



OFI21-00148684 / IDM 13010000
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)
Bogotá D.C., 22 de octubre de 2021

Señora
MA. CATALINA SALAZAR C.
JUZGADO ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE
LETICIA - AMAZONAS
jadm01lt@cendoj.ramajudicial.gov.co
3229517915
OFI21-00148684 / IDM 13010000



Clave: vmly86uTYS

Asunto: RTA al EXT21-00119617: NOTIFICACION PERSONAL - AUTO VINCULA ENTIDADES
- ADMISORIO DE ACCIÓN POPULAR - AUTO MEDIDA CAUTELAR - EXPEDIENTE 91001-3333-
001-2021-00123-00 - BERTA GONZÁLEZ RIVERA

Señor Juez:
JORGE VLADIMIR PAEZ AGUIRRE
JUZGAD ÚNICO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE LETICIA
Leticia, Amazonas
E. S. D.

Referencia: ACCIÓN POPULAR
Expediente No. 91001-33-33-001-2021-00123-00
Accionantes: BERTA GONZÁLEZ RIVERA Y OTROS
Accionados: GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL AMAZONAS Y OTROS
Asunto: Contestación de la demanda

Respetado señor juez:

MARTHA ALICIA CORSSY MARTÍNEZ, apoderada de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, me dirijo respetuosamente a su Despacho, dentro del término legal, conforme a lo dispuesto el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, y **descorro el traslado de la demanda**, en los siguientes términos:

I. OPORTUNIDAD

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co

PÚBLICA





El martes 5 de octubre de 2021, a las 04:19 p. m., se recibió¹ en el buzón de notificaciones judiciales (notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co) del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República un correo electrónico suscrito por la doctora Ma. Catalina Salazar, secretaria del Juzgado 01 Administrativo del Amazonas (jadm01lt@cendoj.ramajudicial.gov.co), en el que se remitieron la demanda, los Autos, admisorio y de medidas cautelares, del 10 de septiembre de 2021, y el *Auto de vinculación del 4 de octubre de 2021*, así como otros archivos, como consta en el radicado EXT21-00119617, de manera que su notificación se surtió el jueves 7 de octubre de 2021² y, el término de traslado de 10 días para contestar la demanda empezó a correr el viernes 8 de octubre, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 472 de 1998, y se vence el viernes 22 de octubre de 2021 (el 9, 10, 16, 17 y 18 fueron días inhábiles). En consecuencia, me encuentro dentro del término para contestar la demanda.

II. A LAS PRETENSIONES

Los accionantes pretenden la protección del derecho a la seguridad pública el cual estiman amenazado y vulnerado por las siguientes autoridades, a las que solicitaron vincular al proceso, por las razones que les imputan, así:

“La vinculación de las entidades a accionar es el siguiente:

1. El Alcalde municipal tiene dentro de sus funciones determinadas en la Constitución Nacional, ARTICULO 315., las siguientes:

...

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones...

2. La Policía Nacional, según lo determina la misma norma citada

¹ Según el Manual de Atención a la Ciudadanía del Departamento Administrativo - DAPRE el horario de recepción de notificaciones judiciales por el canal de buzón de correo notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co, es de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 5:15 p.m., y cualquier documento recibido después de esta última hora, será radicado con fecha del siguiente día hábil siguiente.

² De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021, que modificó el artículo 199 del C.P.A.C.A.



...cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. En atención al mandato constitucional y primariamente, estas dos entidades, Alcaldía y Policía Nacional, tienen la función de garantizar la SEGURIDAD de los habitantes del municipio en su vida, integridad personal, física, en sus bienes y garantizar la tranquilidad de los mismos.

4. Según el artículo 313 de la Constitución Nacional, el Concejo Municipal tiene la función de velar por el cumplimiento de las normas por parte de la Alcaldía y realizar las acciones tendientes a la protección de los derechos de los habitantes del municipio.

5. Atendiendo lo dispuesto en el artículo 246 de la Constitución Nacional, las autoridades indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales en sus territorios, siempre conforme a la observación de las normas constitucionales y legales. Por ello son llamados a realizar las gestiones tendientes a preservar el derecho colectivo a la seguridad.

