

Bogotá D.C., 3 de junio de 2025

Tribunal
ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA (REPARTO)
Ciudad

Asunto: Acción de cumplimiento

Actor: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia)

Accionados: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de la Igualdad y Equidad, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Fiscalía General de la Nación

Cordial saludo:

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe. Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales y el gobierno constitucional en Colombia, presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra del **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**, el **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**, el **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, el **MINISTERIO DE LA IGUALDAD**, el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**, por la renuencia al cumplimiento del deber de determinar el mecanismo mediante el cual operará y se implementará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, en los términos del artículo 5 de la Ley 2137 de 2021.

I. NORMA CON FUERZA MATERIAL DE LEY INCUMPLIDA

La Ley 2137 de 2021, “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, se modifica la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones*”, publicada en el Diario Oficial No. 51.756 de 4 de agosto de 2021 consagra en su artículo 5 el deber de determinar el mecanismo mediante el cual operará y se implementará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, además de consagrar el deber de reglamentar las funciones, competencias, y componentes del mismo (Anexo 2):

“LEY 2137 DE 2021

(agosto 4)

Diario Oficial No. 51.756 de 4 de agosto de 2021

PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

Por la cual se crea el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes, se modifica la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones. (...)

Artículo 5o. Sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra los niños, niñas, adolescentes y mujeres. Crear el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, como el sistema que permita identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes y mujeres y para garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de las diferentes autoridades del Estado, que permita prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la Fiscalía General de la Nación, determinarán el mecanismo mediante el cual se opere e implemente el Sistema de Alertas Tempranas.

El Gobierno nacional reglamentará las funciones, competencias, y componentes del Sistema de Alertas Tempranas, para lo cual tendrá el término de 6 meses, contados a partir de la aprobación de la partida que se asigne del presupuesto nacional para su implementación.

PARÁGRAFO. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas podrá incorporar mecanismos de respuesta rápida y eficaz para la búsqueda, localización y el resguardo de los niños, niñas, adolescentes desaparecidos, raptados y/o secuestrados”

II. AUTORIDADES RENUENTES

La presente acción de cumplimiento va dirigida contra:

El **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)**, identificado con NIT. 899999.239-2, representada por Astrid Eliana Cáceres Cárdenas o quien haga sus veces.

El **Ministerio de Justicia y del Derecho**, identificado con NIT. 900457461-9, representado por Augusto Alfonso Ocampo (E) o quien haga sus veces.

El **Ministerio de Salud y Protección Social**, identificado con NIT. 900474727, representado por Guillermo Alfonso Jaramillo o quien haga sus veces.

El **Ministerio de la Igualdad y Equidad**, identificado con NIT. .901.733.502-1., representado por Carlos Rosero o quien haga sus veces.

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, identificado con NIT. 899999090-2, representado por Germán Ávila Plazas o quien haga sus veces.

La **Fiscalía General de la Nación**, identificado con NIT. 800.152.783-1, representada por Luz Adriana Camargo Garzón o quien haga sus veces.

III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

1. La Ley 1146 de 2007 consagró disposiciones normativas orientadas a la prevención de la violencia sexual y atención integral de los niños, niñas y adolescentes (NNA) víctimas de abuso sexual.

El artículo 5 de dicha ley consagró las funciones del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual. En su numeral 11 estableció como parte de dichas funciones “*Construir, elaborar y ajustar el funcionamiento del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes*”.

2. La Ley 2137 de 2021 modificó la Ley 1146 de 2007 y creó el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres. Allí estableció que el sistema permitiría identificar, detectar y garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de las autoridades del Estado, para prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual.

Para el efecto, el inciso segundo del artículo 5 de la Ley 2137 de 2021 dispuso que el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujeres¹, el Instituto Colombiano del Bienestar Familiar y la Fiscalía General de la Nación determinarían el mecanismo para la operación e implementación del sistema de alertas.

Por su parte, el inciso 3 del artículo 5 de la Ley 2137 de 2021 señaló que el Gobierno nacional reglamentaría las funciones, competencias y componentes del sistema en el término de 6 meses, contados a partir de la aprobación de la partida que se asigne del presupuesto nacional para su implementación.

3. La exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 220 de 2019² que posteriormente se convertiría en la Ley 2137 de 2021 señala la obligación del Estado colombiano de asegurar la protección de los niños, niñas y adolescentes. En esa medida, la expedición de la norma obedece a la intención del legislador, “[de] implementar el más completo Sistema de prevención de la violencia sexual en Colombia, y mitigar así esta dolorosa realidad”. (Anexo 3)

En la exposición de motivos se relacionan informes de entidades internacionales, del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, entre otros, en los que se hace referencia a las alarmantes cifras de violencia sexual, a las secuelas físicas, emocionales, así como a los factores que inciden en este flagelo. Teniendo en cuenta dicho contexto, el legislador señaló que: “*Lo que pretende este proyecto es establecer las bases para que las entidades encargadas desarrollen el sistema de alerta temprana contra la violencia sexual de niños, niñas y adolescentes con el fin de disminuir las cifras que año a año se incrementan, además dar cumplimiento a la prevalencia de los derechos de los niños*”.

¹ En virtud del Decreto 438 de 2024 se suprimió la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Lo anterior, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 48 del Decreto 1075 de 2023, el cual traslada las competencias de dicha consejería al Ministerio de Igualdad y Equidad.

² Congreso de la República, Proyecto de Ley 220 de 2019 Cámara, Gaceta del Congreso N° 818, 6 de septiembre de 2019. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/cuatrenio-2018-2022/2019-2020/article/314-por-la-cual-se-crea-el-sistema-nacional-de-alertas-tempranas-para-la-prevencion-de-la-violencia-sexual-de-los-ninos-ninas-y-adolescentes-se-modifica-la-ley-1146-de-2007-y-se-dictan-otras-disposiciones>

4. Frente a las preocupantes cifras sobre violencia sexual, desde el 2023 la Procuraduría General de la Nación ha solicitado avances sobre la creación del sistema de alertas tempranas. En su boletín 1535 señaló:

“Bogotá, D. C., 19 de noviembre de 2023 (@PGN_COL). Frente a las preocupantes cifras que se reportan de violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes en Colombia, la Procuraduría General de la Nación le pidió a la directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, conocer los avances frente a la creación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas, dirigido a contar con información que permita brindar una respuesta inmediata y eficaz para la prevención de la violencia sexual y protección de esta población vulnerable”.³ – Subrayado fuera del texto-. (Anexo 4).

En esa misma línea, en el boletín 757 de julio de 2024, la Procuraduría reiteró su preocupación por la persistencia del maltrato infantil y reportó que entre enero y marzo de ese año se registraron 11.427 ingresos al ICBF por violencia sexual, negligencia y abandono:

“Bogotá, D. C., 10 de julio de 2024 (@PGN_COL). Persiste la vulneración de derechos de los menores de edad en el país (...)

*La Procuraduría también expresó preocupación por el número de niños, niñas y adolescentes que han ingresado al sistema de protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, reportando entre enero y marzo de 2024, 11.427 registros, siendo los motivos más recurrentes de ingreso por omisión o negligencia, por violencia sexual y por falta absoluta o temporal de responsable”*⁴ – Subrayado fuera del texto-. (Anexo 5)

En octubre de 2024, en el boletín 1238 de 2024 titulado “*¿Qué están haciendo las autoridades para prevenir la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes?*”, la Procuraduría nuevamente solicitó información a las entidades responsables sobre los avances normativos y operativos del Sistema de Alertas Tempranas, destacando la obligación del Gobierno Nacional de reglamentarlo e implementarlo.

En este mismo informe, la Procuraduría explicó que esta solicitud atendía a las alertas generadas frente a las cifras de violencia sexual contra NNA, así como por algunas barreras en la activación de rutas de acceso a la justicia para las víctimas. Al respecto, el Ministerio Público indicó:

“Desde la Procuraduría General de la Nación indagamos sobre las acciones adelantadas por las autoridades competentes frente a la prevención de la violencia que a diario sufren en Colombia niños niñas y adolescentes, por ello bemos requerido al Ministerio de Salud, al Ministerio de la Igualdad y demás entidades responsables frente a los avances en la creación del sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra

³ Procuraduría General de la Nación “Procuraduría reveló alarmante panorama de violencia sexual infantil en Colombia”, Boletín 1535-2023, última actualización 19 de noviembre de 2023 <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-revelo-alarmante-panorama-violencia-sexual-infantil-Colombia.aspx>

⁴ Procuraduría General de la Nación “Procuraduría alerta por cifras de maltrato infantil, feminicidios y transfeminicidios en el país”. Boletín 747- 2024, última actualización 10 de julio de 2024 <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/procuraduria-alerta-cifras-maltrato-infantil-feminicidios-transfeminicidios.aspx>

⁵ Procuraduría General de la Nación, “*¿Qué están haciendo las autoridades para prevenir la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes? Procuraduría pide respuestas*”, Boletín 1238 -2024 última actualización 26 de octubre de 2024, <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/que-estan-haciendo-autoridades-prevenir-violencia-sexual-infancia-procuraduria-pide-respuestas.aspx>

niños, niñas y adolescentes; frente a los graves casos que hemos conocido del homicidio y abuso sexual de un niño de tan solo dos años en el departamento de Cundinamarca” - Subrayado fuera del texto-. (Anexo 6)

5. La Fundación para el Estado de Derecho (FEDe. Colombia) presentó el 5 de julio de 2024 un derecho de petición al ICBF solicitando información sobre los avances frente a la creación del Sistema:

“4.2 Considerando las alertas generadas por la Procuraduría General de la Nación en noviembre de 2023 y los requerimientos realizados al ICBF se pregunta: ¿Cuáles han sido los avances frente a la creación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas, dirigido a contar con información que permita brindar una respuesta inmediata y eficaz para la prevención de la violencia sexual y protección de esta población vulnerable?”. (Anexo 7)

