

OFI23-00235243 / GFPU 14000000  
 Bogotá D.C. 15 de diciembre de 2023

Señores Magistrados

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

M.P. Dra. Paola Andrea Gartner Henao

[rpmemorialestadmvcuca@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rpmemorialestadmvcuca@cendoj.ramajudicial.gov.co)

E. S. D.



Clave:  
 psd0qSbd30

Expediente 760012333000**20230050400**

Sociedad Oronegro Inversiones S.A.S. v. la Nación  
 – Departamento Administrativo de la Presidencia de  
 la República y otros

**ANDRÉS TAPIAS TORRES**, mayor y vecino de Bogotá, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.522.289 de Bogotá y titular de la tarjeta profesional de abogado No. 88.890, actuando como apoderado de la Nación – Departamento Administrativo de la Presidencia de la República en virtud del poder conferido por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, contesto la demanda de reparación directa interpuesta por la Sociedad Oronegro Inversiones S.A.S.:

## 1. IDENTIFICACIÓN DE LA PARTE DEMANDADA

Cumpliendo con lo ordenado por el artículo 175 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, comparece como parte demandada el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como entidad que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional, con domicilio en Bogotá, y cuya representación legal la ejerce su Director, el Doctor Carlos Ramón González Merchán. En su nombre y representación interviene el suscrito apoderado.

## 2. OPOSICIÓN A LAS PRETENSIONES

La Presidencia de la República se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda de la Sociedad Oronegro Inversiones S.A.S., que pretende que se declare la responsabilidad de la Nación por los aparentes perjuicios sufridos por esa sociedad, derivados de *"...la omisión de las entidades demandadas accionadas de cumplir con su función de brindar seguridad..."* en cuanto tiene que ver con lo ocurrido el 5 de mayo de 2021 en las instalaciones de la Estación de Servicio el Lido ubicada en la Calle 5 No. 44 – 24 de Cali, todo ello en el marco del llamado Paro Nacional o Estallido Social de 2021.

Pública

Esta oposición se funda en la indebida vinculación de la Entidad al proceso dada su carencia de legitimidad material en la causa por pasiva y por los demás elementos de juicio que se expondrán a lo largo del proceso.

### 3. RESPUESTA A LOS HECHOS

Debe advertirse que la Presidencia de la República desconoce la ocurrencia de los hechos narrados en la demanda, en cuanto escapan a su competencia funcional y se refieren a conductas ajenas a la Entidad. En concreto:

- El hecho 1: No es un hecho concreto sino una narración subjetiva de los hechos de mayo de 2021; sin embargo, el llamado Paro Nacional puede clasificarse como un hecho público y notorio, y lo damos como cierto.
- El hecho 2: Es un hecho público y notorio.
- Los hechos 3 a 7: No nos consta nada de lo ocurrido el 5 de mayo de 2021 y deberá probarse en debida forma.
- Los hechos 8 a 11: No nos constan al tratarse de actuaciones enteramente ajenas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y deberán probarse en debida forma.

Se llama la atención sobre el hecho de que en este relato, no se hace la más mínima alusión al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

### 4. A LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO

La Sociedad Oronegro Inversiones S.A.S. pretende que se declare la responsabilidad administrativa y patrimonial de la Nación, por conducto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otras entidades, por los perjuicios que aseguran haber sufrido como consecuencia de las acciones y omisiones de agentes estatales en los hechos ocurridos en los días 5 y 6 de mayo del año 2021 en la ciudad de Santiago de Cali, en medio del llamado "Paro Nacional", en cuanto afectaron el establecimiento de comercio "Estación de Servicio el Lido" de su propiedad, reflejado en una serie de costos extraordinarios y pérdidas en su actividad económica.

Al respecto, deploramos la ocurrencia de estos hechos, pero rechaza toda imputación de responsabilidad en contra de esta Entidad. Los argumentos de la demanda, dirigidos a estructurar un caso de falla en el servicio por parte de este departamento administrativo, carecen de sentido. El manejo del orden público, como factor estructural de la demanda, es una tarea que escapa a las competencias legales de este Departamento Administrativo, claramente definidas en la ley y en los reglamentos, y que en su esencia competen a otras autoridades.

