

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

OFI23-00153513 / GFPU 14000000
(CITE ESTE NÚMERO PARA INFORMACIÓN Y/O PARA ENVIAR COMUNICACIÓN)
Bogotá D.C. 17 de agosto de 2023

Doctor
LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Honorable Magistrado
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”
Email:
<mailto:ventanillatriadmsan@cendoj.ramajudicial.gov.co>
radesecc01tadmcun@cendoj.ramajudicial.gov.co
E. S. D.



Clave:
1nbmGrCMIT

Expediente: 25000-23-41-000-**2023-00885**-00
Demandante: Julián David Rodríguez Sastoque y Otra
Demandado: Nación – Ministerio del Interior – Ministerio de Justicia y el Presidente de la República
Naturaleza: Acción de Cumplimiento
Vinculado: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Asunto: IMPUGNACIÓN DE FALLO

Rad. EXT23-00122775

Distinguido Magistrado:

LAURA ALEJANDRA CONTRERAS SALAZAR, mayor de edad, domiciliada en Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía 1.032.366.278 de Bogotá y tarjeta profesional número 182.407 del Consejo Superior de la Judicatura, en mi condición de apoderada judicial del señor Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República – DAPRE, de conformidad con el poder allegado con el escrito de contestación de la demanda, dentro del término dispuesto por el artículo 27 de la Ley 393 de 1997, me permito **IMPUGNAR** parcialmente el fallo de cumplimiento del 11 de agosto de 2023, notificado a través de mensaje de datos del 15 de agosto de 2023, en los siguientes términos:

DECISIÓN QUE SE DISCUTE

En el numeral **PRIMERO** del fallo que se impugna, el H. Tribunal decidió **“Declarar no probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”**, argumentando que *“Como la potestad reglamentaria corresponde al Presidente de la República (artículo 189, numeral 11, de la Constitución), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República debe apoyarlo en el cumplimiento su competencia (sic), según lo dispone el Decreto 2647 de 30 de*

diciembre de 2022, artículo 1°. Consecuentemente, e el numeral **SEGUNDO** dispuso “[**ORDENAR**] a la Presidencia de la República y a los ministerios de Justicia y del Derecho y del Interior reglamentar el parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 2126 de 4 de agosto de 2021[...].”

Por otro lado, en el numeral **TERCERO**, le reconoció personería jurídica a la suscrita apoderada “para actuar en representación de la Presidencia de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en los términos del poder allegado con la contestación de la demanda.”

RAZONES DE LA INCONFORMIDAD

- **Los numerales primero y segundo del fallo desbordan las competencias legales y funcionales del DAPRE y no inexisten de obligación clara, expresa y exigible que le imponga integrar al gobierno en la reglamentación de dispositivos de distanciamiento y alertas de aproximación**

Las ordenes contenidas en los numerales PRIMERO y SEGUNDO, bajo los términos citados anteriormente, desconocen la competencia funcional del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)^[1], como una entidad más dentro de la estructura armónica del Estado, que hace parte del sector central de la rama ejecutiva, conforme a las normas de organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, definidas en la Ley 489 de 1998^[2]. Entidad que, valga recordar no es igual al señor Presidente de la República, quien en su condición de Jefe de Gobierno suscribe todos los actos administrativos que corresponde expedir al Gobierno (art. 115 de la C.P)

Tal y como se precisó en el escrito de contestación de la demanda^[3], las funciones y potestades de la Presidencia de la República, al igual que sucede con las demás entidades del Estado, se encuentran limitadas por la Constitución y la Ley. De allí que se encuentre necesario precisar que, al tenor de lo establecido en los artículos 56 y 65 de la Ley 489 de 1998, el régimen del “*Departamento Administrativo*” se determina por sus “*normas de creación y organización*”.

A propósito de lo anterior, se recuerda que la Presidencia de la República es un Departamento Administrativo que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional, creado mediante el Decreto Legislativo No. 133 del 27 de enero de 1956, convertido en legislación permanente mediante la Ley 1ª de 1958. De acuerdo con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 2647 de 2022^[4], la Entidad tiene por objeto “(...) *asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin*”, sin que ello le implique tener la capacidad de subrogar las competencias de los Ministerios (quienes son jefes de administración en sus respectivas materias, como lo establece el artículo 208 superior), ni mucho menos abrogarse la potestad reglamentaria del artículo 189-11 de la Constitución Política de Colombia, pues si bien en desarrollo del artículo 211 de la Carta Política, le permite al Presidente delegar las

^[1] También llamado “la Presidencia de la República”, conforme lo permite el artículo 1º del Decreto 2647 de 2012, que reconoce dicha expresión como “*denominación abreviada*”.

^[2] Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política

^[3] Oficio OFI23-00139023 del 28 de julio de 2023.