6. La Gobernación del Amazonas se vincula a la presente acción por su atribución constitucional de revisar las actuaciones del Alcalde, en lo que tiene que ver con el cumplimiento de las normas constitucionales y legales. Artículo 303 de la Constitución Nacional, que determina

“El Gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público ...” (subrayado fuera de texto)

7. Es accionada la Asamblea Departamental, pues de este órgano depende el establecer y desarrollar planes y acciones de las diferentes dependencias que realizan actividades relacionadas con la seguridad de los habitantes del Amazonas, en este caso concretamente de Leticia, Artículo de la Constitución Nacional.”

De acuerdo con lo dicho en la demanda, respecto de las anteriores autoridades se formuló la petición que exige la Ley 1437 de 2011, en su artículo 144³, para que proceda la acción. De

³ **“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** *Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.*

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días



ahí que el agotamiento del requisito de procedibilidad en el caso del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no se encuentre cumplido, comoquiera que los demandantes no elevaron petición alguna a esta entidad en relación con el tema objeto del proceso.

Las pretensiones de la demanda se concretaron en lo siguiente:

“Realizar los actos necesarios, tendientes a la protección del interés colectivo a la SEGURIDAD, convocando a la celebración de Compromisos y Pactos a las entidades Accionada (SIC).

- *Instalación de Central telefónica de recepción de emergencias ante la comisión de delitos en contra de las personas y los bienes en la ciudad de Leticia.*
- *Asignar programas ininterrumpidos las 24 horas del día, 7 días a la semana, para vigilancia policiaca en los sectores identificados plenamente como focos de delincuencia y peligro para los ciudadanos.*
- *Realizar las actuaciones administrativas tendientes a la adquisición, instalación y asignación de personal las 24 horas del día, 7 días a la semana que controle las emisiones de video. Estas cámaras deben abarcar inicialmente los sectores más vulnerables de la ciudad, donde la Policía y las autoridades tienen el conocimiento de la comisión de delitos continuamente.*
- *Implantación de actividades de control a la entrada y asentamiento de foráneos a Leticia.*
- *Establecimiento de políticas en asocio con las autoridades competentes que frenen el aumento de prostitución infantil.*
- *Acción inmediata para impedir que personas habitantes de calle y adictos retomen las calles de Leticia.*
- *Coordinación e implantación de autoridades que regulen el tránsito en Leticia.”*

siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.”

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co

PÚBLICA





El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se opone a la prosperidad en su contra, de todas y cada una de las pretensiones arriba trascritas, comoquiera que carece de competencias que le permitan asumir la protección del derecho a la seguridad pública, concretarla en las acciones solicitadas y descritas por los actores en su demanda.

III. A LOS HECHOS

Aunque este Departamento Administrativo lamenta la situación que según los demandantes se está viviendo la ciudad de Leticia, en materia de seguridad, es preciso decir que de acuerdo con el texto de la demanda y los anexos, como se manifestó desde la contestación a la solicitud de la medida cautelar, en OFI21-00145467 del 14 de octubre de 2021, a la Presidencia de la República no le constan los hechos descritos en la demanda, ni le compete hacerlo, porque para la satisfacción de las pretensiones de esta acción popular ya están demandas, o vinculadas al proceso, las autoridades responsables de avocar conocimiento de la situación de inseguridad que los actores afirman es la que se vive hoy en día en el municipio de Leticia, así como solucionarlo de conformidad con sus competencias, y entre las autoridades competentes no puede tenerse a este Departamento Administrativo, porque, repito, carece de competencias para el efecto.

IV. RAZONES DE LA DEFENSA

Según el Auto del 4 de octubre de 2021, por el cual el Despacho vinculó a este Departamento Administrativo, la Alcaldía de Leticia manifestó, en la contestación de la solicitud de medida cautelar, que estima “*necesaria la intervención en este asunto*”, de mi representada, entre otras entidades del orden nacional, que efectivamente también fueron vinculadas.

Sin embargo, es evidente falta de legitimación en la causa por pasiva material del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pues carece de competencias en materia de seguridad pública y en general para atender los





requerimientos que se demandan en este proceso, como se puede verificar en el **Decreto 1784 del 4 de octubre 2019** “*por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”, que da cuenta de las competencias y funciones de la entidad que represento y, específicamente, de su director, doctor Víctor Manuel Muñoz Rodríguez.

