



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejera ponente: María del Pilar Bahamón Falla

Bogotá D.C., dos (02) de abril de 2025

Número único: 11001 03 06 000 2024 00538 00

Referencia: Conflicto negativo de competencias administrativas.

Partes: Unidad Nacional de Protección y Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Asunto: Autoridad competente para responder una petición relacionada con los gastos de movilización terrestre del presidente y de la vicepresidente de la República.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 y 112 numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificados, respectivamente, por los artículos 2.º y 19 de la Ley 2080 de 2021¹, procede a estudiar el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES²

Con base en la documentación que consta en el expediente, se exponen a continuación los antecedentes que dan origen al presente conflicto:

1. El 19 de abril de 2024, el representante a la Cámara, Miguel Abraham Polo Polo solicitó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (en adelante DAPRE), un informe de los «gastos administrativos generados dentro de las actividades desarrolladas» por el presidente y la vicepresidente de la República, en los siguientes términos:

1. Informe sobre los gastos de combustible para los traslados del Señor Presidente de la República, Dr. Gustavo Petro Urrego en el avión Presidencial u (sic) aeronaves del Estado Colombiano, discriminado mes a mes, entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha. Indicar:

- Número de viajes
- Fecha de cada viaje
- Valor de cada viaje
- Países y ciudades donde se realizó el desplazamiento.

¹ «Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la Jurisdicción».

² La información que se relata en este acápite fue extraída de los documentos allegados al expediente del conflicto número 11001030600020240053800 que reposa en SAMAI.

2. Informe sobre los gastos terrestres del Señor Presidente de la República, Dr. Gustavo Petro Urrego, discriminado mes a mes, entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha.

3. Informe gastos de viaje en aeronaves (Aviones u (sic) Helicópteros), gastos de desplazamiento en vehículos terrestres de la Señora Vicepresidenta de la República, Dr. Francia Márquez Mina, indicando:

- Número de viajes internacionales y nacionales, discriminado mes a mes, entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha.
- Países donde se realizaron los viajes.
- Valor en el gasto de los viajes o desplazamiento internacionales y nacionales, costo en combustible de dichas naves, aeronaves y vehículos.

4. Informe gasto alimentación de la Casa Privada del Señor Presidente de la República ubicada en la Casa de Nariño y Casa de Huéspedes Ilustres de Cartagena, por parte del DAPRE, discriminando mes a mes, entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha.

5. Informe de ejecución de libros personalizados para el DAPRE para actividades Protocolarias del Presidente, (Contrato 112 de 2023), indicando información de los libros.

6. Informe de gastos administrativos y operativos para el suministro de enceres de hogar, lencería, colchones, muebles comprados por el DAPRE entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha.

7. Informe sobre la Orden de Compra 96479 del 23 de septiembre de 2022 (DAPRE), para contratar la lencería de hogar para la reposición y dotación de la casa Privada del Señor Presidente de la República ubicada en la Casa de Nariño y Casa de Huéspedes Ilustres de Cartagena, indicando:

- Productos adquiridos
- Información del contratista que entregó el producto
- Valor de la Orden de Compra

8. Informe mes a mes respecto de los gastos de electrodomésticos, luminarias, muebles, enceres, equipos de lavado de la casa privada el Señor Presidente ubicada en Casa de Nariño, Casa de Huéspedes Ilustres de Cartagena, entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha.

9. Informe sobre el número de vehículos adquiridos por el DAPRE (Carros y Motocicletas), entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha, indicando:

- Número de vehículos adquiridos
- Valor
- Tipo de vehículo
- Contratista a los que se les compraron los vehículos

10. Informe indicando número de vehículos que contaba la Presidencia de la República, para la seguridad del Señor Presidente y Vicepresidente de la República antes del 7 de agosto de 2022, discriminado para cada cargo (Presidente y Vicepresidente).