^[4] Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República”

modalidades de la acción administrativa, lo cierto es que la referida atribución no se encuentra designada de manera general e indeterminada en el DAPRE, **cuya representación legal se ejerce a través del director del Departamento^[5]** y no del señor Presidente de la República.

Sí bien **el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** tiene un gran poder de convocatoria y en sus sedes se adoptan grandes decisiones de Estado, lo cierto es que **este solo cumple un papel facilitador, de asistencia, de apoyo de esas tareas, pero no tiene la capacidad legal de impulsar políticas en forma unilateral o autónoma, ni de asumir la ejecución de tareas técnicas especializadas como las que impone el desarrollo e implementación de los dispositivos de distanciamiento y alerta de aproximación de que trata el parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 212 de 2021**, tareas que, vale decir viene desarrollando ya el Ministerio de Justicia y del Derecho, conforme a sus competencias, quien así lo dio a conocer al Despacho a través de su oficio de contestación a la demanda.

Así las cosas, el apoyo que desde el DAPRE se puede dar para a la expedición de la reglamentación de los Dispositivos de distanciamiento y alerta de aproximación, no es otro distinto a recibir y revisar el proyecto, actividades que se ejercen a través de la Secretaría Jurídica del departamento (artículo 13-9 del Decreto 2647 de 2011), **tras la radicación del proyecto por parte del responsable de la iniciativa (que para el caso puntual, el Ministerio de Justicia y Del Derecho, quien ha debido concertarlo y suscribirlo junto con el Ministro del Interior), para la posterior firma del señor Presidente de la República, acto final que permite la expedición de la reglamentación por parte del “Gobierno” legalmente constituido, conforme al mandato del artículo 115 constitucional**, concordado con las directrices generales de técnica normativa, de que trata el Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*”, que se pasan a citar:

*“Artículo 2.1.2.1.1 Objeto. El presente título establece directrices generales de técnica normativa para la elaboración de proyectos de decretos y resoluciones para la firma del Presidente de la República.
(...)”*

*Artículo 2.1.2.1.6 Memoria justificativa. **Los proyectos de decreto y de resolución proyectados para la firma del Presidente de la República deberán remitirse a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República con la firma del (los) ministro(s) o director(es) de departamento administrativo correspondientes, acompañados de una memoria justificativa (...)***

Artículo 2.1.2.1.8. Deber de coordinación. *Cuando el respectivo proyecto tenga impacto o **comprenda materias propias de ministerios o departamentos administrativos diferentes al que ha tomado la iniciativa de elaboración, este deberá ponerlo en conocimiento de aquellos y coordinar lo pertinente para que el texto remitido a la firma del Presidente de la República se encuentre debidamente conciliado y refleje una visión integral y coherente del asunto.***

Si el proyecto no logra ser conciliado entre las respectivas entidades y organismos, se informará así a la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para que bajo su coordinación y arbitraje se defina el correspondiente contenido.”

^[5] Así lo establece el artículo 3 del Decreto 2647 de 2022.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Al amparo de lo anterior, es claro que la orden impuesta al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República desbordó la adecuada distribución de competencias que ella tiene dentro de la estructura organizacional del Estado.

Ahora bien, conforme se indicó en el escrito de contestación de la demanda, no existe una obligación clara, expresa y exigible que determine en la Presidencia de la República el deber de reglamentar directamente las competencias que, razonable y **expresamente dispuso el legislador se expidiera por el Gobierno, integrado por el señor Presidente de la República y los ministerios de Justicia y del Derecho y de Interior**, así:

“LEY 2126 DE 2021

“Por La Cual Se Regula La Creación, Conformación Y Funcionamiento De Las Comisarías De Familia, Se Establece El Órgano Rector Y Se Dictan Otras Disposiciones”

(...)

Artículo 18. Dispositivos de distanciamiento y alerta de aproximación.
Modifíquese el literal b) y adiciónese un párrafo 4o al Artículo 17 de la Ley 1257 de 2008, que modifica el Artículo 5 de la Ley 294 de 1996, modificada por el Artículo 2 de la Ley 575 de 2000, el cual quedará así:
(...)

PARÁGRAFO 4. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior reglamentarán la utilización de los dispositivos de distanciamiento y alerta de aproximación de que trata el literal b), los cuales deben funcionar a través de sistemas de seguimiento por medios telemáticos y expedirán los protocolos exigibles para su funcionamiento. La reglamentación deberá tener en cuenta el acompañamiento de la Policía Nacional a la víctima en los casos de utilización de los dispositivos, para garantizar la efectividad de la medida y los derechos de los ciudadanos.”