No obstante, al parecer, la Alcaldía olvida que, desde la Constitución Política de 1991, en su artículo 315 se le reconoce al Alcalde como “*la primera autoridad de policía del municipio*”, de modo que, leída la demanda se observa que las denuncias y quejas formuladas por los demandantes deberían tener una respuesta, de primera mano, por parte de esta autoridad territorial.

La H. Corte Constitucional en Sentencia C-204 de 2019, con ponencia del magistrado Alejandro Linares Cantillo, al abordar el estudio de la constitucionalidad del artículo 86 de la Ley 1801 de 2016, expuso, entre otros, el siguiente concepto de la seguridad como elemento del orden público, en los siguientes términos:

“D. LA FACULTAD DE LOS ALCALDES PARA EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO

8. El orden público determina el margen de acción de las autoridades públicas: al mismo tiempo que hace legítima su intervención para garantizar el valor y fin esencial del Estado de la convivencia pacífica (artículos 1 y 2 de la Constitución), les impone, igualmente, límites derivados del principio constitucional de separación entre lo público y lo privado, transversal y definitorio del orden constitucional colombiano^[30]. En efecto, la idea de un orden público presupone, por oposición, la existencia de un orden privado, es decir, de una serie de asuntos de interés particular, en los que, por consiguiente, las autoridades públicas no disponen de facultades para intervenir, se garantiza su no intromisión y la definición concreta de los elementos que componen el orden privado no admite ser general, sino debe ser relativa, al corresponder libremente a las personas, caso a caso^[31].

9. Por oposición, el orden público es un asunto de interés general que se define como la reunión de los valores necesarios para que sean posibles la convivencia social y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana: la seguridad pública, la tranquilidad pública y la sanidad medioambiental^[32], concepto



más amplio y exigente que el de salubridad, ya que involucra el concepto de desarrollo ambientalmente sostenible^[33].

10. El mantenimiento del orden público es, en este sentido, una función estatal o pública que, con el fin de garantizar la convivencia y la vigencia de los derechos de las personas, introduce limitaciones necesarias, razonables, proporcionadas y no discriminatorias^[34] al ejercicio de los mismos, a través de, según el caso, el ejercicio de la función legislativa o de la función administrativa. Así, esta función pública puede materializarse en la expedición de normas generales o individuales o en su aplicación o la gestión material o concreta del orden público^[35]. Cuando se expiden normas generales, impersonales y abstractas, la jurisprudencia constitucional ha identificado que se trata del ejercicio del denominado **poder de policía** el que, en ejercicio de la función legislativa, radica en cabeza del Congreso de la República, de manera ordinaria, y del Presidente de la República, durante los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución) y, en ejercicio de la función administrativa, sometida a la Ley, mediante la expedición de actos administrativos generales, corresponde al Presidente de la República, a las asambleas departamentales, a los gobernadores^[36], a los concejos distritales y municipales y a los alcaldes^[37] distritales y municipales^[38]. Cuando para el mantenimiento del orden público se recurre a la expedición de actos administrativos de contenido particular y también se adoptan medidas no normativas de naturaleza concreta, para el mantenimiento del orden público, se trata de la **función de policía**, en cabeza de ciertos ministerios^[39], las superintendencias –ejemplo de las autoridades especializadas de policía–, los gobernadores, los alcaldes y los inspectores de policía, como función exclusivamente administrativa. Finalmente, la gestión material o concreta del orden público, por parte de los agentes de la Policía Nacional (artículo 218 de la Constitución^[40]), se trata de la **actividad de policía**.