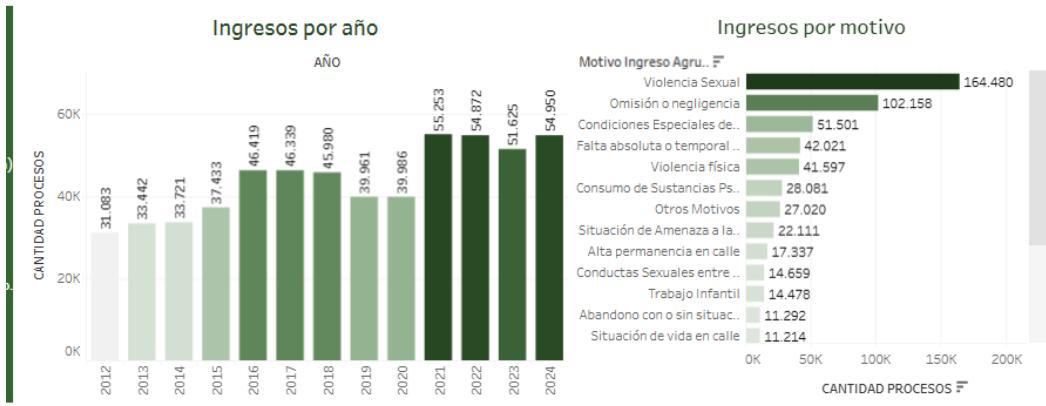
En su respuesta del 26 de agosto de 2024 el ICBF no se refirió de manera concreta a lo requerido, sino que aludió al Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, así:

“Así las cosas, en virtud de los expuesto (sic), con referencia las Alertas Tempranas activas emitidas en noviembre de 2023 por parte de la Defensoría del Pueblo, el Bienestar Familiar no tiene recomendaciones ni como entidad principal concernida, ni como entidad asociada. En el nivel territorial, el Bienestar Familiar cuenta con equipos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar en las regiones y centros zonales que coordinan con las entidades territoriales acciones frente a la prevención de la violencia sexual y protección. En este momento, existen 139 alertas tempranas activas, en las que se realiza un acompañamiento técnico desde la Subdirección General, las Direcciones Regionales, los Centros Zonales y los enlaces del SNBF, en al menos 79 alertas relacionas con reclutamiento, uso, utilización y violencia sexual”. (Anexo 8, p. 37).

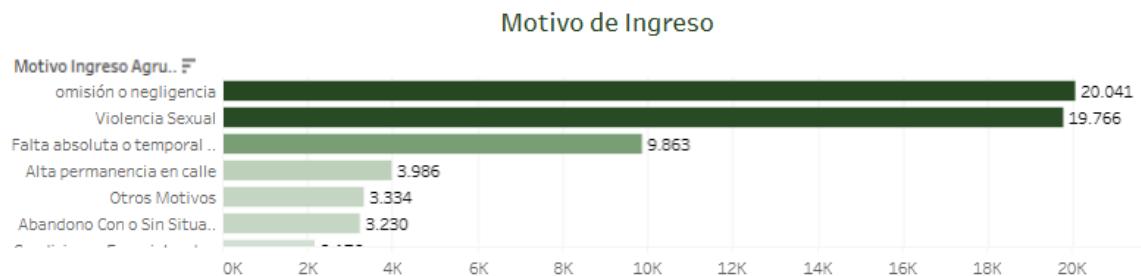
6. El Sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual creado por la Ley 2137 de 2021 es una herramienta que permitiría combatir el flagelo de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes. Para el 2024, el ICBF reporta un ingreso a procesos administrativos de restablecimiento de derechos (PARD) de 164.480 casos, ubicándose la violencia sexual como el primer motivo de ingreso⁶:

⁶ ICBF- SIM, Ingresos a Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD), corte al 31 de mayo de 2024, https://public.tableau.com/app/profile/anal.tica.institucional.icbf/viz/INGRESOS_PARD_16280564609400/PARD?publish=yes

Ingresos a Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD)



En cuanto a los PARD activos⁷, el ICBF reporta la siguiente cifra frente a los casos por violencia sexual, siendo la segunda causa con más procesos de restablecimiento de derechos activos:



Estas cifras confirman que la violencia sexual contra los NNA es una situación estructural que requiere la atención urgente del Estado.

7. Pese a la clara obligación legal respecto de la determinación y definición del mecanismo mediante el cual se operará e implementará el Sistema de Alertas Tempranas, así como respecto de la reglamentación de las funciones, competencias y componentes del referido sistema, las entidades encargadas han omitido su deber legal. Lo anterior, puesto que:

- a) No se registran proyectos normativos que den cumplimiento a los mandatos consignados en el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021. Al consultar el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) utilizando distintos criterios de búsqueda, no se encontraron resultados relacionados con proyectos normativos vinculados al Sistema Nacional de Alertas Tempranas. Esta ausencia sugiere que, al momento de la revisión, no existen iniciativas normativas en curso que regulen dicho sistema.

⁷ ICBF- SIM, Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD) activos, corte al 31 de diciembre de 2024, https://public.tableau.com/app/profile/anal.tica.institucional.icbf/viz/INGRESOS_PARD_16280564609400/PARD?publish=yes

b) Solamente se evidencia el proyecto de decreto del año 2023 “Por el cual se adiciona el Título 26 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, con el fin de establecer los lineamientos y estándares para articular el sistema de alertas tempranas de niños, niñas y adolescentes” del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones , el cual pretendía articular algunos sistemas, entre otros, el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra los niños, niñas y adolescentes⁸. Sin embargo, solo se conoce su publicación para comentarios, sin que a la fecha se haya proferido dicha reglamentación.

8. Considerando lo anterior, FEDe. Colombia radicó **solicitud de cumplimiento el 06 de mayo de 2025** ante el ICBF, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Igualdad y la Fiscalía General de la Nación, en los siguientes términos (anexo 9):

“3.1 PETICIÓN DE CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 5º DE LA LEY 2137 DE 2021

Se requiere a cada una de las entidades destinatarias que, en el marco de su competencia legal y funcional:

1. Procedan a dar cumplimiento inmediato a lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 2137 de 2021, en especial en lo relativo a:

- *La determinación del mecanismo mediante el cual operará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas.*
- *La expedición del reglamento que defina sus funciones, competencias y componentes, conforme al plazo establecido legalmente, ya vencido.*

2. Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en particular, se le solicita informar:

- *Si en el anteproyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2026, que debe presentarse en julio de 2025, se ha incluido o se estima incluir la partida presupuestal específica para la operación y sostenibilidad del Sistema Nacional de Alertas Tempranas.*
- *En caso afirmativo, remitir copia del fragmento correspondiente del anteproyecto;*
- *En caso negativo, explicar las razones de su omisión y las medidas adoptadas para subsanarla.*

De conformidad con el artículo 8 de la Ley 393 de 1997, esta solicitud se formula como requerimiento previo a la eventual interposición de una acción de cumplimiento, en relación con un deber legal determinado, vigente y atribuido normativamente a las entidades destinatarias” -Subrayas fuera de texto-

9. Considerando lo anterior, algunas de las entidades requeridas dieron respuesta en el siguiente sentido:

⁸ MinTIC, “El Gobierno Nacional abre a comentarios al proyecto de decreto (sic) que busca establecer lineamientos y estándares para articular el sistema de alertas tempranas de niños, niñas y adolescentes”, [Prensa], 14 de marzo de 2023, <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/274420:El-Gobierno-Nacional-abre-a-comentarios-al-proyecto-de-decreto-que-busca-establecer-lineamientos-y-estandares-para-articular-el-sistema-de-alertas-tempranas-de-ninos-ninas-y-adolescentes>

9.1 El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en comunicación del 28 de mayo de 2025 (radicado 202515000000148901) si bien menciona distintas gestiones como mesas de trabajo, comités técnicos, actas y otros instrumentos en los que se refiere a la integración del Sistema Nacional de Alertas Tempranas, no acredita el cumplimiento del deber legal establecido en la disposición objeto de la presente acción.

De hecho, de manera expresa reconoce que el referido sistema se encuentra en desarrollo, articulación intersectorial, diseño de módulos, entre otras gestiones que evidencian el incumplimiento del mandato legal consagrado en el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021 (Anexo 10).

9.2 El Ministerio de Justicia y del Derecho en comunicación del 28 de mayo de 2025 (radicado MJD-OFI25-0024009-DJF-20200) hizo referencia a los avances en el desarrollo de la Política Pública de Acceso a la Justicia y Prevención de Delitos Sexuales Contra Niños Niñas y Adolescentes, al Sistema Nacional de Justicia Familiar, al Sistema Único de Información Normativa SUIN-Juriscol, entre otros aspectos.

Pese a lo anterior, de manera expresa reconoció que en la actualidad aún se está trabajando en el diseño el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes:

“De manera reciente (19 de mayo del 2025), en el marco del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual, esta entidad manifestó la necesidad de impulsar el proceso de diseño y formulación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes. Frente a esta solicitud, de manera previa, el ICBF, presentó la estrategia de impulsar tal fin como eje estratégico de la estrategia “Compromiso País”.(…)

El ICBF, ha citado a las entidades parte del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Abuso Sexual – Ley 1446 de 2007, para el próximo 30 de mayo del 2025, con el objeto de socializar y ajustar el plan de acción del Compromiso País - A Tiempo, asumido por Colombia en el marco de la Primera Conferencia Ministerial para poner fin a la violencia contra la niñez. Esta jornada incluye entre otras, cronograma de actividades para el diseño del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes.” (Anexo 11)

9.3 El Ministerio de Igualdad y Equidad en comunicación del 27 de mayo de 2025 (radicado SE-2025-00010433) señaló que no ha “*adelantado estudios técnicos, actos preparatorios, documentos de planeación, cronogramas, presupuestos ni proyectos piloto de resolución para la reglamentación de la Ley 2137 de 2021*”.

Si bien se hace referencia a la participación en mesas técnicas, no se evidencia el cumplimiento del deber legal relacionado con el Sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra los niños, niñas, adolescentes y mujeres, por el contrario, pretende el cumplimiento de dicha obligación con otro deber legal, así:

“Teniendo en cuenta que el Ministerio de Igualdad y Equidad heredo (sic) las competencias de la Consejería para la Equidad de la Mujer, tiene responsabilidad en la creación e implementación del sistema de alertas tempranas en lo relativo a la prevención de violencias sexuales contra las mujeres.

Dicha obligación pretende cumplirse a través del proyecto de decreto que reglamenta el artículo 343 del Plan Nacional de Desarrollo ya que SALVIA contempla la incorporación de una herramienta de alertas tempranas sobre violencias basadas en género, por lo que a partir de la promulgación del acto administrativo se entendería cumplido el mandato legal del artículo 5 de la Ley 2137 de 2021.” (Anexo 12)

9.4 El Ministerio de Salud y de Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Fiscalía General de la Nación no dieron respuesta a la solicitud de cumplimiento presentada por la Fundación, lo cual constata la renuencia en el cumplimiento de su obligación legal.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento; por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7), de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional ha manifestado que:

“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle 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 y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes 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.