11. Informe sobre los gastos administrativos y operativos mes a mes de las reuniones adelantadas por el Señor Presidente en el País, entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha, los cuales son cancelados por el operador logístico de la Presidencia de la República o el DAPRE. Informar:

- Tipo de evento
- Valor de cada evento

2. El DAPRE atendió la solicitud del representante Polo Polo, así:

- El 17 de mayo de 2024, remitió por competencia a la Fuerza Aérea Colombiana las preguntas 1 y 3, esta última «solo en lo que respecta a gastos de aviones y helicópteros relacionadas».
- El 27 de mayo de 2024, remitió por competencia a la Unidad Nacional de Protección (en adelante UNP) las preguntas 2 y 3 (esta última en relación con los gastos terrestres de los desplazamientos de la vicepresidenta).
- El 29 de mayo de 2024, respondió las preguntas 3 (en relación con los viajes nacionales e internacionales realizados por la vicepresidenta de la República y los costos que estos últimos generaron) y las preguntas 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 11.

3. El 5 de junio de 2024, el representante Polo Polo interpuso acción de tutela contra la Presidencia de la República por «la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición, con ocasión de la presunta falta de resolución de fondo a [su] la petición de información», la cual, por competencia, correspondió a la Sección Tercera del Consejo de Estado.

4. El 19 de junio de 2024³, la Unidad Nacional de Protección, en adelante la UNP, manifestó su falta de competencia para responder las preguntas 2 y 3 de la petición del representante Polo Polo, en relación con los gastos terrestres de los desplazamientos de la vicepresidenta de la República, considerando que el artículo 4° del Decreto 4065 de 2011⁴ «no le asigna la función de cubrir gastos que demande

³ A esa fecha, la Sección Tercera del Consejo de Estado había proferido auto admisorio de la acción de tutela impetrada por el representante Polo Polo.

⁴ «Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura».

el ejercicio de las facultades del presidente de la República [...] ni de la vicepresidenta de la República».

5. El 4 de julio de 2024, el Ministerio de Defensa Nacional respondió los interrogantes 1 y 3, en lo que respecta a gastos de aviones y helicópteros con ocasión de los desplazamientos del presidente y la vicepresidenta de la República.

6. En Sentencia del 24 de julio de 2024, la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado ordenó a la UNP promover conflicto negativo de competencia ante la Sala de Consulta y Servicio Civil, a fin de que «se determine cuál o cuáles son las autoridades administrativas encargadas de dar respuesta a los interrogantes No. 2 y 3 (parcial – transporte terrestre) de la petición formulada por el señor Polo Polo»⁵.

7. El 22 de agosto de 2024, la UNP, en cumplimiento de lo ordenado por la Sección Tercera, Subsección B, del Consejo de Estado, promovió ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conflicto de competencia administrativa con el DAPRE, en relación con los puntos pendientes de respuesta, frente a los interrogantes 2 y 3 de la petición del representante Polo Polo, en lo referente a los gastos por los desplazamientos terrestres del presidente y de la vicepresidenta de la República durante el período solicitado en la referida petición.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 2.º de la Ley 2080 de 2021, se fijó el edicto número 527 del 22 de agosto de 2024 en la Secretaría de la Sala de Consulta por el término de cinco días, con el fin de que las autoridades involucradas y los particulares interesados presentaran sus consideraciones o alegatos en el trámite del conflicto.

Consta que se informó sobre el presente conflicto a la UNP, al DAPRE, a la Sección Tercera, Subsección B del Consejo de Estado, a la Secretaría de dicha subsección y al representante a la Cámara, señor Miguel Abraham Polo Polo.

Obran constancias de la Secretaría de la Sala según las cuales, durante la fijación del edicto, solamente el DAPRE presentó consideraciones sobre el presente asunto.

Mediante autos de fechas 19 de septiembre y 12 de noviembre de 2024, y del 27 de enero de 2025, el Despacho ponente requirió información a las autoridades involucradas, a fin de contar con información suficiente para la resolución del conflicto planteado.

⁵ En la misma decisión se ordenó al DAPRE ampliar la respuesta a los «interrogantes No. 9 y 10», y se negó la solicitud de amparo de tutela respecto de «los interrogantes No. 4, 5, 6, 7, 8 y 11».

III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

1. Departamento Administrativo de la Presidencia De La República

Indica que, según lo previsto por el artículo 2.4.1.2.7⁶ del Decreto 1066 de 2015,⁷ la protección del presidente y de la vicepresidente de la República, -lo que incluye su traslado y transporte- está a cargo de la UNP y se realiza en vehículos de esa entidad. Agrega que «no realiza ningún tipo de gasto relacionado con ese tema».