11. Para el mantenimiento del orden público, los alcaldes, reconocidos por el artículo 315 de la Constitución, como la primera autoridad de policía en su municipio, detentan el poder de policía, mediante el cual expiden reglamentaciones generales de las libertades, por ejemplo, la libertad de circulación o el ejercicio de las libertades económicas (restricciones de circulación, horarios de funcionamiento, zonas de parqueo, sentido de las vías, etc.). También, en ejercicio de la función de policía, los alcaldes expiden licencias o permisos, por ejemplo, de ocupación del espacio público^[41] e imponen medidas protectoras y sanciones por los comportamientos contrarios al orden público^[42]. Finalmente, dirigen la actividad de la Policía en su correspondiente municipio y, por lo tanto, bajo su orden, se realizan operativos policiales para verificar el cumplimiento de las normas de convivencia, en pro de la seguridad y tranquilidad públicas y la sanidad medioambiental. De esta manera, las competencias de los alcaldes para el mantenimiento del orden público son amplias, pero se encuentran subordinadas a las directrices que, en la materia, expidan los gobernadores y, en últimas, el Presidente de la República. En estos términos es posible afirmar que, no obstante que los alcaldes, como autoridades propias y no designadas, se encuentran en el centro de la autonomía territorial (artículo 287 de la Constitución), en materia de policía administrativa no actúan como autoridades autónomas, sino como agentes jerarquizados o subordinados, de acuerdo con el artículo 296 de la Constitución^[43].



12. Ahora bien, la extensión de las facultades de los alcaldes para el mantenimiento del orden público se encuentra determinada por un criterio material que desarrolla el principio de separación entre lo público y lo privado, relativo tanto al lugar donde se ejercen las libertades, como al alcance o trascendencia de la actividad ejercida. Así, (1) la clasificación del espacio en público, semi público y privado determina la gradación del poder de intervención administrativa, por lo que, en principio las autoridades de policía, incluidos los alcaldes, carecen de competencia para intervenir en los lugares privados, salvo que (2) allí se desarrollen actividades que trascienden a lo público.”

De lo anterior, revisada la demanda y los hechos allí relatados, que son una percepción de los habitantes que demandan de sus autoridades la protección a su derecho a la seguridad, se puede verificar que, en este caso, es precisamente el alcalde de Leticia quien debe abordar la problemática y proponer soluciones para la seguridad de los ciudadanos, porque los hechos relatados no escapan a las competencias que la Constitución y la Ley le ha asignado, y que deberá coordinar con la Policía Nacional en el territorio.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 472 de 1998 “[l]as acciones populares proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos”, y, conforme a lo establecido en el artículo 14 *ibídem* la demanda “se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo.”

Como se puede observar, los actores demandaron, explicando las competencias correspondientes, a las autoridades que estiman deben atender sus requerimientos, y es evidente que al proceso están vinculadas muchas autoridades y entre ellas están las que sí tienen competencia en relación con el derecho colectivo a la seguridad pública, cuya protección reclaman los demandantes, sin que entre estas se pueda encuadrar, de ninguna manera, a la Presidencia de la República que, como se verá más adelante, no tiene competencias en esta materia.





Comoquiera que la acción popular está dirigida a: 1) Evitar el daño contingente; 2) Hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, y; 3) Restituir las cosas a su estado anterior, no cabe duda que la acción popular procede siempre y cuando se reúnan los siguientes requisitos:

- La existencia de un interés o derecho colectivo que se encuentre amenazado o vulnerado.
- La acción u omisión de una autoridad pública o de particulares que amenaza o viola el interés o derecho colectivo.
- La acción debe promoverse durante el tiempo en que subsista la amenaza o la vulneración del derecho o interés colectivo.

Así las cosas, puede advertirse que en este caso no hay acción u omisión que le sea imputable a la Presidencia de la República, en tanto no es la entidad competente para atender las pretensiones de la misma, relacionadas con el derecho a la seguridad pública en el municipio de Leticia.

No existe en este proceso, ninguna relación entre los hechos relatados en la demanda y la presunta vulneración del derecho colectivo por parte del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, así como se echa de menos prueba alguna de la afectación, causada por esta entidad.

En efecto, en el relato de la demanda no hay argumentos que permitan afirmar que existe por parte de la Presidencia de la República una amenaza, ni mucho menos una vulneración, del derecho colectivo a la seguridad pública, porque es evidente su falta de competencia en el tema.

EXCEPCIONES

Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva Material de la Presidencia de la República



Ahora bien, lo anterior conduce, necesariamente, a que se debe **desvincular** a la Presidencia de la República del presente proceso, toda vez que no se encuentra legitimada en la causa para actuar como parte demandada, pues no es la autoridad competente para responder por las pretensiones de la misma, por falta de competencia funcional en el asunto puesto en conocimiento del honorable Juez.