En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de injeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.

El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”⁹.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-157 de 1998. MP. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

3. El artículo 5 de la Ley 2137 de 2021 dispone:

“Artículo 5o. Sistema nacional de alertas tempranas para la prevención de la violencia sexual contra los niños, niñas, adolescentes y mujeres. Crear el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, como el sistema que permita identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes y mujeres y para garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de las diferentes autoridades del Estado, que permita prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la Fiscalía General de la Nación, determinarán el mecanismo mediante el cual se opere e implemente el Sistema de Alertas Tempranas.

El Gobierno nacional reglamentará las funciones, competencias, y componentes del Sistema de Alertas Tempranas, para lo cual tendrá el término de 6 meses, contados a partir de la aprobación de la partida que se asigne del presupuesto nacional para su implementación.

PARÁGRAFO. El Sistema Nacional de Alertas Tempranas podrá incorporar mecanismos de respuesta rápida y eficaz para la búsqueda, localización y el resguardo de los niños, niñas, adolescentes desaparecidos, raptados y/o secuestrados” -Subrayas fuera de texto-

La anterior disposición establece un deber legal, vigente, claro y atribuido normativamente a las entidades destinatarias. Además, la Ley 2137 fue promulgada el 4 de agosto de 2021, por lo que han transcurrido más de tres años y nueve meses desde su entrada en vigencia.

Cada una de las entidades responsables debe cumplir en el marco de sus competencias, la obligación señalada en el artículo 5 de la Ley 2137. Por lo anterior, la presente acción reúne todos los requisitos para su procedencia, esto es:

(i) El deber cuyo cumplimiento se exige está consagrado en una norma vigente con fuerza material de ley, esto es, el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021.

(ii) El mandato es imperativo e inobjetable, en cabeza de una autoridad pública o particular en ejercicio de funciones públicas. Respecto de las autoridades a quienes se dirige la presente acción, el mandato dispuesto por la ley es claro: “determinar” el mecanismo para la operación e implementación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres y “reglamentar” las funciones, competencias y componentes del mismo.

(iii) Se prueba la renuencia, toda vez que las entidades fueron requeridas para su cumplimiento mediante solicitud del día 6 de mayo (anexo 9). En los anexos se encuentran las constancias de radicado y las respuestas obtenidas, así:

- a. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar: radicado SIM No. 1764562617 (anexos 9.1 y 10)
- b. Ministerio de Justicia y del Derecho: radicado MJD-EXT25-0028702 (anexo 9.2 y 11)

- c. Ministerio de Salud y de Protección Social: radicado 2025423001457812 (anexo 9.3)
- d. Ministerio de Igualdad y Equidad: radicado ER-2025-00008845 (anexos 9.4 y 12)
- e. Ministerio de Hacienda y Crédito Público: No se remitió radicado por la entidad (anexo 9)
- f. Fiscalía General de la Nación: No se envió radicado, la entidad remitió la petición a la Delegada para la Seguridad Territorial por competencia (anexo 9.5)

De las entidades requeridas se recibieron respuestas por parte del ICBF, el Ministerio de la Igualdad y Equidad y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Las demás entidades guardaron silencio frente a la solicitud de cumplimiento presentada por la Fundación.

(iv) La acción de cumplimiento es la única vía judicial posible para que las entidades renuentes cumplan el mandato legal establecido en el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021.

V. PRETENSIONES

Ordenar al **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTERIO DE SALUD Y DE PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, y a la **FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN** el cumplimiento inmediato de lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 2137 de 2021, en especial en lo relativo a:

- La determinación del mecanismo mediante el cual operará y se implementará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.
- La expedición del reglamento que defina las funciones, competencias y componentes del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres conforme al plazo establecido legalmente ya vencido.

Lo anterior, con el propósito de garantizar, entre otros, el interés público y los derechos de la niñez y la adolescencia como población de especial protección constitucional.

VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevado ante las entidades accionadas. (Anexos 9 a 9.5)

De esta manera queda acreditada la renuencia de las autoridades.

VII. JURAMENTO

De conformidad con lo establecido en la ley, manifiesto bajo la gravedad del juramento, que no he acudido ante ningún Tribunal Administrativo para instaurar acción de cumplimiento con fundamento en los mismos hechos y normas contra las autoridades relacionadas en la presente acción.

VIII. COMPETENCIA

El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, de conformidad con el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: *“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”*.

IX. PRUEBAS Y ANEXOS

Pruebas aportadas con el escrito de demanda. En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública:

<https://drive.google.com/drive/folders/1MNxDVNQa3g6mYnNsiTm4oBFinQZM97Wq>

Anexo No. 1	Certificado de existencia y representación legal FEDE. Colombia y cédula del representante legal.
Anexo No. 2	Diario Oficial N°. 51.756
Anexo No. 3	Gaceta del Congreso 818, 6 de septiembre de 2019.
Anexo No. 4	Boletín 1535 de 2023, Procuraduría General de la Nación.
Anexo No. 5	Boletín 757 de 2024, Procuraduría General de la Nación.
Anexo No. 6	Boletín 1238 de 2024, Procuraduría General de la Nación.
Anexo No. 7	Derecho de petición de información al ICBF, 5 de julio de 2024
Anexo No. 8	Respuesta del ICBF, 26 de agosto de 2024
Anexo No. 9	Petición de cumplimiento radicada por FEDE. Colombia el 06 de mayo de 2025 y constancias de radicación
Anexo No. 9.1	Acuse de recibido_ICBF
Anexo No. 9.2	Acuse de recibido_MinJusticia
Anexo No. 9.3	Acuse de recibido_MinSalud
Anexo No. 9.4	Acuse de recibido_MinIgualdad
Anexo No. 9.5	Acuse de recibido y remisión_Fiscalía General de la Nación
Anexo No. 10	Respuesta ICBF 28 de mayo de 2025
Anexo No. 11	Respuesta Ministerio de Justicia 28 de mayo de 2025
Anexo No. 12	Respuesta Ministerio de la Igualdad 28 de mayo de 2025

X. NOTIFICACIONES

FEDe. Colombia recibirá notificaciones en:

Dirección: Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C.

Teléfono: 3001160643

Correo: notificaciones@fedecolombia.org

El **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar:**

Dirección: Dirección: Av. Carrera 68 # 64C - 75 Bogotá, D.C.

Teléfono: 601 4377630

Correo: notificaciones.judiciales@icbf.gov.co

El **Ministerio de Justicia y del Derecho**

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27 / Bogotá D.C.

Teléfono 601444 31 00

Correo: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co

El **Ministerio de Salud y Protección Social**

Dirección: Carrera 13 No. 32-76. Bogotá

Teléfono 601 330 5000

Correo: notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co

El **Ministerio de la Igualdad y Equidad**

Dirección: Calle 28 #13a - 15. Edificio Centro de Comercio Internacional, Bogotá D.C.

Teléfono 601 6664543

Correo: notificacionesjudiciales@minigualdad.gov.co

El **Ministerio de Hacienda y Crédito Público:**

Dirección: Carrera 8 No. 6C- 38, Bogotá D.C.

Teléfono 601 381 1700

Correo: notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co

La **Fiscalía General de la Nación**

Dirección: Calle 24 No. 52 – 01, Bogotá D.C.

Teléfono 601 5702000

Correo: jur.notificacionesjudiciales@fiscalia.gov.co

Atentamente,


ANDRÉS CARO BORRERO

C.C 1.136.883.888

Representante legal

FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO

NIT 901.652-590-1

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCION PRIMERA
SUBSECCION B

Bogotá DC, quince (15) de julio de dos mil veinticinco (2025)

Magistrado Ponente:	CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Expediente:	25000-23-41-000-2025-00851-00
Demandante:	FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO – FEDE COLOMBIA
Demandados:	NACIÓN – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO Y OTROS
Medio de Control:	CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
Asunto:	CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 5.º DE LA LEY 2137 DE 2021 - SISTEMA NACIONAL DE ALERTAS TEMPRANAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA SEXUAL CONTRA LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES

La Sala decide la solicitud presentada por la Fundación para el Estado de Derecho, a través de su representante legal, dirigida a obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. Las actuaciones procesales surtidas

1) Por escrito radicado en la Secretaría de la Sección Primera de esta corporación, la Fundación para el Estado de Derecho (en adelante **FEDE Colombia**), presentó demanda¹, a través de su representante legal, en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, contra los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, de la Igualdad y Equidad, de Hacienda y Crédito Público, la Fiscalía General de

¹ Archivo PDF “DEMANDA03062025_152034” de la carpeta “001DEMANDA Y ANEXOS”.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

la Nación (**en adelante FGN**) y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante **ICBF**), a fin de obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021, en el sentido de determinar el mecanismo mediante el cual operará y se implementará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra los niños, niñas, adolescentes y mujeres, así como también para reglamentar las funciones, competencias y componentes de dicho sistema, dentro del término allí previsto.

2) Realizado el reparto en la secretaría de la Sección Primera de esta corporación, correspondió el conocimiento del asunto al magistrado sustanciador de la referencia, quién por auto del 5 de junio de 2025², admitió la demanda interpuesta, ordenó la notificación de dicho proveído a las accionadas y les otorgó un término de tres (3) días para que se hicieran parte en el proceso, allegaran y solicitaran las pruebas que estimaran pertinentes para ejercer su derecho de defensa y a la agente del Ministerio Público para que rindiera su concepto. Además, se ordenó vincular al presente asunto para integrar la parte demanda al Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política.

Dicho auto se comunicó a las partes vía mensaje de datos el 10 de junio de 2025³, y se notificó el 11 de ese mismo mes y año.⁴

4) Dentro del término otorgado en el auto anterior, tanto el Presidente de la República, como los ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, de la Igualdad, así como también la FGN y el ICBF, contestaron la demanda. El Ministerio de Justicia y del Derecho no contestó la demanda dentro del término allí otorgado.