2. Unidad Nacional de Protección

Señala que el artículo 4° del Decreto 4065 de 2011⁸ no asigna a esa entidad la función de cubrir los gastos que demande el ejercicio de las facultades del presidente de la República ni de la vicepresidenta de la República, por lo cual, no cuenta con información sobre el gasto de combustible causado por los desplazamientos de los referidos dignatarios.

Menciona, además, que el párrafo segundo del artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015⁹ dispone que la asignación de los recursos físicos para la protección de los altos dignatarios del Estado será asumida por la entidad o corporación a la que ellos estén vinculados, en este caso, el DAPRE.

Expone, que según lo preceptuado por los artículos 4.° y 14 del Decreto 2647 de 2022¹⁰, «es exclusivamente la jefatura del despacho presidencial quien cumple con la función de coordinar con Casa Militar, con la Jefatura para la Protección Presidencial y la Dirección de Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores la logística de los eventos, reuniones, viajes y desplazamientos que realice el presidente de la República dentro y fuera del territorio nacional y de tal manera, es esta tiene [sic] los recursos e información para dar respuesta clara, precisa y de fondo a los interrogantes del congresista Miguel Polo Polo».

Finalmente, manifiesta que «la Entidad dispondrá de ALGUNOS recursos físicos (que para el caso corresponden a combustible, peajes y otros, de los vehículos

⁶ El artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015 ha sido modificado por los Decretos 1487 de 2018, 1139 de 2021 y 085 de 2024.

⁷ «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior».

⁸ «Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP), se establecen su objetivo y estructura».

⁹ Este artículo ha sido modificado por los Decretos 1487 de 2018, 1139 de 2021 y 085 de 2024.

¹⁰ «Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República».

automotores) para velar por la seguridad y garantizar la vida e integridad del Presidente, la Vicepresidente de la República y sus familias»¹¹.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1.1. Competencia general de la Sala de Consulta y Servicio Civil en los conflictos de competencias administrativas

La parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo que en su título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General», y en su capítulo I, de las «reglas generales»¹² prevé en el artículo 39, modificado por el artículo 2° de la Ley 2080 de 2021, lo siguiente:

Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 2080 de 2021, dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

10. Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo. Una vez el expediente ingrese al

¹¹ Expediente SAMAI, actuación 38, archivo 85_MemorialWeb_Otro-OFI2500005875(.pdf) NroActua 38.

¹² Artículo 34. Procedimiento administrativo común y principal. Las actuaciones administrativas se sujetarán al procedimiento administrativo común y principal que se establece en este Código, sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales. En lo no previsto en dichas leyes se aplicarán las disposiciones de esta Parte Primera del Código.

despacho para resolver el conflicto, la Sala lo decidirá dentro de los cuarenta (40) días siguientes al recibo de toda la información necesaria para el efecto.

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, modificados, respectivamente, por los artículos 2 y 19 de la Ley 2080 de 2021, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i) Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta;
- ii) Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular;
- iii) Que al menos una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, si se trata de entidades del orden territorial, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

En el caso analizado, se verifican tales elementos de modo que procede la Sala a estudiar el conflicto planteado.

2. Términos legales

El procedimiento establecido en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, con su modificación, prevé que, mientras se resuelve el conflicto de competencia, se suspenderán los términos de las actuaciones administrativas, los cuales comenzarán a correr a partir del día siguiente de la comunicación de esta decisión. Así se declarará en la parte resolutive.¹³

3. Aclaración previa

La función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo se efectúa a partir del análisis de los supuestos fácticos y los documentos que forman parte del expediente. En este sentido, las eventuales alusiones que se hagan al caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia.

Esta Sala no puede pronunciarse sobre los derechos que se reclaman ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime el conflicto. Corresponderá a la autoridad que sea declarada competente la verificación de las situaciones de hecho y de derecho para decidir de fondo sobre el asunto de la referencia.