**Pública**

Del mismo modo, si bien las autoridades tienen el deber de velar por la guarda de los ciudadanos, el Estado no tiene el carácter de ser el garante absoluto de todo cuanto pueda ocurrir a los habitantes del territorio, ni es el garante del éxito de cualquier empresa, mucho menos cuando lo ocurrido es responsabilidad de terceros, como ocurrió en el llamado paro nacional.

Cierto es que las autoridades públicas deben reparar los perjuicios causados por la acción y omisión de sus agentes, pero en este caso no es posible identificar un hecho antijurídico imputable a la Presidencia de la República, que es absolutamente ajena a los hechos descritos en la demanda. Si se analizan las funciones a cargo de esta Entidad se podrá concluir que no tiene responsabilidad legal alguna en materia de control del orden público, la prestación de servicios de seguridad ciudadana o de prevención de actos delincuenciales, motivo por que ninguna omisión puede serle imputada. Por ello lamentamos lo ocurrido con la sociedad demandante, pero rechazamos toda imputación de responsabilidad en nuestra contra.

Este Departamento Administrativo es una entidad de carácter técnico que existe con el único propósito de servir de apoyo para el cumplimiento de las funciones del Presidente de la República, y en modo alguno ha tenido participación institucional, directa o indirecta, en los actos y hechos de los que pretende derivarse ahora su responsabilidad, lejanas en todo caso a las tareas de ejecución de prestación de servicios de seguridad personal cuya eventual omisión le pudiera ser reprochada.

**Inexistencia de los elementos necesarios para estructurar falla en el servicio – inexistencia de un hecho antijurídico imputable a la Administración.**

La demandante afirma que, a raíz de las diferentes formas de protesta ciudadana, en la forma de bloqueos de vías y demás, sufrió un fuerte impacto en su actividad comercial por el saqueo de combustibles y los daños al establecimiento de su propiedad. Además, pretende culpar de lo ocurrido al Gobierno Nacional y en concreto a la Presidencia de la República, por una supuesta conducta omisiva constitutiva de un caso de falla en el servicio.

Para estructurar un caso de responsabilidad por falla en el servicio, debe acreditarse:

- un hecho antijurídico atribuible por acción u omisión a una autoridad pública,
- un daño cierto y cuantificable, y
- un nexo de causalidad entre tales extremos, bajo la óptica de cualquiera de las teorías sobre las que se edifica la responsabilidad patrimonial y sobre las pruebas de su ocurrencia y extensión.

**Pública**

Su apoderado lo plantea así:

“En virtud de los hechos anteriormente descritos, debido a la omisión de las entidades demandadas accionadas de cumplir con su función de brindar seguridad, se vieron vulnerados los derechos fundamentales a la propiedad privada, a la seguridad personal y a la libertad de empresa.” (El resaltado nos pertenece)

En opinión de esta Secretaría, la tesis del apoderado de la demandante es equivocada. Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no le compete tarea o responsabilidad alguna en materia de orden público, ni tiene el deber de brindar protección y seguridad a todos los asociados, o tarea alguna semejante de la que pueda derivarse un caso de falla en el servicio que pudiera servir de título de imputación.

Con el objeto de desmentir esta argumentación, deben recordarse las tareas y competencias de la Entidad, que es un Departamento Administrativo que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional, creado en 1956 mediante el Decreto No. 133 del 27 de enero, convertido en legislación permanente mediante la Ley 1ª de 1958. De conformidad con lo previsto en numerosos decretos reglamentarios, su tarea es “(...) *asistir al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Gobierno, Jefe de Estado y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin*”.

Al momento de la ocurrencia del paro nacional, sus tareas estaban definidas en el Decreto 1784 de 4 de octubre de 2019, en estos términos:

**“ARTÍCULO 1. Objeto.** Corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República 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.

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

(...)

**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

**Pública**

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 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.”

Del recuento anterior se desprende que la imputación que pretende la demandante es absolutamente equivocada. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene las competencias o capacidades necesarias para conjurar amenazas al orden público ni para su eventual restablecimiento. La Entidad no tiene

**Pública**

capacidad o disposición de mando de la Fuerza Pública y no puede suplantar las competencias de cualquier otra autoridad.

De esta forma, este Departamento Administrativo no ha incumplido ni omitido ninguna de las obligaciones que la ley le ha asignado, toda vez que dentro de ellas no se encuentran las de velar por la seguridad pública o asumir una posición de garante de la vida de los ciudadanos. Lo anterior desmiente la posibilidad de imputar el hecho antijurídico alegado por la Sociedad Oronegro Inversiones S.A.S.