5) Seguidamente, a través de auto del 27 de junio de 2025⁵, se abrió el proceso a pruebas, decretándose como tales las solicitadas por las partes. Además, se reconoció personería jurídica a los apoderados judiciales de la Presidencia de la República, de los ministerios de los ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y Protección Social, de la Igualdad y Equidad, así como también la FGN y el ICBF.

² PDF 005 del expediente digital.

³ PDF 006 del expediente digital.

⁴ PDF 007 del expediente digital.

⁵ PDF 015 del expediente digital.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

La Agente del Ministerio Público no rindió concepto en el presente asunto.

2.- La pretensión

La fundación accionante formuló la siguiente pretensión⁶:

“Ordenar al INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTERIO DE SALUD Y DE PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE IGUALDAD Y EQUIDAD, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, y a la FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN el cumplimiento inmediato de lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 2137 de 2021, en especial en lo relativo a:

- La determinación del mecanismo mediante el cual operará y se implementará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.*
- La expedición del reglamento que defina las funciones, competencias y componentes del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres conforme al plazo establecido legalmente ya vencido.”*

3.- Los hechos.

Como fundamento fáctico de las súplicas, la demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

- 1) En el artículo 5.º, numeral 11 de la Ley 1146 de 2007, se consagró como una de las funciones a cargo del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los niños, niñas y adolescentes víctimas de abuso sexual la de “*construir, elaborar y ajustar el funcionamiento del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes.*”
- 2) Dicha Ley fue modificada por medio de la Ley 2137 de 2021, a través de la cual se creó dicho sistema con el fin de prevenir, detectar y garantizar una respuesta rápida y eficaz para prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual. Además, a través del artículo 5 se impuso al Gobierno Nacional a través de las accionadas, la

⁶ Archivo PDF “DEMANDA03062025_152034” de la carpeta “001DEMANDA Y ANEXOS”, pág. 11

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

obligación de determinar el mecanismo para la operación e implementación del referido sistema.

De otro lado, medio del inciso 3 del artículo 5.º se impuso al Gobierno Nacional el deber de reglamentar las funciones, competencias y componentes del sistema, dentro del término de 6 meses, contados a partir de la aprobación de la partida asignada por el presupuesto nacional para su implementación.

- 3) En la exposición de motivos del proyecto de Ley N.º 2020 de 2019, que dio lugar a la Ley 2137 de 2021, se planteó la necesidad de crear un sistema completo para prevenir la violencia sexual en Colombia, en razón a las alarmantes cifras presentadas que requiere atención urgente del Estado. Sin embargo, no se registran proyectos normativos que den cumplimiento a la norma presuntamente desatendida, solo uno presentado en 2023.
- 4) El 6 de mayo de 2025, presentó un derecho de petición ante las accionadas, solicitando el cumplimiento del artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021, y aunque tanto el ICBF, como los ministerios de Justicia y el Derecho y de Igualdad y Equidad afirmaron realizar algunas gestiones en repuesta a su solicitud, no acreditaron el efectivo cumplimiento de la norma presuntamente desatendida.
- 5) Las demás accionadas no contestaron su petición, con lo cual afirma que se acredita el cumplimiento del requisito de constitución en renuencia.

4.- Contestaciones a la demanda

4.1.- El presidente de la República

El presidente de la República, a través de apoderada judicial, contestó la demanda, por escrito mediante el cual aceptó unos hechos, respecto de otros dijo que no le constaban, frente a uno señaló que no se constituía en hecho y solicitó que el medio de control ejercido fuera declarado improcedente, para lo cual expuso los siguientes argumentos:

-El accionante no cumplió con el requisito de constitución en renuencia frente al Presidente de la República, pues la petición que presentó previo a la presentación de la

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)

Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

demandó el 6 de mayo de 2025, no la dirigió frente a este, así como tampoco lo demandó, por lo cual no podía ser vinculado para integrar la parte demandada en el auto admisorio. Además, dentro de las funciones a cargo del Presidente no se encuentra ninguna relacionada con la reglamentación de la norma presuntamente desatendida, pues solo le corresponde sancionar el acto ya tramitado por la autoridad competente.

-Según el artículo 9.^º de la Ley 393 de 1997, el medio de control ejercido no es procedente frente a normas que establecen gastos y, el precepto que se pide cumplir condiciona la reglamentación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la prevención de la violencia sexual contra los niños, niñas, adolescentes y mujeres a la aprobación de la partida que se asigne del presupuesto nacional para su implementación.

-El Presidente de la República no representa a la Nación en asuntos relativos al sistema que se pide reglamentar, sino las accionadas en razón de sus competencias funcionales; conforme a los artículos 115 a 208 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional incluye tanto al Presidente de la República, como a los ministros de despacho, a quienes les corresponde administrar su dependencia, formular las políticas de su sector y ejecutar las leyes en los asuntos que le competen funcionalmente, por lo cual pide que se declare probada la excepción que denominó “*indebida representación de la Nación.*”

-Por último, propuso como excepción la que denominó “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, respecto de la cual señaló que la norma presuntamente desatendida expresamente previó que las autoridades encargadas de reglamentar el “*Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes*”, eran los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, de la Igualdad y Equidad, de Hacienda y Crédito Público, la FGN, el ICBF. Además, aunque el artículo 189 numeral 11 contempla una potestad reglamentaria esta no es absoluta.

4.2.- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Contestó la demanda, a través de apoderado judicial, por escrito mediante el cual solicitó que el medio de control ejercido fuera declarado improcedente, para lo cual expuso los siguientes argumentos:

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

-Propuso como excepción la que denominó “*improcedencia de la acción de cumplimiento por cuanto no se ha constituido en renuencia al ministerio de hacienda*”, respecto de la cual manifiesta que la demandante no cumplió con el requisito de constitución en renuencia, pues aunque afirmó enviar una solicitud de cumplimiento el 6 de mayo de 2025, no obra en el expediente constancia alguna de recibo, radicado, ni respuesta por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, lo que impide tener por acreditado en el asunto que previo a la presentación de la demanda lo requirió para cumplir la norma presuntamente desatendido. Además, en el medio de control ejercido dicho requisito no puede presumirse, ni inferirse, sino que debe estar plenamente acreditado en el proceso.

-El artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021 no consagra un mandato claro, directo, ni específico dirigido al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los deberes allí contemplados se dirigen al Gobierno Nacional a través de las accionadas. Además, el hecho de que una partida presupuestal sea condición para exigir el reglamento, no lo convierte en obligado directo del deber reglamentario, pues como órgano rector de la política fiscal y presupuestal, evalúa, formula y tramita las asignaciones en el marco del anteproyecto de la Ley de presupuesto.

-Carece de competencias funcionales en materia de protección de infancia, prevención de la violencia sexual y atención de la población vulnerable, su función es transversal y de apoyo en términos de viabilidad fiscal y sostenibilidad del gasto público, por lo cual no puede ser compelido judicialmente a financiar una política pública que no ha sido previamente formulada, estructurada y adoptada por las entidades sectoriales responsables.

-No existe prueba alguna de que hubiera sido aprobada una partida específica para el Sistema Nacional de Alertas Tempranas, ni que se hubiera agotado el trámite técnico ante el Confis, Conpes, o el Congreso de la República, por lo cual no se ha cumplido con el supuesto legal que da lugar a la reglamentación.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, pide que se declare como probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, o que en su defecto se declare

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)

Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

la improcedencia de la acción por no haberse acreditado el requisito de constitución en renuencia.

4.3.- Ministerio de Salud y Protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social, a través de apoderado judicial, contestó la demanda por escrito mediante el cual solicitó que el medio de control ejercido fuera declarado improcedente, para lo cual señaló lo siguiente:

-Afirma que a través de la Coordinación del Grupo Sexualidad Derechos Sexuales y Derechos reproductivos de la Dirección de Promoción y Prevención ha participado en diferentes mesas de trabajo con diferentes entidades desde el 25 de marzo de 2022, hasta el 25 de marzo de 2025, para la materialización del sistema, así como también ha solicitado recursos al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su desarrollo, pero a la fecha no ha sido aprobada una partida presupuestal que permita su operatividad. Además, teniendo en cuenta que solo hasta noviembre de 2024 se informó sobre la imposibilidad jurídica de incluir en dicho sistema, el sistema de monitoreo de violencias basadas en género, por lo cual se tuvieron que realizar nuevas mesas técnicas.

-El medio de control ejercido es improcedente, en tanto el mandato que se pide cumplir no es actual, en tanto no ha sido aprobada una partida presupuestal para la implementación del sistema, es decir, no ha acontecido la condición para contar el término para su reglamentación. Además, la norma presuntamente incumplida implica un gasto público, de manera tal que también es improcedente conforme al artículo 9 de la Ley 393 de 1997.

-Tampoco es procedente, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 9.^º de la Ley 393 de 1997, en tanto la norma que se pide cumplir implica un gasto público.

4.4.- El Ministerio de la Igualdad y Equidad

Contestó la demanda, a través de apoderado judicial, por escrito mediante el cual aceptó unos hechos, respecto de otros manifestó que no le constaban y solicitó que el medio de

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

control ejercido fuera declarado improcedente o, que en su defecto se negaran las pretensiones, para lo cual, expuso los siguientes argumentos:

-Ha venido trabajando en un proyecto de decreto que reglamentará el artículo 343 de la Ley 2294 de 2023 “*Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026: Colombia Potencia Mundial de la Vida*”, para crear un Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo de las Violencias Basadas en Genero “*SINARASMOVBG*”, con el fin de centralizar la información de los casos individuales para operativizar, monitorear y hacer seguimiento a las rutas aplicadas a cada caso, incorporando alertas tempranas y estrategias de reacción para tomar acciones frente a las barreras de acceso a la justicia y a las medidas de protección, atención y estabilización establecidas por la Ley incluyendo casas refugios. Además, dicho sistema fortalecerá y garantizará la interoperabilidad de los diferentes sistemas de información, seguimiento y monitoreo, creados por las Leyes 1257 de 2008, 1719 de 2014, 1761 de 2015 y 2126 de 2021.

-Propuso como excepciones las que denominó “*ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones*”, respecto de la cual asevera que no se le puede atribuir una renuencia en el cumplimiento de la norma, cuando el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no ha comunicado, aprobado, ni asignado la partida presupuestal necesaria para la “*creación*” del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los niños, niñas, adolescentes y mujeres.