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 472 de 1998, proceden las excepciones de mérito en este proceso, razón por la cual se presenta propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva material de la Presidencia de la República.

En efecto, es evidente que la Presidencia de la República no tienen ninguna responsabilidad en el presente asunto, toda vez que la causa a la que se le atribuye la violación del derecho colectivo se deriva de la presunta falta de medidas para la protección de la seguridad pública, que es un tema ajeno a las competencias funcionales de la Presidencia de la República, pues, además, no hay un sólo hecho en la demanda en que se le atribuya a esta entidad que represento algún deber u obligación omitido, al tiempo que jamás es mencionada en el líbello de la demanda.

En lo que respecta a las competencias funcionales de la Presidencia de la República, es muy claro, de bulto se entiende, que no le corresponde la prestación de algún servicio dirigido a la protección del derecho a la seguridad, así como tampoco le corresponde la vigilancia de las autoridades a quienes sí les compete esa tarea.

En casos como el presente, así lo ha entendido el honorable Consejo de Estado, como cuando la Sección Primera, en sentencia del 18 de mayo de 2017, con ponencia del consejero Roberto Augusto Serrato Valdés, confirmó de decisión adoptada en la sentencia de primera instancia proferida el 18 de julio de 2004, por el Tribunal Administrativo de Bolívar dentro de la acción popular con radicado 13001-23-31-000-2011-00315-01, de declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, entre otras entidades, de la Presidencia de la República, al sostener (*transcribo in extenso*):



“6.4.1. De la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, del Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional, de la Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR y de la Fiscalía General de la Nación.

*Antes de abordar el estudio de los motivos de inconformidad respecto de la decisión de proteger los derechos o intereses colectivos invocados, la Sala analizará lo relativo a la declaración de **falta de legitimación en la causa por pasiva de algunas de las entidades demandadas**, toda vez que en el sub lite, la demandante impugnó la sentencia de primera instancia al haberse declarado como probada tal excepción respecto de la Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Defensa – Policía Nacional, la Dirección General Marítima y Portuaria – DIMAR y la Fiscalía General de la Nación.*

Para resolver, la Sala observa lo siguiente:

La exigencia de legitimación en la causa por pasiva alude a la aptitud que debe reunir la persona –natural o jurídica– contra quien se dirige la demanda para oponerse jurídicamente a las pretensiones que el demandante esgrime en su contra. En ese sentido, no basta con ser objeto de demanda para concurrir legítimamente a un juicio, es imperioso estar debidamente legitimado para ello. Al respecto destaca la Sala que la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la legitimación en la causa material; distinción que se ha expuesto en los siguientes términos:

“(…) toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante legitimado en la causa de hecho por activa y demandado legitimado en la causa de hecho por pasiva y nace con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño.

De ahí que un sujeto pueda estar legitimado en la causa de hecho pero carecer de legitimación en la causa material, lo cual ocurrirá cuando a pesar de ser parte dentro del proceso no guarde relación alguna con los intereses inmiscuidos en el mismo, por no tener conexión con los hechos que motivaron el litigio, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés jurídico...”

En suma, en un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de



los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra”²⁴ (Subrayado y negrillas fuera de texto).

De acuerdo con lo jurisprudencia antes transcrita, la cual se prohija en esta oportunidad, la legitimación material en la causa por pasiva exige que la entidad en contra de la cual se dirige la demanda esté vinculada funcional o materialmente con los hechos que dan origen a la reclamación, lo cual se examinará desde la óptica de las responsabilidades que legalmente corresponden al organismo demandado.

En este orden de ideas, para la Sala, y como bien lo declaró el Tribunal en el fallo de primera instancia, no resulta jurídicamente procedente predicar dicha vinculación – material y funcional – entre los hechos y omisiones que originan el presente proceso con la Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, con el Ministerio de Defensa – Policía Nacional y con la Fiscalía General de la Nación.

En efecto, de un lado, el vínculo material queda excluido con la valoración de los hechos en los que se sustenta la demanda y las pruebas obrantes en el 24 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, Sentencia de 8 de abril de 2014, Rad. 76001233100019980003601(29321). Magistrado Ponente: Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. expediente y, de otro, el vínculo funcional se desvirtúa al analizar, en el contexto del principio de legalidad, las atribuciones constitucionales y legales de las entidades demandadas, como se observa a continuación:

- Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

El inciso 2º del artículo 56 de la Ley 489 de 1998 prevé que la Presidencia de la República estará integrada por el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República y su régimen será el de un Departamento Administrativo.

