de septiembre de 2010, esta Sección es competente para conocer el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos de la referencia.

2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Le corresponde a la Sala determinar si el presente medio de control es procedente, y de así encontrarlo, establecer si la autoridad demandada incumplió las normas invocadas como tales por el accionante en el escrito de demanda.

3. GENERALIDADES DEL MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O ACTOS ADMINISTRATIVOS

El artículo 87 de la Constitución Política consagra el derecho procesal abstracto de toda persona, para acudir ante el juez en demanda del efectivo cumplimiento de una ley o un acto administrativo, que es omitido por la autoridad o el particular investido de funciones públicas a quienes compete su ejecución o realización. Es de observar, que en este caso el particular se asimila a la autoridad, en cuanto tiene potestad de mando y puede en consecuencia expedir actos que obligan a las personas y exigir su cumplimiento.

La acción de cumplimiento, denominada en el artículo 146 del C.P.A.C.A. como medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, se erige en un medio idóneo para lograr los fines esenciales del Estado Social de Derecho, en cuanto la vigencia y el respeto del ordenamiento jurídico, permite proteger y hacer efectivos los derechos de todos sus asociados.

Al respecto, la Honorable Corte Constitucional señaló en Sentencia No. C-1194 de 2001, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, lo siguiente:

"(...) Mediante la acción de cumplimiento se le otorga a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial "para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter". De esta manera, dicha acción "se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes – en sentido formal o material – y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

(...)

La acción de cumplimiento está encaminada a la ejecución de deberes que emanan de un mandato, contenido en la ley o en un acto administrativo, imperativo, inobjetable y expreso. Así como el objeto de la acción de cumplimiento no es el reconocimiento de derechos particulares en disputa, tampoco lo es el cumplimiento general de las leyes y actos administrativos. Dicha acción no consagra un derecho a la ejecución general e indiscriminada de todas las normas de rango inferior a la Constitución ni un derecho abstracto al cumplimiento de todo el ordenamiento jurídico. Su objeto fue especificado por el propio constituyente: asegurar el "cumplimiento de un deber omitido" contenido en "una ley o acto administrativo" que la autoridad competente se niega a ejecutar.

(...)".

Por su parte, el H. Consejo de Estado respecto del aludido medio de control considera lo siguiente:

“La finalidad de la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política a la cual puede acudir cualquier persona natural o jurídica, es hacer efectivo el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo que impone determinada actuación u omisión a la autoridad. Su finalidad es la observancia del ordenamiento jurídico existente.

En desarrollo de este mandato constitucional, la Ley 393 de 29 de julio de 1997 que reglamenta esta acción, exige como requisito de procedibilidad “la renuencia” (artículo 8°), esto es, haber reclamado en sede administrativa antes de ejercitar la demanda la atención de la norma o del acto administrativo que se considera desatendido, y que la autoridad no responda transcurridos 10 días o se niegue a atender su cumplimiento.

Ahora bien, para que la demanda tenga éxito se requiere:

- a) Que la norma legal o acto administrativo contenga un mandato imperativo e inobjetable radicado en cabeza de esa autoridad pública o de ese particular en ejercicio de funciones públicas, a los cuales se reclama el cumplimiento; y que en efecto se establezca que existe la desatención de la norma o del acto.*
- b) Que el actor pruebe que antes de demandar exigió al que consideró como obligado, el cumplimiento de su deber.*
- c) Que el afectado no haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico contenido en la norma, salvo el caso que, de no actuar el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción; que no se trate de una norma que establezca gastos, ni tampoco del reclamo de un derecho que pueda garantizarse por la vía de la tutela”¹.*

3.1. De los requisitos

Para ejercer la pretensión de cumplimiento, respecto de normas con fuerza material de ley y actos administrativos que deban ser cumplidos por la administración directamente, se exige para su procedencia el cumplimiento de los siguientes requisitos:

¹ BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Lucy Jeannette (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia del 27 de octubre de 2016. Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00342-01(ACU).

- a. Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos²-
- b. Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento³.
- c. Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento⁴.
- d. Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.
- e. No procede la pretensión cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción⁵.

4. AGOTAMIENTO DEL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE CONSTITUCIÓN EN RENUENCIA – CASO CONCRETO

4.1. El demandante en escrito con radicado del 21 de enero de 2020⁶, le solicitó a la Policía Nacional el cumplimiento de las siguientes normas: a) la Ley 1861 de 2017 en su artículo 41, parágrafo 1º; y b) la Resolución No. 1362 del 11 de abril de 2019, en su artículo 16, numeral 7º.

4.2. El Jefe Área de la Policía Nacional en Oficio No. S-2020-0111174 / DITAH – ARPOL 28,25 del 20 de febrero de 2020⁷ informó al demandante

² Ley 393 de 1997. art. 1.

³ Ibíd. artículos 5 y 6.

⁴ Ibíd. artículo 8.

⁵ Ibíd. art. 9.

⁶ Ibíd. folios 14 a 18.