-Dice que el medio de control ejercido, debe ser declarado improcedente, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, pues para reglamentar las funciones, competencia y componentes de dicho sistema, se requiere de una asignación previa de recursos presupuestales, es decir, un gasto público debidamente aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

-El término establecido para dar cumplimiento a lo ordenado por la ley no ha vencido, por cuanto aún no se ha efectuado la asignación de la partida presupuestal requerida para la creación del sistema.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)

Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

-Las problemáticas como la violencia sexual, son abordadas a través de la Dirección para la Atención y Prevención de Violencias contra las Mujeres, adscrita al Viceministerio de las Mujeres, la cual ejecuta programas para abordar de forma integral las violencias contra las mujeres a través de; i) Modelo de seguridad humana integral para las mujeres en todas sus diversidades; ii) Sistema Nacional de Registro, Atención, Seguimiento y Monitoreo (SALVIA); y iii) Estrategia de cambio cultural para la eliminación de las violencias y la tolerancia social frente a estas.

-Dice que actualmente cuenta con el aval de la Oficina Jurídica para incluir el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, establecido en la Ley 2137 de 2021, como parte de SALVIA, el cual está compuesto por cuatro (4) componentes: i) una estrategia de integración de las rutas de atención a Violencias Basadas en Género; ii) un mecanismo de centralización de la información para: 2.1. operativizar, monitorear y hacer un seguimiento a las rutas aplicadas a cada caso, 2.2 incorporar alertas tempranas de VBG, 2.3. Estrategias de reacción para tomar acciones frente a las barreras de acceso a la justicia y a las medidas de protección, atención y estabilización establecidas por la ley incluyendo las casas refugio; (iii) abordaje del feminicidio y riesgo de feminicidio; y (iv) fortalecimiento y garantía de la interoperabilidad de los sistemas de información, seguimiento y monitoreo.

-Desde el SALVIA se ha contemplado la forma de incluir el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas y Adolescentes y Mujeres, sin incurrir en una duplicidad de funciones, por lo cual la Dirección para la Prevención y Atención de las Violencias contra las Mujeres ha realizado mesas técnicas con representantes de diferentes instituciones responsables del Sistema, así como en las convocatorias realizadas por el ICBF como secretaria técnica del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual.

4.5.- La Fiscalía General de la Nación

Contestó la demanda, a través de apoderada judicial, por escrito a través del cual se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demanda y solicitó que el medio de

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)

Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

control ejercido fuera declarado improcedente, para lo cual expuso los siguientes argumentos:

-Como órgano de la rama judicial conforme al artículo 249 y 250 constitucional, con la Resolución No. 0268 de junio 25 de 2024, creó e implementó la Unidad Especial de Investigación de delitos priorizados cometidos contra niños, niñas y adolescentes, lo cual demuestra adecuaciones realizadas en su capacidad de funcionamiento para dar respuesta a la necesidad de articulación con otras entidades que integran el Sistema de prevención de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.

-Teniendo en cuenta que el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021, señala que corresponde al Gobierno Nacional reglamentar las funciones, competencias y componentes del sistema de alertas tempranas, no es competencia de la Fiscalía General de la Nación sentar las bases para la puesta en marcha de dicho sistema, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 115 de la Constitución Política.

-Dice que en el presente asunto no se cumple con el requisito de subsidiariedad, pues el medio de control procedente para ventilar las pretensiones invocadas es el de protección de derechos e intereses colectivos, pues es el mandato se dirige frente al Gobierno Nacional, quién encabeza el sistema y entidades como el ente instructor solo colabora armónicamente para la consecución de los fines del sistema administrativo que es propio de la naturaleza de funciones de la rama ejecutiva del poder ejecutivo

-Propuso como excepciones las que denominó “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, respecto de la cual señaló que no estaba llamada a conformar el extremo pasivo, en tanto sus funciones constitucionales y legales se circunscribían al ámbito judicial, más no administrativo o ejecutivo y no puede adelantar actos que están por fuera de sus competencias, so pena de vulnerar los principios de legalidad y de separación de poderes.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

4.6.- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

El ICBF contestó la demanda, a través de apoderado judicial, por escrito mediante el cual aceptó un hecho, parcialmente dos, negó otros, respecto de uno manifestó que no le constaba y se opuso a la prosperidad de las pretensiones, para lo cual, expuso los siguientes argumentos:

-Propuso como excepciones las que denominó “*de la indebida integración del contradictorio y la necesidad de la vinculación de los agentes integrantes de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (en adelante CIPRAT)*”, respecto de la cual señala que en el presente asunto debían ser vinculados para integrar la parte demandada los miembros de dicha comisión, así como también de los comités Territoriales de Prevención y de alertas para la reacción rápida; “*Pleito Pendiente*”, frente a la cual asevera que dentro del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, radicado bajo el N.º 25000234100020250008200, intervienen las mismas partes, se fundamenta en iguales hechos y pretensiones del presente asunto.

-Igualmente, propuso como excepciones las que denominó “*ausencia de renuencia y, por ende, la existencia del actuar proactivo de la entidad, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia aplicable*”, respecto de la cual señala que no ha sido renuente en el cumplimiento de la norma presuntamente desatendida, pues a través de los oficios Nos. 202420000000266611 del 26 de agosto de 2024, y el N.º 202515000000148901 del 25 de mayo de 2025, señaló de forma clara y precisa las actuaciones realizadas de forma proactiva, diligente y concatenada con otras autoridades competentes para la reglamentación e implementación del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra Niños, Niñas y Adolescentes, y “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, frente a la cual manifiesta que no cuenta con facultades de articulación interinstitucional para consolidar una estrategia nacional de prevención, sino que la competente para ello es el CIPRAT.

Con fundamento en lo expuesto, solicita que en el asunto se nieguen las pretensiones de cumplimiento, pues ha cumplido sus deberes misionales y legales.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

5.- El concepto del Ministerio Público.

La agente del Ministerio Público no rindió concepto en el presente asunto.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, la Sala resolverá el asunto sometido a consideración, con el siguiente derrotero: 1) aspectos procesales previos; 1.1.) la renuencia; 1.1.1) el cumplimiento de dicho requisito frente al presidente de la República; 1.1.2.) el cumplimiento de dicho requisito frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público; 1.2.) la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente al Presidente de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la FGN el ICBF; 1.3.) las excepciones de indebida integración del contradictorio y de pleito pendiente presentadas por el ICBF; 2) la finalidad del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley medio o de actos administrativos; 3) la disposición legal cuyo cumplimiento se pretende; 4) el caso concreto.

1.- Aspectos procesales previos

1.1. La renuencia

a) El numeral 5.^º del artículo 10.^º de la Ley 393 de 1997 contempla, como uno de los requisitos formales de la demanda que se presente en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, que el actor acredite la constitución en renuencia de la autoridad o particular responsable de la ejecución de la norma o acto administrativo correspondiente.

En concordancia con lo anterior, el artículo 161 del CPACA dispone:

“ARTÍCULO 161. REQUISITOS PREVIOS PARA DEMANDAR.
La presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos en los siguientes casos:

(...)

3. Cuando se pretenda el cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo, se requiere la

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)

Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

constitución en renuencia de la demandada en los términos del artículo 8.º de la Ley 393 de 1997.” (se resalta).

Ahora bien, en los términos del inciso segundo del artículo 8.º de la Ley 393 de 1998, el requisito de constitución en renuencia consiste en el deber a cargo del accionante en el medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, que previo a presentar la demanda reclame ante la autoridad o entidad presuntamente incumplida el cumplimiento del mandato legal o acto administrativo incumplido y, que esta, a su vez, se ratifique en su incumplimiento de forma expresa o tácita, esto es, guardando silencio sobre el requerimiento dentro de los diez (10) días siguientes a su presentación.

Así, en los términos referidos, se entiende que mediante dicho requisito lo que se procura es otorgarle la oportunidad a la autoridad o entidad presuntamente incumplida que cumpla la obligación de ejercer las competencias atribuidas por la Ley, sin necesidad de que intervenga una autoridad judicial para que así se lo ordene y, para que se entienda cumplido, el actor debe haber solicitado directa y previamente ante la autoridad pública o particular respectivo, el cumplimiento de las normas cuyo incumplimiento alega.

En ese orden, es evidente que la constitución en renuencia se constituye no sólo en un requisito formal de la demanda, sino de procedibilidad del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos.

No obstante, no se exige el cumplimiento de dicho requisito, cuando el actor alegue la causación de un inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable al cumplirlo, el cual debe sustentar debidamente en su demanda y **probar la inminencia del perjuicio que se causaría⁷**.

En cuanto al requisito al que se alude, el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“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.

⁷ Consejo de Estado, Sección Quinta providencia de 13 de noviembre de 2003, expediente número 25000-23-27-000-2003-1877-01(ACU), M P Darío Quiñones Pinilla.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

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.

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.”⁸ (Resalta la Sala).

- b) En cuanto al cumplimiento del requisito al que se aduce, se ha precisado que en aquellos eventos en los cuales el juez de cumplimiento es quien vincula a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico se encuentra llamada a cumplir el mandato legal o acto administrativo incumplido, en los términos del artículo 5.º de la Ley 393 de 1997, quien constituye en renuencia a la autoridad es el juez de cumplimiento y no el accionante.

Así lo precisó el Consejo de Estado, en los siguientes términos:

“(...) En consecuencia, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura será llamada al presente proceso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.º de la Ley 393 de 1997, según el cual, el juez de cumplimiento debe notificar a la autoridad que conforme al ordenamiento jurídico pueda tener competencia para cumplir con el deber omitido, de forma que, es el mismo operador jurídico quien constituye en renuencia a la autoridad administrativa (...).” (Resalta la Sala).

⁸ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 9 de junio de 2011, expediente 47001-23-31-000-2011-00024-01, C.P. Susana Buitrago.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

1.1.1. El cumplimiento del requisito de constitución en renuencia frente al Presidente de la República

Al respecto, la apoderada judicial del Presidente de la República alega que la demandante no lo constituyó en renuencia, teniendo en cuenta que previo a la presentación de la demanda solo dirigió su petición de cumplimiento frente a los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, de Igualdad y Equidad, de Hacienda y Crédito Público, la FGN y el ICBF.

Al respecto, se considera que contrario a lo que afirma la apoderada judicial del Presidente de la Repùblica, en el asunto si se cumplió con el requisito al que se alude, toda vez que fue el juez de cumplimiento quien lo constituyó en renuencia respecto de la norma cuyo incumplimiento se aduce, al ordenar su vinculación al proceso para integrar la parte demandada mediante el auto del 5 de junio de 2025⁹ y notificarle de la existencia del presente medio de control de cumplimiento, sin que tal circunstancia comporte una vulneración de su derecho fundamental al debido proceso.