A su vez, el Decreto 3443 de 2010, por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, establece que corresponde a esta entidad del sector central del orden nacional, asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y, por ello, le corresponde “prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin” (Art. 1º).

Asimismo la norma en cita dispone que dicho Departamento tendrá como denominación abreviada “Presidencia de la República”, la cual “será válida para todos



los efectos legales”. En concordancia con este mandato, el artículo 3º, al prever las funciones generales de ese Departamento Administrativo, señala que a esta entidad le atañe organizar, dirigir, coordinar y realizar directamente si fuere el caso, las actividades necesarias que demande el Presidente de la República para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer con relación al Congreso y con la administración de justicia (numeral 1º).

Igualmente le compete organizar, asistir y coordinar las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer como Jefe de Estado y suprema autoridad administrativa, y disponer lo necesario según sus instrucciones para la eficiente y armónica acción del Gobierno (numeral 3º ejusdem).

En la misma línea, a ese Departamento Administrativo le corresponde apoyar al Presidente de la República en el estudio de la legalidad y conveniencia de los distintos actos legales, administrativos y reglamentarios de los cuales conozca el primer mandatario (numeral 6º ibídem).

Congruente con este mandato, el Presidente de la República, mediante el Decreto 2519 de 1998, delegó en el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, la facultad de notificarse, representar y conferir poderes en su nombre, en todos los procesos judiciales que le sean notificados, en los que se constituya en parte y, en general, en todas las actuaciones que se surtan ante la rama judicial.

De lo expuesto, la Sala concluye la falta de legitimación en la causa de la Presidencia de la República – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por cuanto sus funciones no se relacionan con las imputaciones de responsabilidad que se reclaman en la demanda ni tampoco con la conservación o recuperación del espacio público en el Distrito de Cartagena ni con la adopción de medidas ambientales de carácter administrativo a ser ejecutadas en dicho ente territorial.” (Negrillas originales)

Como se puede ver, aunque el Decreto que establece las funciones de la Presidencia de la República desde octubre 4 de 2019 es el Decreto 1784, las funciones no han variado en relación con el tema objeto de este proceso, por lo que solicitamos a su señoría tener en cuenta este pronunciamiento del honorable Consejo de Estado, en que nos da la razón para no estar vinculados a procesos con problemáticas como el que su señoría debe dirimir en el presente proceso.

También se ha evidenciado que el tema está a cargo de personas que están demandas en el proceso y/o vinculadas que sí tienen competencia para solucionar la problemática planteada y que las entidades que eventualmente deban responder por las pretensiones de la demanda,





en caso de prosperar, y que se encuentran, repito, demandadas o vinculadas al proceso, por lo que respecto de la **Presidencia de la República**, mi representada, se configura, sin duda alguna, una indiscutible carencia de interés jurídico en este proceso y, en consecuencia, una **falta de legitimación en la causa pasiva material por pasiva** y, en consecuencia, respetuosamente solicito que así se declare y, en consecuencia, se le desvincule del proceso, para evitar un desgaste totalmente innecesario de la administración de justicia y de mi representada en un proceso en el que sin duda no le cabe ninguna responsabilidad como, repito, ya se ha evidenciado.

En efecto, la actuación enjuiciada no fue causada por acción ni omisión de la Presidencia de la República y, en consecuencia, en el proceso la Nación debe estar representada en la forma prevista en el artículo 159 del C.P.A.C.A., porque si bien la Nación es una sola, su representación judicial será responsabilidad de la persona de mayor jerarquía en la Entidad que haya producido el hecho o la omisión cuya legalidad se enjuicie, sin que pueda aceptarse la tesis de que una demanda contra la Nación pueda ser atendida por cualquier entidad que la integre, por cuanto debe contar con las mismas garantías de debido proceso, defensa y representación que cualquier otro sujeto procesal. Actuar de otra forma configuraría una causal de nulidad insaneable, por indebida representación de la Nación.