El artículo 115 de la Constitución Política de Colombia consagra que el Presidente de la República es el Jefe del Estado, del Gobierno y la suprema autoridad administrativa^[6], y que, en **cada negocio particular, el Gobierno se constituye con él y el Ministro o el Director de Departamento correspondiente**, de manera que los actos del Primer Mandatario tienen valor y fuerza cuando sean suscritos y comunicados por el “Gobierno”; **hecho por el cual se hace responsable el Ministro del ramo respectivo** o el Director del Departamento Administrativo correspondiente.

“Artículo 115. *El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa.*

El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

^[6] El artículo 208 de la Constitución Política de Colombia determina lo siguiente: “**Artículo 208. Los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia.** Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley. Los ministros, en relación con el Congreso, son voceros del Gobierno, presentan a las cámaras proyectos de ley, atienden las citaciones que aquellas les hagan y toman parte en los debates directamente o por conducto de los viceministros.”



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables”.

Por su parte, el artículo 208 ibídem pregona que los ministros, al igual que los directores de departamentos administrativos son los **jefes de la administración** en su respectiva dependencia, correspondiendo a ellos formular las políticas atinentes a su despacho y ejercer la vocería del Gobierno ante el Congreso, en lo que respecta a los asuntos que les confiere la Ley.

En línea con lo anterior, el artículo 58 de la Ley 489 de 1998 establece que “*los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen*” y el artículo 59-2 ibídem dispone que corresponde a ellos “*Preparar los proyectos de decreto y resoluciones ejecutivas que deban dictarse en ejercicio de las atribuciones que corresponden al presidente de la República como suprema autoridad administrativa y dar desarrollo a sus órdenes que se relacionen con tales atribuciones*”.

En este orden de ideas se encuentra necesario recordar que como lo dispone el artículo 5º de la Ley 489 de 1998, “[los] organismos y entidades administrativos [deben] ejercer con exclusividad las potestades y atribuciones inherentes, de manera directa e inmediata, respecto de los asuntos que les hayan sido asignados expresamente por la ley, la ordenanza, el acuerdo o el reglamento ejecutivo”, y conforme a los artículos 6 y 121 de la Constitución Política de 1991, a los servidores públicos les está prohibido ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley, siendo responsables por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Así las cosas, teniendo en cuenta que para la reglamentación de los dispositivos de que trata el literal b) del artículo 18 de la Ley 2126 de 4 del agosto de 2021, el Legislador, atendiendo la estructura funcional del estado y las materias que se deben involucrar para materializar los “dispositivos de distanciamiento y alerta” expresamente indicó las autoridades llamadas a integrar en un acto del Gobierno al “*Ministerio de Justicia y del Derecho y el Ministerio del Interior*”.

Se insiste entonces en que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, por su especial funcional dentro del Estado, no es el llamado a constituir al Gobierno para la reglamentación del parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 2126 del 4 de agosto de 2021, pues como se dijo ya, la suscripción y expedición del acto referido debe hacerse por los Ministros^[7] que expresamente señaló el legislador para su realización, acompañados por del señor Presidente de la República, en su condición de jefe de gobierno.

- **Falta de legitimación en la causa de la Presidencia de la República.**

Afirma el despacho que la desvinculación por falta de legitimación propuesta por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no está llamada a prosperar porque “*Como la potestad reglamentaria corresponde al*

^[7] Jefes de la administración y entes rectores de las materias que por su especialidad técnica son propias a ellos.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Presidente de la República (artículo 189, numeral 11, de la Constitución), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República debe apoyarlo en el cumplimiento su competencia (sic), según lo dispone el Decreto 2647 de 30 de diciembre de 2022, artículo 1°.

Considera esta defensa que no le asiste la razón al Despacho en su fundamentación, en tanto, como se indicó en el escrito de contestación de la demanda, el **H. Consejo De Estado, Sección Quinta, bajo el expediente No. 25000-23-41-000-2022-01551-01, mediante providencia del 20 de abril de 2023, con ponencia del consejero Carlos Enrique Moreno Rubio, REVOCÓ una decisión que en términos idénticos a los que aquí se mencionan, presentó la sección primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**, en la que también dispuso negar la falta de legitimación que se presentó en el referido proceso. En la referida providencia, el máximo tribunal administrativo indicó:

“Frente a la decisión adoptada en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, que negó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al considerar que:

*...Como la potestad reglamentaria corresponde al presidente de la República (artículo 189, numeral 11, de la Constitución: ‘ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes’), el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República debe apoyarlo en el cumplimiento su competencia, según lo dispone el Decreto 2647 del 30 de diciembre de 2022, artículo 1°.*24.

Como consecuencia de lo anterior, al analizar las normas invocadas como incumplidas el a quo estimó que si bien se han adelantado varias actuaciones para la reglamentación de las mismas, no se ha concretado la regulación del inciso 3 del artículo 15, los incisos 2 y 3 del artículo 19, el parágrafo del artículo 26 y los incisos 3 y 4 y el parágrafo del artículo 29 de la Ley 1931 de 2018, razón por la que accedió parcialmente a las pretensiones y ordenó al Ministerio de Ambiente y al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que reglamentaran las citadas disposiciones en un término de seis meses contados a partir de la ejecutoria de la providencia y les impuso la obligación de presentar informes mensuales al despacho sustanciador sobre el cumplimiento de la sentencia.