Además, tal como lo ha precisado el Consejo de Estado, no es posible tener como incumplido dicho requisito, cuando se tiene que el Presidente de la Repùblica fue vinculado al proceso por orden judicial y no por el querer de la parte al momento de formular su pretensión¹⁰.

En ese orden de ideas, se declarará como no probada la excepción que el Presidente de la Repùblica denominó “*Ausencia de agotamiento del requisito de procedibilidad respecto del señor presidente de la Repùblica*”, por las razones expuestas.

1.1.2.- El cumplimiento del requisito de constitución en renuencia frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Alega que, si bien el demandante afirmó enviar una solicitud de cumplimiento el 6 de mayo de 2025, no obra en el expediente constancia alguna de recibo, radicado, ni

⁹ Archivo PDF 005 del expediente digital.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 24 de abril de 2025, Expediente: 25000234100020240176201, C.P. Gloria María Gómez Montoya.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

respuesta de su parte, lo que impedía tener por acreditado el cumplimiento del requisito de constitución en renuencia.

Contrario a lo que afirma, en el asunto sí se encuentra acreditado que la demandante lo constituyó en renuencia, pues obra copia del derecho de petición de fecha 6 de mayo de 2025¹¹, a través del cual pidió ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las demás accionadas el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021, el cual remitió vía mensaje de datos, entre otras, a la cuenta de correo electrónico contactenos@minhacienda.gov.co, tal como se pasa a ver:



En ese orden de ideas, con independencia de que no obre en el expediente constancia alguna de recibido del derecho de petición presentado por la demandante, se encuentra acreditado que esta sí cumplió con el requisito de constitución en renuencia respecto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se encuentra debidamente acreditado en el proceso.

Así las cosas, se declarará como no probada la excepción que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominó “*improcedencia de la acción de cumplimiento por cuanto no se ha constituido en renuencia al ministerio de hacienda*”.

En cuanto a la excepción que el ICBF denominó “*ausencia de renuencia y, por ende, la existencia del actuar proactivo de la entidad, de acuerdo con la normatividad y jurisprudencia aplicable*”, se advierte que se encuentra más relacionada con el fondo del asunto, esto es, el cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021.

¹¹ Archivo “Anexo 9” de la carpeta “001DEMANDAYANEXOS” del expediente digital.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

1.2.- La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva frente a cada uno de los accionados

La legitimación en la causa se refiere a la capacidad o interés jurídico que tienen las partes en un determinado proceso para formular o controvertir pretensiones, de conformidad con lo dispuesto en la Ley.

Así, se encuentra legitimado en la causa por pasiva quien, conforme a la Ley sustancial, tiene la aptitud o capacidad para controvertir u oponerse a las pretensiones formuladas por el demandante en un determinado proceso.

En tratándose del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos, la legitimación en la causa por pasiva se encuentra prevista en el artículo 5.^o de la Ley 393 de 1997, conforme al cual dicho medio de control deberá dirigirse frente a la autoridad que le corresponda cumplir los mandatos contenidos en la norma con fuerza material de Ley o acto administrativo.

Precisado lo anterior, teniendo en cuenta que los mandatos contenidos en el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021 se dirigen frente a los Ministerios de Salud y Protección Social, de la Igualdad y Equidad, la FGN y el ICBF, es evidente que todos se encuentran legitimados en la causa por pasiva en el presente asunto, pues en los términos de lo dispuesto en el referido artículo 5.^o de la Ley 393 de 1997, están llamados a cumplirlos.

Por las razones expuestas, se declarará como no probada la excepción que los accionados FGN y el ICBF denominaron “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”.

De otro lado, se declarará como probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Presidente de la República, teniendo en cuenta que la norma es clara al señalar que tanto el mandato dirigido a determinar el mecanismo mediante el cual se opere e implemente el Sistema de Alertas Tempranas, para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, como el dirigido a reglamentar las funciones, competencias y componentes de dicho sistema, se encuentra en cabeza del Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Justicia y el Derecho,

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDE Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

de Salud y Protección Social, de la Igualdad y Equidad, la FGN y el ICBF¹² y, en consecuencia, se ordenará su desvinculación del asunto.

Por último, se declarará como no probada dicha excepción frente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, toda vez que tiene un interés jurídico para controvertir las pretensiones de cumplimiento elevadas por la parte accionante, en la medida en que el acatamiento de los mandatos contenidos en el ya tantas veces mencionado artículo 5 de la Ley 2137 de 2021, penden de una condición que es precisamente la existencia de una partida presupuestal

1.3.) las excepciones de indebida integración del contradictorio y de pleito pendiente presentadas por el ICBF

Al respecto, es de recordar que el ICBF formuló como excepciones las que denominó “*de la indebida integración del contradictorio y la necesidad de la vinculación de los agentes integrantes de la CIPRAT*”, respecto de la cual señala que en el presente asunto debían ser vinculados para integrar la parte demandada los miembros de dicha comisión, así como también de los comités Territoriales de Prevención y de alertas para la reacción rápida; y “*Pleito Pendiente*”, frente a la cual asevera que dentro del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, radicado bajo el N.^o 25000234100020250008200, intervienen las mismas partes, se fundamenta en iguales hechos y pretensiones del presente asunto.

La Sala declarará como no probada la excepción que el ICBF denominó “*de la indebida integración del contradictorio y la necesidad de la vinculación de los agentes integrantes de la CIPRAT*”, toda vez que los mandatos contenidos en el artículo 5 de la Ley 2137 de 2021 no se encuentran dirigidos ni frente a los integrantes de la CIPRAT, ni frente a los Territoriales de Prevención y de alertas para la reacción rápida.

Igualmente, se declarará como no probada la excepción que el ICBF denominó “*pleito pendiente*”, pues al realizar la revisión en el aplicativo SAMAI, se advierte que el proceso identificado con el N.^o 25000234100020250008200, se inició por FEDE

¹² En este mismo sentido, se puede ver la sentencia proferida por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, el 24 de abril de 2025, Expediente: 25000234100020240176201, C.P. Gloria María Gómez Montoya.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

Colombia, en ejercicio del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, contra el Presidente de la República y el ICBF, invocando la protección de algunos derechos colectivos, con ocasión del “*flagelo del reclutamiento forzado de niños, niñas y adolescentes. La falta de garantías efectivas y la omisión del Estado en la implementación de medidas adecuadas han permitido la vulneración sistemática de estos derechos colectivos en diversas regiones del país*” y se pretende la adopción de algunas medidas dirigidas a evitar el reclutamiento forzado de menores. Por lo anterior, resulta evidente que no tiene relación alguna con el asunto que ahora se somete a decisión.

2.- Finalidad del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos

El medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, consagrado en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante **CPACA**) tiene por finalidad hacer efectivo el derecho de que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de intereses jurídicos, para exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos y, de tal forma, hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

Sobre el particular, es pertinente advertir que los requisitos mínimos exigidos para la procedencia del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos son los siguientes:

- a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art. 1.º Ley 393 de 1997).
- 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 cumplimiento** (arts. 5.º y 6.º *ibidem*).

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

- 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 incumplimiento (art. 8.º de la misma norma).
- 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 acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico, salvo el caso de que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

2.- La norma con fuerza material de Ley cuyo cumplimiento se pretende.

La parte actora alega como mandato incumplido el contenido en el artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021, “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los niños, niñas y adolescentes, se modifica la Ley 1146 de 2007 y se dictan otras disposiciones*”

El referido artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021 preceptúa lo siguiente:

“ARTÍCULO 5. Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.
Crear el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, como el sistema que permita identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes y mujeres y para garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de las diferentes autoridades del Estado, que permita prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual.

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y la Fiscalía General de la Nación, determinaran el mecanismo mediante el cual se opere e implemente el Sistema de Alertas Tempranas.

El Gobierno Nacional, reglamentará las funciones, competencias, y componentes del Sistema de Alertas Tempranas. Para lo cual tendrá el término de 6 meses, contados a partir de la aprobación de la partida que se asigne del presupuesto nacional para su implementación.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

PARÁGRAFO. *El Sistema Nacional de Alertas Tempranas podrá incorporar mecanismos de respuesta rápida y eficaz para la búsqueda, localización y el resguardo de los niños, niñas, adolescentes desaparecidos, raptados y/o secuestrados.”*

3.- El caso concreto.

De los argumentos expuestos por la parte actora en la demanda, se logra evidenciar que considera incumplido el mandato contenido artículo 5.^º de la Ley 2137 de 2021, por parte de los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, de la Igualdad y Equidad, de Hacienda y Crédito Público, la FGN y el ICBF al no determinar el mecanismo mediante el cual operará y se implementará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, así como también por no reglamentar sus funciones, competencias y componentes.

En los términos en que ha sido propuesta la controversia, la **Sala accederá parcialmente** a las pretensiones de cumplimiento, por las razones que a continuación se exponen:

1) En relación con los requisitos mínimos de la demanda interpuesta en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, el Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“El artículo 87 de la Constitución Política permite que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo que otra autoridad se rehúsa a observar y que en caso de prosperar la acción, en sentencia se le ordenará la ejecución del deber omitido.

“Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 393 de 1997, son tres los requisitos mínimos exigidos para que proceda la acción de cumplimiento: a) Que la obligación cuya observancia se discute esté consignada en la ley o en acto administrativo; b) Que contenga la norma un mandato claro, inobjetable para la autoridad a la cual se reclama el cumplimiento; y c) Que se pruebe la renuencia tácita o expresa de la autoridad llamada a cumplir la norma jurídica”¹³

En sentencia de 2003, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo señaló:

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, expediente 2002-1065-01(ACU-1498), C.P. Roberto Medina López.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)

Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

“La ley 393 de 1997 señala como requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento, que el deber jurídico cuyo cumplimiento se exige por medio de la acción, esté consignado en normas con fuerza de ley o en actos administrativos, de una manera tal que sea imperativo, inobjetable y exigible a la autoridad de la cual se está reclamando su ejecución; que la administración haya sido y continúe siendo renuente a cumplir, que tal renuencia sea probada por el demandante de la manera como lo exige la ley, y que, tratándose de actos administrativos de carácter particular, el afectado no tenga ni haya tenido otro instrumento judicial para lograr su cumplimiento, salvo en el caso en que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

(...)