El apoderado de la demandante parece desconocer que, en el marco de la relatividad de las obligaciones, cada autoridad debe responder por las competencias que la ley le asigne, y ninguna de ellas le impone al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República los deberes de protección que el mismo señala. Por ello debe decirse que este Departamento Administrativo no tiene dentro de sus competencias, ninguna que le habilite como ejecutor de actividades en materia de preservación del orden público, ni competencia alguna que le faculte a actuar como superior jerárquico de la Fuerza Pública, y mucho menos puede asumir la responsabilidad por cualquier acción u omisión en que haya podido haber incurrido cualquier otra autoridad o entidad pública de cualquier orden o nivel. En el marco de la relatividad de las obligaciones públicas, cada autoridad debe responder por sus actos y eventuales omisiones, pero no puede ampliarse de tal manera que se busque aquí una culpa “del Estado” en su conjunto.

Ante este planteamiento, cabe preguntarse: *¿qué norma constitucional, legal o reglamentaria le impone al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República las funciones de conservación de orden público y de “garantía de seguridad y convivencia en toda la integridad territorial” de las que hoy se duele?* Es una pregunta sin respuesta positiva posible, porque ni la Constitución, ni la ley ni decreto alguno le asigna semejantes tareas a esta Entidad, mismas para las que carece de cualquier capacidad humana, técnica y financiera.

No está de más recordar lo que el Consejo de Estado afirmó sobre esta tesis, justo en un caso en el que se acusó a la Presidencia de la República por su supuesta responsabilidad en un caso similar al presente:

**“La falla en el servicio en el caso concreto.**

A efectos de constatar o descartar este criterio de atribución, la Sala procede a verificar si existen pruebas que el desplazamiento se debió a actos ejecutados por miembros de algunas de las entidades, o si tratándose de amenazas provenientes de terceros, las entidades omitieron el deber de protección de los demandantes o su posición de garante respecto de los mismos; bien sea por que tuvieron conocimiento de los hechos y omitieron medidas razonables de prevención, o por que el Estado creó una situación objetiva de riesgo y no desplegó los deberes de salvamento exigibles.

**Pública**

En este propósito se procederá a analizar, de conformidad con lo esgrimido en la demanda en el acápite de “Fundamentos Jurídicos”, lo alegado en contra de cada una de las entidades demandadas. Así, se observa que en relación con la Nación – Ministerio de Defensa – Ejército Nacional, el apoderado de la parte actora le indilgó dos fallas concretamente, la primera, que quienes realizaron el atentado en contra del señor Simón Orlando Sánchez Valbuena portaban uniformes e insignias del Ejército Nacional; y la segunda, que quienes realizaron las llamadas extorsivas se identificaron como personas que trabajaban con la fuerza pública.

Sobre la Nación – Ministerio del Interior argumentó, el apoderado de la parte actora, que incumplió con su obligación de garantizar los derechos y libertades de los habitantes del territorio colombiano. Y finalmente, **en relación con el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, sostuvo que, al ser el Presidente el Jefe de las Fuerzas Militares, omitió por un lado, su función de vigilancia y control, y por otro, dictar las órdenes correspondientes a la Fuerza Pública.**

A propósito de las dos últimas entidades, la Sala encuentra que no existe razón ninguna que las legitime para estar demandadas en este proceso. En relación con el Ministerio del Interior, no basta afirmar que está en la obligación de garantizar los derechos y libertades dentro del territorio, de manera general y abstracta, para tener por demostrada una responsabilidad; y respecto de este Ministerio no obra prueba alguna.