⁷ Ibíd. folios 19 y 20.

que reiteraba los argumentos dados en la comunicación oficial No. S-2020-077229-DITAH, a través de la cual se puso en conocimiento las acciones adelantadas por la Policía Nacional para la implementación de la Cédula de Identidad Policial. Así mismo indica que el documento anexo a la citada comunicación corresponde al certificado digital de la Cédula de Identidad Policial que se expide en forma provisional, hasta tanto se culminen los trámites administrativos y se inicien los procedimientos contractuales necesarios para la expedición definitiva del documento, al cual se le están incorporando altos estándares tecnológicos y de seguridad que impidan su falsificación o la suplantación de su portador, entre otros beneficios.

4.3. Conforme a lo anterior, para la Sala se encuentra acreditado el requisito de constitución en renuencia al que se refiere el artículo 8º de la Ley 393 de 1997.

5. LA NORMAS INVOCADAS COMO INCUMPLIDAS:

De conformidad con señalado en el escrito de renuencia y las pretensiones contenidas en la subsanación de la demanda, se tienen por normas incumplidas las siguientes:

I. Ley 1861 de 2017, artículo 41, parágrafo 1º:

“ARTÍCULO 41. CÉDULA MILITAR. Para los oficiales, suboficiales, soldados e infantes de marina profesionales en servicio activo, situación de retiro o de reserva la cédula militar reemplaza la tarjeta de reservista para todos los actos en que esta sea requerida.

PARÁGRAFO 1o. Para los Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Agente y Patrullero de la Policía Nacional en servicio activo, situación de retiro o de reserva la cédula de identidad policial reemplaza la tarjeta de reservista.

Para los alumnos de las escuelas de formación de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, durante su permanencia en la institución, el respectivo documento de identidad militar o policial reemplaza la Tarjeta de Reservista” (negrilla fuera del texto).

II. Resolución No. 1362 del 11 de abril de 2019 *“por la cual se define la estructura orgánica interna y se determinan las funciones de la Dirección de Talento Humano”*⁸, artículo 16, numeral 7°:

“Artículo 16. GRUPO ADMINISTRACIÓN RESERVAS DE LA POLICÍA NACIONAL: Es la dependencia del Área Reservas de la Policía Nacional encargada de administrar al personal que conforma las Reservas de la Policía Nacional en cumplimiento a las disposiciones establecidas por el Gobierno Nacional. Cumplirá las siguientes funciones:

7°. Coordinar la elaboración, revisión y entrega de la Cédula de Identificación Policial para el personal de las Reservas de la Policía Nacional”.

6. ANÁLISIS DE PROCEDENCIA RESPECTO DE LAS NORMAS INVOCADAS POR EL DEMANDANTE COMO INCUMPLIDAS:

Con relación a las normas que el demandante alega que se encuentran incumplidas por parte de las autoridades demandadas, la Sala hace el siguiente análisis:

6.1. Respecto de la Ley 1861 de 2017, artículo 41, parágrafo 1°:

i) La norma prevé la cédula de identidad policial como reemplazo de la tarjeta de reservista, para los Oficiales, Suboficiales, Nivel Ejecutivo, Agente y Patrullero de la Policía Nacional en servicio activo, situación de retiro o de reserva, para todos los actos en que sea requerida.

ii) Como se puede observar, tal disposición no establece ningún mandato imperativo en cabeza de la autoridad demandada, por el cual sea expresa la obligación de expedir la cédula de identificación policial en los términos y condiciones pretendidos por el demandante.

iii) La norma cuyo cumplimiento pretende el actor no es actualmente exigible, dado que no indica un plazo para la expedición de la cédula de identificación policial a sus destinatarios.

⁸ EXPEDIENTE. Cd obrante a folio 36. Folios 27 a 32.

6.2. En cuanto a la Resolución No. 1362 del 11 de abril de 2019, artículo 16, numeral 7°:

i) Prevé como función del Grupo Administración Reservas de la Policía Nacional, entre otras, la de coordinar la elaboración, revisión y entregas de la Cédula de Identificación Policial para el personal de las reservas de la Policía Nacional.

ii) Esta disposición no contiene un mandato imperativo, sino la potestad en cabeza del Grupo Administración Reservas de la Policía Nacional respecto de la Cédula de identificación Policial para el personal de las reservas de la institución.

iii) Tampoco se observa que el mandato sea actualmente exigible, dado que la norma no establece un plazo para que se haga efectiva la entrega de la Cédula de Identificación Policial para el personal del Reservas.

6.3. Ninguna de las normas aludidas por incumplidas prevé los requisitos y características que debe contener la Cédula de Identificación Policial a efectos de su validez para todos los efectos legales. Luego, de la aplicación de tales disposiciones no se puede derivar un mandato inobjetable para que la Policía Nacional expida este documento de determinada forma, y que por ello se desestime de plano el certificado digital de identidad policial que fue expedido el 30 de diciembre de 2019⁹ por la autoridad demandada al accionante.

6.4. De conformidad con lo anterior, la Sala declarará improcedente el presente medio de control respecto de las normas cuyo cumplimiento exige el accionante.

⁹ Ibid. folio 13.

En mérito de lo expuesto el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Sub Sección "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRESE IMPROCEDENTE el presente medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, promovido por el señor MILTON RIAÑO HERNANDEZ por los motivos expuestos en esta providencia.

SEGUNDO: En el evento de no ser impugnada la presente decisión, por Secretaría **archívese** la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en Acta de Sesión de la fecha No.


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

Magistrada



LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Magistrado



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Magistrado