“En lo que hace a las características de la obligación exigible, esta Corporación ha sido enfática en señalar que cuando las normas cuyo cumplimiento se demandan no contienen un mandato imperativo inmediato y preciso para el demandado, las pretensiones no pueden prosperar”. (resalta la Sala)¹⁴.

De acuerdo con los apartes jurisprudenciales antes trascritos y con los lineamientos trazados por esta corporación en reiteradas oportunidades¹⁵, se tiene lo siguiente:

- a) El deber jurídico incumplido consignado en una norma con fuerza material de ley o en un acto administrativo debe contener **un mandato imperativo, inobjetable, preciso y exigible a la autoridad respecto de la cual se busca el cumplimiento de este**, sin ningún condicionamiento. Es decir, su obligatoriedad debe resultar evidente y sin discusión alguna.
- b) Adicionalmente, el incumplimiento de dicho mandato debe generar una irregularidad de la autoridad renuente en el ejercicio de sus funciones.
- c) Que el demandante no cuente con otro mecanismo judicial para lograr el cumplimiento de la norma con fuerza material de ley o los actos administrativos.
- d) Finalmente, en los eventos en los que la norma cuyo cumplimiento se demanda no reúnan las características anotadas anteriormente no se podrá acceder a las pretensiones de la demanda.

¹⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, rad. 2003-00451-01, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

¹⁵ Consultan entre otras: Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección “B”, sentencia de 20 de febrero de 2012, exp. AC-2012-00061, MP Fredy Ibarra Martínez.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

- 2) Previo a realizar un análisis del contenido de la norma presuntamente incumplida, vale la pena recordar que la acción de cumplimiento tiene como propósito hacer efectivo el acatamiento de una ley o acto administrativo y, en ese orden, la norma requiere que su contenido incluya deberes que lleven implícitos mandatos perentorios, directos y exigibles respecto de una determinada autoridad, situación que se predica respecto del inciso segundo del artículo 5.^º de la Ley 2137 de 2021, más no del inciso tercero de esa disposición normativa, tal como se pasa a explicar:

En cuanto a las características que deben tener los mandatos imperativos expresos e inobjetables, cuyo cumplimiento puede ser exigido a través del presente medio de control, el Consejo de Estado¹⁶ ha precisado lo siguiente:

“[E]l mandato previsto en la ley o en el acto administrativo no tiene que consistir en una obligación clara, expresa y exigible, bastara con que se trate de un deber imperativo, expreso e inobjetable. Considerar que, si el precepto no tiene todas las circunstancias de tiempo, modo y lugar no puede ser exigible para el sujeto pasivo de la obligación, implicaría aceptar que las disposiciones son ineficaces desde todo punto de vista y por tanto no podrían ser enjuiciables vía acción de cumplimiento.

Esto a su vez, supondría ir en contra del espíritu del constituyente quien estatuyó en el artículo 87 de la Carta, una acción que le permite a toda persona solicitar la realización efectiva de los mandatos señalados en las leyes y los actos administrativos ante cualquier autoridad, para «hacerle frente a las omisiones de las autoridades públicas, y de los particulares que ejerzan funciones públicas, en el ejercicio de toda actividad jurídica o material, legalmente debida y cuya ejecución sea posible de realizar.”

- 3) Precisado lo anterior, de la lectura del inciso segundo del artículo 5.^º de la Ley 2137 de 2021, se advierte que consagra un mandato i) claro e imperativo, pues se encuentra dirigido al Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF; ii) expreso imperativo e inobjetable, por cuanto ordena a dichas entidades determinar el mecanismo mediante el cual operará y se implementará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia de 25 de enero de 2024, Expediente: 2500-23-41-000-2022- 00243-01, C.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

Según el diccionario de la Real Academia Española, el verbo “*determinar*”¹⁷, se define como decidir, establecer o fijar, señalar o indicar algo con claridad y exactitud, o ser la causa de que algo ocurra o de que alguien se comporte de una manera determinada.

Por su parte, el verbo “*operar*”, se refiere a realizar o llevar a cabo algo e “*Implementar*”, se refiere a poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc.. para llevar algo a cabo.

Así para la Sala es claro que el inciso segundo del artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021, contempla un mandato claro, expreso, imperativo e inobjetable dirigido a que el Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF, definan, establezcan o fijen con claridad y exactitud el mecanismo a través del cual se pondrá en funcionamiento el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.

Ahora bien, aunque el referido inciso no contempla un término o plazo específico para que los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF determinen el mecanismo mediante el cual operará y se implementará dicho sistema, es el juez quién deberá definir el alcance de la obligación incumplida, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

Así lo señaló el Consejo de Estado¹⁸ al señalar:

“(...) ante la omisión de un plazo o de una condición que de acaecer permitan verificar la exigibilidad de la norma cuyo acatamiento se solicita, será el juez quien caso por caso determine el alcance de la obligación atendiendo a las diferentes modalidades que puede revestir. Para ello, podrá valerse del escrito de constitución en renuencia (requisito de procedibilidad) y de la respuesta que proporcione la entidad accionada para delimitar y precisar el alcance de la obligación incumplida, así como las circunstancias de tiempo modo y lugar (...)”

¹⁷ <https://www.rae.es/diccionario-estudiante/determinar>

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 25 de enero de 2024, Expediente: 25000234100020220024301, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

Además, el artículo 209 de la Constitución Política establece lo siguiente:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” (Resalta la Sala)

En concordancia con lo anterior, el numeral 11 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (**CPACA**), establece que en virtud del principio de eficacia “*las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa*”

Precisado lo anterior, aunque el inciso segundo del artículo 5.^º de la Ley 2137 de 2021 no señala expresamente un plazo dentro del cual los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF debían determinar el mecanismo mediante el cual va a operar y se va a implementar el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, en atención a las especiales circunstancias que rodean este caso en específico, debe entenderse que una vez entró en vigencia dicha Ley dichas autoridades debían iniciar de manera coordinada las actividades y gestiones administrativas necesarias para cumplir ese mandato, con sujeción a los principios de celeridad y eficacia de la función pública, máxime cuando lo que pretendió el legislador al imponer dicha obligación es garantizar los derechos de los niños, niñas, adolescentes y mujeres.

Adicional a lo anterior, debe tenerse en cuenta que el inciso tercero del referido artículo 5.^º de la Ley 2137 de 2021 contempla un plazo de seis (6) meses para que el Gobierno

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)

Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

Nacional reglamente las funciones, competencias y componentes de dicho sistema, de manera tal que no puede entenderse que el término previsto para que los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF determinaran el mecanismo a través del cual operará y se implementará pudiera exceder los tres (3) años, luego de la entrada en vigencia de la Ley, como ocurrió en el caso.

En efecto, el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres fue creado con el fin de “*identificar y detectar los riesgos de violencia sexual contra niños, niñas, adolescentes y mujeres y para garantizar una respuesta rápida y eficaz por parte de las diferentes autoridades del Estado, que permita prevenir los actos y hechos constitutivos de violencia sexual*”, de manera tal que se constituye en un mecanismo que busca la protección efectiva de los derechos de los menores, adolescentes y mujeres.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que los incisos segundo y tercero del artículo 44 de la Constitución Política establecen que los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás, y que la familia, la sociedad y el Estado se encuentran obligados a asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el pleno ejercicio de sus derechos.

En concordancia con lo anterior, tanto el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todo niño, sin discriminación alguna por cualquier motivo, tiene derecho a que tanto su familia, como la sociedad y el Estado adopten las medidas de protección que su condición requiera.

Las normas en comento implican que cualquier decisión o medida que se adopte en relación con los menores, se debe garantizar su bienestar y el adecuado ejercicio de sus derechos, a los cuales se les debe dar prevalencia sobre los derechos de los demás.

De las pruebas que obran en el expediente, se encuentra demostrado que FEDe Colombia, previo a la presentación de la demanda solicitó ante cada una de las accionadas el cumplimiento del artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021, en el sentido de determinar el mecanismo a través del cual opere y se implemente el Sistema Nacional

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.

Aunque la gran mayoría de accionadas alega que el medio de control ejercido debe ser declarado improcedente, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del artículo 9 de la Ley 393 de 1997, el inciso segundo del ya tantas veces mencionado artículo 5.^o de la Ley 2137 de 2021 no se constituye en una norma que implique la consecución de un gasto público, toda vez que el legislador no condicionó el cumplimiento del mandato dirigido a determinar el mecanismo a través del cual operaría y se implementaría dicho sistema, a la existencia de una partida presupuestal previamente aprobada.

De otro lado, al revisar las respuestas dadas por cada una de las entidades accionadas, se advierte que pese a que la norma se expidió el 4 de agosto de 2021, han transcurrido aproximadamente tres (3) años y once (11) meses, sin que ninguna de ellas hubiera demostrado algún avance en la determinación del mecanismo a través del cual operará y se implementará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.

En efecto, de lo informado por algunas de las accionadas, se logra evidenciar que con posterioridad a la expedición de la norma cuyo cumplimiento se pretende, el 25 de marzo de 2022 se realizó una reunión en la cual participaron los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de Igualdad y Equidad) y el ICBF, en la cual se socializó el procedimiento ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la solicitud de recursos, se definieron los lineamientos iniciales para estructurar el sistema, se acordó gestionar los recursos para la vigencia de 2023, y se adelantaron trámites para crear la cuenta de que trata el artículo 7.^o de la Ley 2137 de 2021¹⁹.

¹⁹ **ARTÍCULO 7o.** Modifíquese el inciso primero y el parágrafo 1 del artículo 17 de la Ley 1146 de 2007, el cual quedará así:

Artículo 17 Recursos. El Ministerio de Salud y Protección Social queda autorizado para administrar por medio de la Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional Consultivo para la Prevención de la Violencia Sexual y Atención Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas del Abuso Sexual, una cuenta especial, sin personería jurídica, que recepcionará los recursos captados para prevenir la violencia sexual y atender integralmente a los niños, niñas y adolescentes víctimas del abuso sexual. El Gobierno reglamentará la materia.

(...)

PARÁGRAFO. El Gobierno nacional reglamentará lo concerniente a la administración de la cuenta, así como los procedimientos para recibir y administrar los recursos provenientes de donaciones y de

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)

Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

El 23 de abril de 2023, se realizó otra reunión en la cual se discutió la asignación de recursos para la implementación del Sistema de Alertas Tempranas para la vigencia de 2024 y se definieron los equipos técnicos y mesas de trabajo.