En cuanto atañe con la presidencia de la República, **tampoco es de recibo que se le adjudique responsabilidad alguna en los hechos, únicamente con el argumento que el presidente de la República es el Comandante de las Fuerzas Militares, pues esto iría en contravía de lo que se explicó anteriormente en el sentido que la posición de garante, no es abstracta, ni puede constituirse a partir de ésta, una cláusula general de responsabilidad del Estado; por el contrario, en cada caso se deben endilgar hechos específicos a cada entidad, y los hechos de los que da cuenta la demanda que dio lugar a este proceso, en nada involucran a estas dos instituciones públicas.**

Así las cosas, **se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio del Interior y del Departamento Administrativo de la Presidencia del República.** En consecuencia, la Sala se concentrará en verificar si los hechos en que se sustenta las pretensiones que se esgrimen contra el Ministerio de Defensa- Ejército Nacional se encuentran probados, esto es, si se acreditó que quienes realizaron las llamadas extorsivas se identificaron como personas que trabajaban con la fuerza Pública.”<sup>1</sup> (El resaltado no es original)

Por ello, se pide a la Sala analizar las normas que consagran la naturaleza y objetivos de esta Entidad, examen del cual es forzoso concluir que nunca se desconoció ninguna de sus obligaciones constitucionales o legales y no es posible inferir la existencia de un hecho antijurídico que pueda serle imputable. En este punto, resaltamos el decreto vigente al momento de la ocurrencia de los hechos, según el cual las funciones correspondientes al Departamento Administrativo de la

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 10 de agosto de 2015, expediente 760012331000201001859 01 (49724), ponencia del Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

**Pública**

Presidencia de la República se fundan en el asesoramiento, la asistencia y el apoyo logístico del Presidente de la República. En ningún caso se evidencia que al mismo le corresponda la tarea de prevenir actos delictivos o velar por la seguridad civil cuyas actividades escapan de las competencias de esta entidad y que se encuentran claramente definidas en la ley.

En este orden de ideas, no es posible establecer un hecho antijurídico imputable a la Presidencia de la República, porque la Entidad no participó, activa o pasivamente, en los hechos narrados en la demanda, al no ser de su competencia tarea alguna en materia de control del orden público y las demás conductas que se plantean. Yerra el apoderado de los demandantes cuando afirma que la Presidencia de la República tiene la condición de *garante absoluto* de la seguridad de los asociados, porque el ordenamiento jurídico nacional no le confiere semejante responsabilidad. La guarda de la vida y bienestar de los habitantes está confiada a otras autoridades, y el hecho de que desde el Gobierno Nacional se hayan impartido las instrucciones necesarias para enfrentar los desmanes ocurridos en el marco del paro nacional, no desvirtúa que lo ocurrido es el infortunado resultado de conductas delictivas perpetradas por desconocidos.

Por ello no es posible alegar la existencia de un hecho antijurídico que le sea atribuible a la Entidad, si se recuerda que ésta carece de la competencia legal y de los recursos humanos, técnicos y económicos para asumir las tareas de orden público y seguridad que se reclaman en la demanda.

La jurisprudencia nacional ha conocido este tema, y al efecto ha expresado:

“Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla en el servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la Administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no actuó adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.

La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse ‘anormalmente deficiente’”.<sup>2</sup> (Se subraya)

Lo anterior quiere decir, que para imputar responsabilidad a la Nación, no basta con acusarla irreflexivamente por acciones y omisiones imprecisas y difusas, sin identificar su naturaleza y demostrar su ocurrencia, solo argumentando la supuesta

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 5 de agosto de 1994, expediente 8487, ponencia del Dr. Carlos Betancur Jaramillo.

**Pública**

existencia de una serie de daños fundados en una argumentación simplista que no se compadece con la seriedad que exige esta jurisdicción.

Al respecto, ha dicho la jurisprudencia:

“Tal concepto implica, como lo ha dicho repetidamente la Sala, que la responsabilidad de la Administración no puede resultar comprometida cada vez que un particular resulta lesionado en su ‘vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades’ para cuya protección están establecidas las autoridades de la República, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución, pues el examen del cumplimiento adecuado de las obligaciones del Estado no puede hacerse con relación a un Estado ideal, sino con referencia concreta a la Administración a la que se impone tal obligación, teniendo en cuenta sus recursos, sus capacidades y sus posibilidades y sin que pueda olvidarse que nadie, tampoco el Estado, puede estar obligado a lo imposible”.<sup>3</sup> (Se subraya)

El Consejo de Estado ha señalado que la Administración debe asumir una posición de garante en relación con la víctima, siempre que a esta se le haya asignado e impuesto el deber jurídico de evitar un resultado dañoso, de modo que, si se llegase a concretar un daño, sería imputable a la nación por el incumplimiento del deber impuesto. No obstante, la Presidencia de la República no tiene deber alguno, ni se le ha asignado o impuesto funciones en materia de protección ciudadana, que, en todo caso, como hemos mencionado, son tareas correspondientes a otras entidades y por las que no se puede esperar una imputación de responsabilidad en su contra.