¹³ Este mandato es armónico con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, en cuanto a que, el ejercicio de funciones administrativas por parte de autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

4. Problema jurídico y síntesis del conflicto

Previo a definir el problema jurídico, la Sala considera necesario precisar que el presente conflicto de competencia administrativa se suscita respecto de la autoridad competente para responder los interrogantes 2 y 3 (este último, en lo que tiene que ver con los gastos causados por los desplazamientos terrestres de la vicepresidente de la República), contenidos en la petición del representante Miguel Abraham Polo Polo, habida cuenta que, las demás preguntas formuladas por el referido congresista fueron atendidas por la UNP, el DAPRE y el Ministerio de Defensa Nacional.

La pregunta número 2 de la mencionada petición se refiere a los gastos por desplazamientos terrestres del presidente de la República, con su discriminación mes a mes, entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha de la petición (19 de abril de 2024).

Y la pregunta número 3 (en aquello frente a lo cual la UNP y el DAPRE niegan competencia) está encaminada a obtener información respecto del mismo período, sobre los gastos de desplazamiento de la vicepresidente de la República en vehículos terrestres, en especial, el costo del combustible.

En esa medida, corresponde a la Sala determinar cuál es la autoridad competente para responder de fondo las preguntas números 2 y 3 de la petición elevada por el representante a la Cámara Miguel Abraham Polo Polo, referidas a la información relacionada con los gastos de los desplazamientos terrestres del presidente y de la vicepresidente de la República.

El conflicto surge porque, según el DAPRE, el Decreto 4065 de 2011 asigna a la Unidad Nacional de Protección la operatividad terrestre a nivel nacional de los desplazamientos del presidente y de la vicepresidente de la República, los cuales se realizan en vehículos de dicha Unidad.

Por su parte, la UNP argumenta que el artículo 4° del Decreto 4065 de 2011, que regula la estructura de esa entidad, no le asigna la función de cubrir gastos generados por el ejercicio de las facultades del presidente de la República ni de la vicepresidenta de la República.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará los siguientes aspectos:

i) Finalidad y objeto del derecho fundamental de petición. Reiteración; **ii)** El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), funciones y estructura; **iii)** Funciones de la Unidad Nacional de Protección; **iv)** Caso concreto.

5. Análisis de la normativa aplicable al conflicto planteado

5.1. Finalidad y objeto del derecho fundamental de petición. Reiteración¹⁴

El derecho fundamental de petición es una garantía constitucional de aplicación inmediata, tal como lo concibe y regula el artículo 23 de la Constitución Política, en armonía con el artículo 85 *ibidem*. Este derecho consiste en la facultad que toda persona tiene para presentar peticiones ante las autoridades y obtener de estas pronta y adecuada respuesta. Sus titulares son todas las personas (naturales o jurídicas, mayores o menores de edad, nacionales o extranjeras), y sus destinatarios son todas las autoridades públicas, aunque también pueden serlo algunas organizaciones privadas, para garantizar los derechos fundamentales¹⁵.

El derecho fundamental constitucional de petición se encuentra desarrollado en el Título II de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sustituido por la Ley (estatutaria) 1755 de 2015, expedida en cumplimiento de lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-818 del 1 de noviembre de 2011.

El derecho de petición fue concebido como un instrumento expedito y eficaz, para que las personas puedan acudir, verbalmente o por escrito, ante la Administración o los particulares, según el caso, para solicitar el reconocimiento de un derecho; la resolución de una situación jurídica; la prestación de un servicio; el suministro de información; la consulta, examen u obtención de copias de documentos públicos; la formulación de consultas; la presentación de quejas, denuncias o reclamos, y la interposición de recursos, entre otros fines.

De acuerdo con lo anterior, la autoridad o el particular competente tienen la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la petición, aun cuando esta no resulte positiva o favorable al destinatario.

En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha precisado¹⁶:

- a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría

¹⁴ Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 21 de noviembre de 2023, radicado núm. 11001-03-06-000-2023-00457-00.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Decisión del 23 de febrero de 2022, radicación 11001-03-06-000-2021-00183-00; Decisión del 22 de julio de 2020, radicación 11001-03-06-000-2020-00154-00 y Concepto 2243 del 28 de enero de 2015.

¹⁶ Sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011.

la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. [...]. [Subrayas del original].