Aunque se realizaron otras reuniones técnicas y comités, en los cuales se plantearon algunas propuestas en cuanto a los avances en la estructuración del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, no obstante, el tiempo transcurrido las accionadas no han determinado el mecanismo a través del cual va a operar y se va a implementar dicho sistema.

Tampoco se evidencia que exista una coordinación interinstitucional entre las diferentes entidades, pues, aunque el Ministerio de Igualdad y Equidad manifiesta que cuenta con el aval de la Oficina Jurídica para incluir dicho sistema como parte de SALVIA, tanto el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF manifiestan que dicho ente ministerial había manifestado que ello no era posible jurídicamente en noviembre de 2024.

En ese orden de ideas, para la Sala es claro que pese a que a la fecha han transcurrido aproximadamente tres (3) años y once (11) meses desde la expedición de la Ley 2137 de 2021, de las pruebas allegadas al expediente se encuentra demostrado que, si bien los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF, han realizado algunas reuniones y comités, no han desplegado ninguna gestión efectiva dirigida a determinar el mecanismo a través del cual va a operar y se implementará el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, con lo cual se estima están incurriendo en incumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021.

cooperación internacional previamente mencionados en el presente artículo, de conformidad con las disposiciones legales vigentes que regulan la cooperación económica internacional.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

En ese orden de ideas, se declarará que los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF incumplieron lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021, al no determinar el mecanismo a través del cual opere y se implemente el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.

En consecuencia, de conformidad con lo preceptuado en el numeral 5 del artículo 21 de la Ley 393 de 1997, se ordenará a los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, de Igualdad y Equidad, la FGN y el ICBF, que dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en la cual se les notifique esta providencia, determinen el mecanismo a través del cual opere y se implemente el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres.

Igualmente, **se exhortará** al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que una vez los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, de Igualdad y Equidad, la FGN y el ICBF determinen el mecanismo a través del cual operará y se implementará Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, realice las gestiones que sean necesarias para que se apruebe la partida presupuestal correspondiente.

De otra parte, aunque el inciso tercero del referido artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021, también contempla un mandato claro y expreso, dirigido al Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de la Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF, consistente en reglamentar las funciones, competencias y componentes del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, dentro del término de seis (6) meses, contados “*a partir de la aprobación de la partida que se asigne del presupuesto nacional para su implementación*”, este no resulta exigible.

En efecto, el cumplimiento del deber de reglamentar las funciones, competencias y componentes del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)

Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, se sujeta a la condición de que hubieran transcurridos seis (6) meses después de que se hubiera aprobado una partida asignada en el presupuesto nacional para su implementación.

En este punto, no le asiste la razón al accionante cuando afirma que ya se venció el término de seis (6) meses previsto en la norma para reglamentar las funciones, competencias y componentes del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, pues dicho término, tal como se señaló, se empieza a contabilizar a partir de la fecha en la cual se encuentre aprobada una partida en el presupuesto nacional para ello, condición que no ha ocurrido en el presente asunto.

Al respecto, según lo disponen los artículos 14 y 89 del Decreto Ley 111 de 1996²⁰, el año fiscal inicia el 1.^º de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año, dentro del cual todas las apropiaciones incluidas en el Presupuesto General de la Nación deben ser ejecutadas o comprometidas, de manera tal que después del 31 de diciembre dichas apropiaciones expiran y no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

En efecto, dichas disposiciones normativas contemplan el principio de anualidad en materia presupuestal, conforme al cual, con posterioridad al 31 de enero de cada año, las autoridades públicas no podrán adquirir compromisos que afecten las apropiaciones presupuestales del año fiscal que se cierra, así como tampoco comprometer vigencias presupuestales futuras.

En ese orden, teniendo en cuenta que para que prosperen las pretensiones de cumplimiento el deber contenido en la norma con fuerza material de Ley o acto administrativo debe ser actualmente exigible, no es posible a través del medio de control ejercido exigir que se cumplan unos mandatos cuyo cumplimiento se encuentra condicionado a la aprobación de una partida que no ha sido aprobada en el presupuesto generar de la Nación, pues ello vulneraría el principio de anualidad presupuestal

²⁰ “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.”

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

Al respecto, esta Subsección²¹ precisó:

“(…)

Es decir, si bien puede tenerse en una vigencia fiscal una apropiación en el presupuesto público, resulta que, si durante la vigencia fiscal no se asume un compromiso presupuestal, entonces esa apropiación expira, conforme al artículo 89 del Decreto 111 de 1996 que señala que después del 31 de diciembre de cada año esas autorizaciones (las apropiaciones) exirán y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contracreditarse.

Así, en síntesis, en virtud del principio de anualidad, las entidades deben comprometer los recursos apropiados entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año, los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

En el asunto se pretende el cumplimiento de un acto administrativo de adjudicación del año 2022 de un proyecto de 2021 que contaba con autorización de vigencias futuras excepcionales; sin embargo, como no se perfeccionó el contrato, no se puede afirmar que a hoy febrero de 2024 se cuente con la disponibilidad de la vigencia 2022, ni con la de 2023, ni con la de 2024, porque para comprometer el presupuesto de dicha vigencia se debía perfeccionar el contrato en esa vigencia y hacer el “compromiso” presupuestal en ese 2022, como no se hizo así, exirieron esas apropiaciones.”

Al respecto el Consejo de Estado²² también señaló:

"Es de resaltar que una de las características del deber que se pide cumplir es que su exigibilidad sea actual, es decir, que para el momento en que se acuda a la acción la norma o el acto administrativo se encuentre desacatado. Tal hecho impide que esta acción se utilice para reclamar que el juez emita órdenes para superar situaciones expiradas o futuras. Respecto de las primeras, porque la acción no procede para revivir oportunidades de reclamo feneidas como ocurre en el presente caso y las segundas, cuando lo que refleja es que no existe incumplimiento por cuanto el plazo o término para que la administración actúe, no ha concluido. // Bajo esta conclusión se impone negar la acción cumplimiento comoquiera que lo pretendido por la Asociación demandante es la ejecución de un gasto presupuestado que no fue ejecutado y ello implicaría ordenar un desembolso sobre una apropiación inexistente a la fecha e incluso comprometer vigencias futuras" (Resalta la Sala).

²¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección B, Sentencia del 21 de febrero de 2024, Expediente: 25000234100020230161100, M.P. Moisés Rodrigo Mazabel Pinzón.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, Sentencia del 13 de agosto de 2014, Expediente: 76001-23-33-000-2014-00011-01(ACU), C.P. Susana Buitrago Valencia.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

De conformidad con lo expuesto y, teniendo en cuenta que de lo informado por las accionadas, actualmente no existe una apropiación en el presupuesto general de la Nación, para reglamentar las funciones, competencias y componentes del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, esta Sala de decisión negará las pretensiones de cumplimiento respecto del inciso tercero del artículo 5.^o de la Ley 2137 de 2021.

No obstante, **se exhortará** al Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy Ministerio de la Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF, para que una vez aprobada la partida presupuestal correspondiente reglamenten las funciones, competencias y componentes del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, dentro de los seis (6) meses siguientes previstos en el referido inciso tercero del artículo 5.^o de la Ley 2137 de 2021.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB-SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

1.^o) Declarar como no probada la excepción que el Presidente de la República denominó “*Ausencia de agotamiento del requisito de procedibilidad respecto del señor presidente de la República*”, por las razones expuestas en esta providencia.

2.^o) Declarar como no probada la excepción que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público denominó “*improcedencia de la acción de cumplimiento por cuanto no se ha constituido en renuencia al ministerio de hacienda*”, por las razones aquí expuestas.

3.^o) Declarar como probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Presidente de la República y, en consecuencia, ordenar su desvinculación del presente asunto.

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

4.º) Declarar como no probadas las excepciones que los demandados Ministerio de Hacienda y Crédito Público, FGN e ICBF, denominaron “*falta de legitimación en la causa por pasiva*”, por las razones aquí expuestas.

5.º) Declarar como no probadas las excepciones que el ICBF denominó “*de la indebida integración del contradictorio y la necesidad de la vinculación de los agentes integrantes de la CIPRAT*” y “*pleito pendiente*”, por las razones aquí expuestas.

6.º) Declarar que los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, de Igualdad y Equidad, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar **incumplieron** el mandato contenido en el inciso segundo del artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021 y, en consecuencia,

7.º) Ordenar que los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, de Igualdad y Equidad, la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar determinen el mecanismo a través del cual opere y se implemente el Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, dentro del término de diez (10) días hábiles siguientes, contados a partir de la fecha en la cual se les notifique esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 5.º del artículo 21 de la Ley 393 de 1997.

8.º) Exhortar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que una vez los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, de Igualdad y Equidad, la FGN y el ICBF determinen el mecanismo a través del cual operará y se implementará Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, realice las gestiones que sean necesarias para que se apruebe la partida presupuestal correspondiente.

9.º) Negar las pretensiones de cumplimiento respecto del mandato contenido en el numeral tercero del artículo 5.º de la Ley 2137 de 2021.

10.º) Exhortar al Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Justicia y del Derecho, de Salud y Protección Social, la Consejería para la Equidad de la Mujer (hoy

Expediente: 25000-23-41-000-2025-00851-00

Demandante: Fundación para el Estado de Derecho (FEDe Colombia)
Cumplimiento de normas con fuerza material de Ley o de actos administrativos

Ministerio de la Igualdad y Equidad), la FGN y el ICBF, para que una vez aprobada la partida presupuestal correspondiente reglamenten las funciones, competencias y componentes del Sistema Nacional de Alertas Tempranas para la Prevención de la Violencia Sexual contra los Niños, Niñas, Adolescentes y Mujeres, dentro de los seis (6) meses siguientes previstos en el referido inciso tercero del artículo 5.^o de la Ley 2137 de 2021.

11.^o) Notificar esta decisión a las partes vía electrónica en la forma prevista en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

12.^o) Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha.

CÉSAR GIOVANNI CHAPARRO RINCÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado
(firmado electrónicamente)

ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado
(firmado electrónicamente)

Constancia. La presente providencia fue firmada electrónicamente por los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión de la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la plataforma SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta de conformidad con el artículo 186 de CPACA.