Ese despacho debe tener en cuenta que la creencia popular, recogida por el apoderado de la demandante, de que la Presidencia de la República es una entidad omnipresente y todopoderosa, debe ponderarse con el examen de las competencias que la Constitución y la ley le han dado, sin olvidar que la misma Carta Política limita el accionar de las autoridades a lo que la ley le permita. Y si se demanda a la Nación en un proceso contencioso administrativo, ésta debe ser representada por las autoridades previstas en el artículo 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Bajo esa óptica, ni el Presidente de la República, ni el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, pueden ser sujetos pasivos de esta acción, al ser evidente que son otras las autoridades encargadas de asumir la defensa y representar los intereses de la Nación, porque ella no puede ser representada judicialmente en este caso, ni por el Presidente de la República, ni por el Director de este Departamento Administrativo.

Por ello resulta innegable que en este caso no podrá existir prueba de la responsabilidad que se le pretende achacar a la Presidencia de la República. Las afirmaciones de la demanda sobre fallas presuntas del servicio no pueden ser

<sup>3</sup> *Idem*. Sentencia de 6 de octubre de 1995, expediente 9535, ponencia del Dr. Carlos Betancur Jaramillo.

**Pública**

atribuidas a la Entidad por ser ajenas a su función y competencia legal, y así no existe el hecho antijurídico que exige la jurisprudencia.

### **Inexistencia de un daño imputable a la Presidencia de la República**

Sobre este punto versará el aspecto probatorio de este proceso y estamos en una etapa muy primaria del juicio para ventilar la existencia de perjuicios.

Además, nos oponemos a la cuantificación de los perjuicios inmateriales porque además de no consultar el rasero fijado frente a este tópico por el Consejo de Estado en sentencia de unificación reciente, resultan infundados.

De lo anterior se desprende la inexistencia de un daño antijurídico imputable a este Departamento Administrativo que exige la jurisprudencia, razón por la cual se solicita que las pretensiones de la demanda sean denegadas.

## **5. EXCEPCIONES**

### **Excepción previa: Falta de legitimidad material en la causa por pasiva del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**

La Presidencia de la República plantea la excepción de falta de legitimación material en la causa por pasiva, con base en los siguientes argumentos.

En la demanda se relacionan diferentes hechos de los cuales pretende demostrarse responsabilidad patrimonial del Estado. Se afirma que era deber de la Presidencia de la República velar por la seguridad de la estación de servicio de propiedad de la Sociedad Oronegro Inversiones S.A.S. y el mantenimiento del orden público en medio del llamado paro nacional, y ser garante de su integridad.

Sin embargo, **no existe ninguna norma constitucional, legal o reglamentaria que le imponga al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República semejantes tareas. Sus funciones, definidas en los Decretos 1081 de 2015 y 1784 de 2019**, se limitan a las tareas asistenciales y de apoyo que requiera el Presidente de la República en el ejercicio de sus competencias, y en modo alguno de extienden a las tareas de vigilancia y supervisión que la parte demandante asegura haber sido incumplidas, como fuente de una falla en el servicio por omisión.

Quien pretenda acudir a la sede judicial debe ser muy cuidadoso en la escogencia de las partes, y no lanzar acusaciones a diestra y siniestra. Este Departamento Administrativo no tiene la responsabilidad legal de conservar el orden público, y afirmar semejante despropósito con el único fin de vincular a una Entidad ajena a estos sucesos y buscar una indemnización monetaria, constituye un abuso del derecho de acción que este Despacho no debería permitir.

**Pública**

La Ley 55 de 1990 estableció el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En desarrollo de esta ley se han expedido numerosos decretos sobre estructura y funciones, siendo el Decreto 1784 de 4 de octubre de 2019 el vigente en la época de los hechos, que reorganizó a la Entidad y recogió estas funciones, que evidentemente son de índole asistencial y técnico. No le encarga deberes en materia de preservación del orden público, la prevención o represión de actos delictivos, o tareas semejantes, tareas a cargo de otras entidades que cuentan para ello con la infraestructura legal, técnica y humana necesaria para semejantes tareas.