Por lo tanto, consideramos que debe declararse la excepción propuesta y ordenar la desvinculación de la Presidencia de la República como representante judicial de la Nación, al amparo de lo previsto en el inciso 5 del artículo 159 del C.P.A.C.A.

Vale decir que este Departamento Administrativo que forma parte del sector central de la administración pública; creado mediante el Decreto 133 de 1956, convertido en legislación permanente mediante la Ley 1 de 1958, y tras la expedición de la Ley 489 de 1998, cuya última restructuración se hizo mediante Decreto 1784 de 2019, y cuyo objeto es el de asistir al primer mandatario en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, ninguna de ellas relacionada con el objeto del proceso.





La legitimación por pasiva de cualquier acción se rompe cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño reclamado.

La Presidencia de la República no puede ser, entonces, sujeto pasivo de esta acción, ni puede actuar a nombre de la Nación, siendo claro que su representación judicial recae en otras entidades del Estado, demandadas o vinculadas al proceso.

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, o simplemente: Presidencia de la República -DAPRE-

El artículo 56 de la Ley 489 de 1998 establece que la Presidencia de la República está integrada por “*el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República*”, así lo dice la norma:

“Artículo 56. Presidencia de la República. Corresponde al Presidente de la República la suprema dirección y la coordinación y control de la actividad de los organismos y entidades administrativos, al tenor del artículo z de la Constitución Política.

La Presidencia de la República estará integrada por el conjunto de servicios auxiliares del Presidente de la República y su régimen será el de un Departamento Administrativo. (...)”

De acuerdo con la clasificación de los sectores de la administración, la “(...) el Sector Administrativo de la Presidencia de la República está integrado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y las siguientes entidades adscritas: 1. Agencia Colombiana para la Reintegración de Personas y Grupos Alzados en Armas. 2. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. 3. Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia - APC COLOMBIA. 4. Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco Vargas.”⁴

El objeto de la Presidencia de la República es: “(...) **asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de**

⁴ Decreto 1784 de 2019, Art. 4°





*sus atribuciones constitucionales y legales y **prestarle el apoyo administrativo** necesario para dicho fin.”⁵ Así mismo, “[e]l Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá como denominación abreviada la de “Presidencia de la República”, la cual será válida para todos los efectos legales”⁶ –subrayas y negrilla fuera de texto-*

La Dirección Departamento Administrativo la Presidencia de la Republica estará a cargo del Director del Departamento⁷ y cumplirá, entre otras, la función de **representar legalmente a la entidad**. Vale decir que el actual Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República es el doctor Víctor Muñoz Rodríguez. Así miso, la **representación judicial** de la Presidencia de la República está en cabeza del Director General.

Las funciones generales atribuidas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República están en el artículo 4 del mencionado Decreto 1784 de 2019, y son las siguientes:

“Artículo 4. Funciones generales. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tendrá las siguientes funciones generales:

- 1. Asistir al Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado, en su labor de coordinación de los diferentes órganos del Estado, para que se colaboren armónicamente en la realización de sus objetivos.*
- 2. Organizar, dirigir, coordinar y realizar directamente, si fuere el caso, las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer, en relación con los órganos del Estado que integran las ramas del poder público y los demás órganos estatales, autónomos e independientes.*
- 3. Apoyar al Presidente de la República en su deber de garantizar los derechos y las libertades de todos los colombianos.*
- 4. Organizar, asistir y coordinar las actividades necesarias que demande el Presidente de la República, para el ejercicio de las facultades constitucionales que le corresponde ejercer como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa.*
- 5. Adelantar las acciones según instrucciones del Presidente de la República, para el eficiente y armónico accionar del Gobierno, representándolo, cuando*