El fallo de primera instancia fue objeto de apelación por las entidades demandadas, por su parte el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República insistió en que no tiene legitimación en la causa por pasiva para acudir como demandada a este proceso, en cuanto no conforma el Gobierno nacional que precisa una de las disposiciones y, respecto de los otros artículos no se impone a esta entidad ningún deber de reglamentación o regulación.

(...) para la Sala el objeto de impugnación está limitado a la falta de legitimación en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a la solicitud de modificar el plazo otorgado para la reglamentación y rendir los informes al Tribunal, por lo cual el estudio procederá frente a estas circunstancias.

En este orden de ideas, considera la Sala que, en efecto, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene legitimación en la causa por pasiva para acudir como demandada a este proceso.

Es evidente que la actuación previa y necesaria para la designación de la entidad encargada de la reglamentación de las normas invocadas con la demanda no está a cargo de dicho departamento administrativo (...)”

Como se puede observar es totalmente improcedente la vinculación del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República al proceso que nos ocupa, en consecuencia, respetuosamente se solicitará declarar la falta de legitimación por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

- **Solicitud de reconocimiento de personería para ejercer la representación del señor Presidente de la República, conforme al mandato presentado**

Por la forma en que se da el reconocimiento de la personería adjetiva para obrar en el proceso y los argumentos que llevaron al Tribunal Administrativo a considerar necesaria la vinculación del DAPRE a este proceso, pese a las precisiones presentadas en el escrito de contestación de la demanda^[8], el Despacho parece confundir la figura del Presidente de la República con la entidad de la Presidencia de la República, quienes bajo los términos del artículo 56 de la Ley 489 de 1998 y el artículo 115 constitucional NO son la misma persona y no pueden confundirse en materia judicial, aun cuando cada una de ellas sea representada, en virtud de delegación^[17], a través de la Secretaría Jurídica de la Entidad, respecto de los asuntos que le competan a cada quien.

Señalado lo anterior y teniendo en cuenta que el mandato a mi conferido por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, expresamente me faculta “*para que ejerza la representación judicial del señor Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”, quienes insisto, no constituyen un mismo sujeto procesal, se solicitará ordenar la modificación del numeral **TERCERO** del fallo que nos ocupa, para que además del reconocimiento que se me hace “*para actuar en representación de la Presidencia de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*”, se me reconozca también personería adjetiva para obrar en la defensa del señor Presidente de la República.

SOLICITUD

Con fundamento en lo expuesto, respetuosamente se solicita **REVOCAR el numeral PRIMERO** del fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y, en su lugar, **DECLARAR PROBADA LA FALTA DE LEGITIMACIÓN** por pasiva de la **Presidencia de la República**, atendiendo el precedente fijado por la Sección Quinta del H. Consejo De Estado (Expediente No. 25000-23-41-000-2022-01551-01, mediante providencia del 20 de abril de 2023), así como las competencias funcionales que a mi mandante le conceden los artículos 5 y 56 de la Ley 489 de 1998, en concordancia con el Decreto 2647 de 2022, conforme es propio de la estructura armónica del Estado.

En línea con lo anterior, se suplica **MODIFICAR** el numeral **SEGUNDO** del fallo proferido, para que las autoridades del Gobierno, que expresamente señala el parágrafo 4 del artículo 18 de la Ley 2126 de 2021, sean quienes se ocupen de la expedición de la reglamentación de los dispositivos de distanciamiento y alerta, conforme a lo dispuesto por el artículo 115 de la C.P., en concordancia con el artículo

[8] Folios 6 a 11 del Oficio OFI23-00139023 del 28 de julio de 2023.



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

58 de la Ley 489 de 1998 y las directrices generales de técnica normativa del Título 2 de la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1081 de 2015. Es decir que, el Ministerio de Justicia y del Derecho, quien actualmente lidera el proyecto, se ocupe de las gestiones necesarias para que el acto reglamentario pueda ser expedido en integración del Gobierno, dentro del término que acepte como razonable el referido ente rector de la política pública en cuestión.

Finalmente agradezco **ADICIONAR** el numeral tercero del fallo que nos ocupa y reconocerme personería jurídica para también obrar en representación del señor **Presidente de la República**, conforme al poder a mi conferido.

Del Honorable magistrado, con el debido respeto,

LAURA ALEJANDRA CONTRERAS SALAZAR
Asesor
SECRETARÍA JURÍDICA

C.C. 1.032.366.278
T.P. 182.407