De la misma demanda se desprende que la Presidencia de la República no tiene relación alguna con los hechos narrados, en cuanto sus funciones no comprenden, en modo alguno, labores de prestación de servicios de seguridad a personas o empresas, y mucho menos tiene competencia legal para desarrollar cualquiera de las conductas que se plantean en la demanda, razón por la cual es evidente que no tiene legitimidad en la causa por pasiva para ser parte de este proceso, y su vinculación sólo significa un innecesario desgaste judicial y administrativo en un proceso que, en cualquier evento, culminaría con la declaratoria de esta excepción, aun de manera oficiosa.

El tema de la legitimación material en la causa por pasiva ha sido analizado al detalle por el Consejo de Estado, que para el efecto sostuvo:

“Cabe recordar que constituye una postura sólidamente decantada por la jurisprudencia de esta Sala aquella consistente en excluir la figura de la falta de legitimación en la causa de las excepciones de fondo que puedan formularse dentro del proceso, comoquiera que éstas, a diferencia de aquélla, enervan la pretensión procesal en su contenido, pues tienen la potencialidad de extinguir, parcial o totalmente, la súplica elevada por el actor, en tanto que la legitimación en la causa constituye una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado<sup>4</sup>.

“Clarificado entonces, en relación con la naturaleza jurídica de la noción de legitimación en la causa, que la misma no es constitutiva de excepción de fondo sino que se trata de un presupuesto necesario para proferir sentencia de mérito favorable, bien a las pretensiones del demandante, bien a las excepciones propuestas por el demandado, resulta menester señalar, adicionalmente, que se ha diferenciado entre la legitimación de hecho y la legitimación material en la causa<sup>5</sup>. La primera se refiere a la relación procesal que se establece entre el demandante y el demandado por intermedio de la pretensión procesal, es decir, se trata de una relación jurídica nacida de la atribución de

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 22 de noviembre de 2001, Consejera Ponente. María Elena Giraldo Gómez, expediente No. 13356.

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera sentencia de 15 de junio de 2000; Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez; expediente No. 10.171; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veintiocho (28) de abril de dos mil cinco (2005), Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Radicación número: 66001-23-31-000-1996-03266-01(14178).

**Pública**

una conducta en la demanda y de la notificación del libelo inicial al demandado, de manera que quien cita a otro y le endilga la conducta, actuación u omisión que dan lugar a que se incoe la acción, está legitimado de hecho por activa y aquél a quien se cita y se le atribuye la referida acción u omisión resulta legitimado de hecho y por pasiva después de la notificación del auto admisorio de la demanda.

“Por su parte, la legitimación material en la causa alude a la participación real de las personas en el hecho que origina la presentación de la demanda y/o a la titularidad del derecho reclamado, independientemente de que dichas personas no hayan demandado o no hayan sido demandadas<sup>6</sup>. De ahí que la falta de legitimación material en la causa, por activa o por pasiva, no enerve la pretensión procesal en su contenido, como sí lo hace una excepción de fondo, pues, como lo ha precisado la Sala,

“«[L]a excepción de fondo se caracteriza por la potencialidad que tiene, si se prueba el hecho modificativo o extintivo de la pretensión procesal que propone el demandado o advierte el juzgador (art. 164 C.C.A) para extinguir parcial o totalmente la súplica procesal.

“La excepción de fondo supone, en principio, el previo derecho del demandante que a posteriori se recorta por un hecho nuevo y probado —modificativo o extintivo del derecho constitutivo del demandante— que tumba la prosperidad total o parcial de la pretensión, como ya se dijo.

“La legitimación material en la causa activa y pasiva, es una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable, al demandante o al demandado»” (negrillas en el texto original, subrayas fuera de él)<sup>7</sup>.

Así pues y dado 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— la cual 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 faculta 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 y/o derechos constitutivos del litigio, bien porque resultaron perjudicadas, bien 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 o derechos inmiscuidos en el mismo, evento éste en el cual las pretensiones formuladas estarán llamadas a fracasar puesto que el demandante carecería de un interés o derecho jurídico perjudicado y

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del treinta y uno (31) de octubre de dos mil siete (2007); Referencia: 13.503; Radicación: 110010326000199713503 00.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

**Pública**

susceptible de ser resarcido o el demandado no sería el llamado a reparar los perjuicios ocasionados a los actores<sup>8</sup>.