⁵ Decreto 1784 de 2019, Art. 1°

⁶ Decreto 1784 de 2019, Art. 1°

⁷ Decreto 1784 de 2019, Art. 12



- así lo demande, en la orientación y coordinación de la administración pública y de sus inmediatos colaboradores.*
6. *Coordinar las relaciones entre el Presidente de la República con los entes territoriales, el sector privado y las organizaciones sociales.*
 7. *Coordinar las actividades de la Secretaría Ejecutiva en los Consejos, Comités o demás organismos de consulta, asesoría, coordinación o apoyo que dependan directamente del Despacho del Presidente de la República.*
 8. *Divulgar los actos del Gobierno Nacional y coordinar lo referente a una adecuada difusión de la gestión gubernamental.*
 9. *Brindar apoyo al Presidente de la República en los diagnósticos, estudios, análisis y demás actividades que contribuyan a la formación de criterios, conceptos o formulaciones que éste desee definir.*
 10. *Impartir directrices para la evaluación del impacto de las políticas de Gobierno frente a los objetivos estratégicos de cada área y proponer los arreglos institucionales que correspondan, verticales o transversales, encaminados a fortalecer la capacidad de las entidades del Gobierno Nacional para formular y ejecutar las políticas públicas de sectores estratégicos.*
 11. *Adelantar el estudio de constitucionalidad, legalidad y conveniencia de los distintos proyectos de ley, actos legislativos, decretos y actos administrativos de competencia del Presidente de la República.*
 12. *Prestar el apoyo logístico y administrativo que demande el ejercicio de las facultades y funciones presidenciales.*
 13. *Las demás que le sean atribuidas.”*

Dentro de las funciones de la Presidencia de la República no existe alguna que le permita cumplir mutuo propio con los requerimientos de la demanda, en la materia objeto de reclamo porque es de competencia de otras entidades del orden territorial, que serán quienes estudien de fondo el asunto para responder si existe o no el deber incumplido que reclaman los actores.

Con lo expuesto, es evidente que la acción objeto de litigio carece de los requisitos aludidos en párrafos anteriores, en lo que se refiere a la Presidencia de la República, y en tal sentido deviene su improcedencia en contra de mi representada.

INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS POR PARTE DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA:



De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

- a) *El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;*
 - b) *La moralidad administrativa;*
 - c) *La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;*
 - d) *El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;*
 - e) *La defensa del patrimonio público;*
 - f) *La defensa del patrimonio cultural de la Nación;*
 - g) *La seguridad y salubridad públicas;*
 - h) *El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;*
 - i) *La libre competencia económica;*
 - j) *El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;*
 - k) *La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;*
 - l) *El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;*
 - m) *La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;*
 - n) *Los derechos de los consumidores y usuarios.*
- Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.*

PARAGRAFO. *Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente ley. “.*

Al tenor de la disposición transcrita, se desprende que la acción popular tiene por finalidad esencial la protección de los derechos colectivos sin que sea admisible jurídicamente partir de apreciaciones o suposiciones subjetivas para enrostrar a la Presidencia de la República amenaza o vulneración de derechos colectivos, pues en manera alguna se precisan los hechos u omisiones predicables de esta entidad, que efectivamente constituyan a amenaza o puedan constituir una eventual vulneración



del derecho colectivo cuya protección se ha invocado en la demanda y que, como hemos dicho, tienen unos destinatarios claros y definidos que, al parecer, no han dado cumplimiento a sus obligaciones, deberes y responsabilidades en relación con la comunidad que legítimamente reclama la protección de sus derechos.

AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD FRENTE A LA PRESUNTA VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS:

Conforme a lo expuesto, en el caso que nos ocupa no hay lugar a la imposición de una condena a este Departamento Administrativo, por cuanto se advierte total inexistencia de vulneración o amenaza del derecho invocado por su parte.

En ese orden de ideas, con mi acostumbrado respeto, formulo la siguiente:

V. SOLICITUD

En virtud de lo anteriormente expuesto, solicito al honorable Juez Único Administrativo del Circuito de Leticia:

Que declare probada la excepción de falta de legitimación en la causa material por pasiva de la Presidencia de la República y, en consecuencia, le **DESVINCULE** del proceso o, en su defecto, que se **DENIEGUEN** las pretensiones de la demanda en su contra, por la inexistencia de la vulneración alegada.

honorable Juez Único Administrativo del Circuito de Leticia, cordialmente,



El futuro
es de todos

Presidencia
de la República

Firmado digitalmente por:
MARTHA ALICIA
CORSSY MARTINEZ
Asesora de la
Presidencia de la
República
Fecha: 2021.10.22
14:34:37 -05:00

Calle 7 No. 6-54, Bogotá, Colombia
PBX (57 1) 562 9300
Código Postal 111711
www.presidencia.gov.co

PÚBLICA



Certificado
SC672
20 de 20