En suma, en relación con un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, en cuyo caso se debe negar la procedencia de las súplicas de la demanda<sup>9, 10</sup>

Sobre esta tesis, el Consejo de Estado afirmó, en un caso en el que se acusó a la Presidencia de la República por su supuesta responsabilidad en un caso similar al presente, que:

“En cuanto atañe con la presidencia de la República, tampoco es de recibo que se le adjudique responsabilidad alguna en los hechos, únicamente con el argumento que el presidente de la República es el Comandante de las Fuerzas Militares, pues **esto iría en contravía de lo que se explicó anteriormente en el sentido que la posición de garante, no es abstracta, ni puede constituirse a partir de ésta, una cláusula general de responsabilidad del Estado;** por el contrario, **en cada caso se deben endilgar hechos específicos a cada entidad,** y los hechos de los que da cuenta la demanda que dio lugar a este proceso, en nada involucran a estas dos instituciones públicas.

Así las cosas, **se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva** del Ministerio del Interior y **del Departamento Administrativo de la Presidencia del República.** En consecuencia, la Sala se concentrará en verificar si los hechos en que se sustenta las pretensiones que se esgrimen contra el Ministerio de Defensa- Ejército Nacional se encuentran probados, esto es, si se acreditó que quienes realizaron las llamadas extorsivas se identificaron como personas que trabajaban con la fuerza Pública.”<sup>11</sup> (El resaltado no es original)

Se recuerda que el artículo 159 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena la vinculación de procesal de la persona de mayor jerarquía de “...*la entidad que expidió el acto o produjo el hecho*”, situación

<sup>8</sup> A propósito de la falta de legitimación en la causa material por activa, la Sección ha sostenido que “... *si la falta recae en el demandante, el demandado tiene derecho a ser absuelto pero no porque él haya probado un hecho nuevo que enerve el contenido material de las pretensiones sino porque quien lo atacó no es la persona que frente a la ley tiene el interés sustantivo para hacerlo —no el procesal—*”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del veinte (20) de septiembre de dos mil uno (2001); Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez; Radicación: 10973.

<sup>9</sup> Sobre el particular, la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia del 15 de junio de 2000, Consejera ponente: María Elena Giraldo Gómez, radicación número: 10171, manifestó que “«*La legitimación ad causam material alude a la participación real de las personas, por regla general, en el hecho origen de la formulación de la demanda, independientemente de que haya demandado o no, o de que haya sido demandado o no. Ejemplo: “- A, Administración, lesiona a B. A y B, están legitimados materialmente; pero si “- A demanda a C, sólo estará legitimado materialmente A; además si D demanda a B, sólo estará legitimado materialmente B, lesionado. Si D demanda a C, ninguno está legitimado materialmente. Pero en todos esos casos todos están legitimados de hecho; y sólo están legitimados materialmente, quienes participaron realmente en la causa que dio origen a la formulación de la demanda”*».

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 22 de julio de 2009, expediente 250002326000199400319 01 (15628), ponencia del Dr. Mauricio Fajardo Gómez

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 10 de agosto de 2015, expediente 760012331000201001859 01 (49724), ponencia del Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

**Pública**

que no puede predicarse de la Presidencia de la República, en cuanto los hechos descritos en la demanda no tienen relación alguna con las funciones que cumple la Entidad que represento, por lo que su vinculación resulta, a todas luces, innecesaria e irrelevante.

Sin duda alguna, la falla en el servicio sólo es imputable a la autoridad que tenga a su cargo la prestación efectiva de una obligación estatal, y no puede acusarse de ella a quien no tenga un deber legal concreto, como ocurre en este caso con la Presidencia de la República, que ninguna competencia tiene en asuntos de orden público, seguridad ciudadana o personal.

A manera de ejemplo, el Tribunal de Antioquia sostuvo, como fundamento para declarar la falta de legitimación material en la causa por pasiva de la Presidencia de la República en un proceso similar, que:

“En términos generales las funciones constitucionales y legales, que corresponde asumir al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, son de apoyo administrativo al Presidente de la República, sin que observe el despacho que tenga bajo su competencia la conservación en todo el territorio nacional del orden público o el restablecimiento del mismo, donde fuere perturbado, que permitan vislumbrar desde este instante del proceso su presunta responsabilidad por la muerte del señor DANIEL MARIN AGUDELO.

“Para el despacho, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no es de aquellas autoridades públicas encargadas de velar por la vida, honra y bienes de las personas en nuestro país, como en efecto le compete a la Fuerza Pública (artículo 216 de la Carta Política), para velar por la seguridad personal del hoy fallecido, o para velar por el orden público en nuestro país.

“De ahí entonces, que frente al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, ha de declararse la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que aunque la legitimación en la causa de hecho se consolidó con la citación y notificación en este proceso, no es factible predicar la legitimación material en la causa por pasiva de dicha entidad, por cuanto el citado organismo no participó realmente en los hechos origen de la demanda, ni por acción, ni por omisión, es más, ni siquiera ha tenido conocimiento de los mismos con antelación a la formulación de la presente demanda.”<sup>12</sup>

Extrapolando estas decisiones al caso bajo estudio, será necesario concluir que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene legitimación material en la causa por pasiva en los hechos que plantea la sociedad demandante, ni debe responder por los perjuicios reclamados.

<sup>12</sup> Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Tercera de Oralidad en Descongestión, auto de 24 de agosto de 2015, expediente 05001-33-33-012-2013-00873-00, ponencia de la Dra. Martha Cecilia Madrid Roldán

**Pública**

### **Excepción de fondo: el hecho de un tercero**

Si bien es claro que la Presidencia de la República no tiene interés o débito jurídico en este proceso, en aras de la defensa de los intereses de la Nación hace énfasis en que en este caso, pese a las muy lamentables consecuencias en persona de la demandante, no existe responsabilidad estatal, porque lo cierto es que fueron desconocidos los causantes de los bloqueos, saqueos y desmanes de los que se duele la demandante, configurándose así el hecho de un tercero como factor que rompe cualquier nexo causal entre el hecho que se imputa a la Administración y el resultado que se consigna en la demanda.

A lo anterior se suma el hecho de un tercero como factor determinante del daño, porque si bien el estado debe velar la guarda de los ciudadanos, no puede llegarse al extremo de que cada ciudadano cuente con un agente estatal encargado de su seguridad que deba evitar que un desadaptado decida, de un momento a otro, bloquear las vías como forma de apoyar el movimiento de protesta.

Con base en lo anterior, y en atención a que los argumentos propuestos en la demanda no tienen la entidad necesaria para comprometer la responsabilidad de la Nación o de la Presidencia de la República, las pretensiones de la demanda deberán ser denegadas.

### **Excepción innominada**

Se solicita que en caso de encontrarse configurada cualquier otra excepción, previa o de fondo, sea declarada de oficio.

## **6. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

El numeral 4 del artículo 175 del código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo exige que con la contestación de la demanda se acompañen todas las pruebas que se pretendan hacer valer en el proceso, no obstante, como quiera que lo ocurrido con la Sociedad Oronegro Inversiones S.A.S. escapa de las competencias de este Departamento Administrativo, carecemos de documentación o expedientes sobre el particular.

## **7. OPORTUNIDAD**

El auto admisorio de esta demanda fue notificado a la Presidencia de la República mediante mensaje de correo electrónico recibido el 14 de noviembre de 2023, y se contesta en tiempo.

**Pública**

## 8. ANEXOS

Al presente escrito se acompaña el poder conferido por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República con sus documentos de soporte.

## 9. CUMPLIMIENTO DE LA LEY 2213 DE 2022

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 2213 de 2022, se enviará copia de este escrito en forma simultánea al correo electrónico de las demás partes de este proceso.

## 10. NOTIFICACIONES

La Presidencia de la República recibe notificaciones en la casilla de correo electrónico institucional [notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co); el suscrito las recibe en el correo electrónico [andrestapias@presidencia.gov.co](mailto:andrestapias@presidencia.gov.co) y está inscrito en el Registro Nacional de Abogados.

Copia de este documento se enviará al correo electrónico de la parte demandante, de forma simultánea con su envío al correo del juzgado.

Ruego al Despacho reconocerme personería y darle trámite a este escrito.

Atentamente,



**ANDRES TAPIAS TORRES**  
 Asesor  
 SECRETARÍA JURÍDICA

C.C. No. 79.522.289

T.P.A No. 88.890

**Pública**