Con respecto al plazo que tienen las autoridades para dar respuesta a las solicitudes formuladas en virtud del derecho de petición, vale la pena precisar que la ley no establece un término único, sino plazos diferenciales, en atención al objeto de la petición. Así, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, tal como fue sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, preceptúa:

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Igualmente, es importante tener en cuenta que el artículo 4° de Ley 1437 de 2011 establece que las actuaciones administrativas pueden iniciarse por quienes ejercen el derecho de petición, ya sea en interés general o particular; por quienes obren en cumplimiento de una obligación o deber legal, o por las autoridades, de oficio.

Finalmente, es importante tener presente que cualquiera que sea la forma en que se inicie una actuación o procedimiento administrativo, esta debe concluir con la expedición de un acto que responda de fondo la petición, defina el cumplimiento de

la obligación o el deber legal, imponga una sanción, o termine, de otra forma, la actuación que se haya iniciado de oficio¹⁷.

5.2. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) - Funciones y estructura

Según la Ley 55 de 1990¹⁸, el DAPRE es una entidad de naturaleza especial cuya función principal es «asistir al Presidente de la República, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y prestarle el apoyo administrativo y los demás servicios necesarios para dicho fin».¹⁹

Con posterioridad a la expedición de la Ley 55 de 1990, las funciones del DAPRE han sido previstas, entre otros, en los Decretos 1680 de 1991, 2653 de 2013, 1784 de 2019 y 1185 de 2021. Recientemente el presidente de la República, «en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales que le confirió el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 54 de la Ley 489 de 1998», expidió el Decreto 2647 de 2022, cuyo artículo 4° establece las funciones generales de la entidad, así:

ARTÍCULO 4. Funciones generales del Departamento Administrativo de la Presidencia. 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 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.

¹⁷ ARBOLEDA Perdomo, Enrique José, Comentarios al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuarta reimpresión, marzo de 2013, Bogotá, p. 17 y 18.

¹⁸ «Por la cual se establece el objeto, funciones y principios de organización del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, se modifica el régimen de delegación de competencias Presidenciales y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República».

¹⁹ Artículo 1°. Corresponde al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, asistir al Presidente de la República, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y prestarle el apoyo administrativo y los demás servicios necesarios para dicho fin. El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, tendrá una naturaleza especial, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

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 formulación y evaluación del impacto de las políticas de Gobierno frente a los objetivos estratégicos de cada dependencia y proponer las mejoras institucionales que correspondan, encaminadas a fortalecer la capacidad de las entidades del Sector Presidencia.
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.

Visto lo anterior, se tiene que, las funciones del DAPRE se enfocan principalmente a la coordinación, apoyo y representación del presidente de la República para la correcta ejecución de su gobierno y de la gestión administrativa del Estado, así como en el fortalecimiento de las instituciones y políticas públicas. En otras palabras, se trata del órgano que desarrolla las funciones administrativas de la presidencia de la República.

El artículo 5° del referido Decreto 2647 de 2022, modificado por el artículo 1 del Decreto 0438 de 2024, dispone que, hacen parte de la estructura del DAPRE: *i)* el Despacho del presidente de la República; *ii)* el Despacho de la vicepresidenta de la República; *iii)* la Oficina de Despacho de la vicepresidenta de la República; *iv)* la Dirección de Proyectos Especiales; *v)* la Secretaría Jurídica; *vi)* la Jefatura de Despacho Presidencial; *vii)* la Casa Militar y *viii)* la Jefatura para la Protección Presidencial, entre otras.²⁰

Como lo prescribe el artículo 4° *ibidem*, órganos como la Casa Militar y la Jefatura para la Protección Presidencial forman parte de la estructura del DAPRE. Por lo tanto, ante el contenido de la solicitud presentada por el representante Polo Polo, resulta pertinente analizar las principales funciones de dichas dependencias.

Según el artículo 15 del Decreto 2647 de 2022, son funciones de la Casa Militar:

Artículo 15. Casa Militar. Son funciones de Casa Militar, las siguientes:

1. Coordinar con el Comando General de las Fuerzas Militares y la Dirección General de la Policía Nacional la disposición de los medios navales, fluviales y aéreos necesarios para el correcto desarrollo de la agenda del Presidente de la República, Vicepresidenta de la República, sus familias y comitivas oficiales tanto a nivel nacional como los requeridos para el cumplimiento de la agenda internacional.
2. Coordinar con la Jefatura para la Protección Presidencial y con las Fuerzas Militares los requerimientos necesarios para garantizar la seguridad del Presidente y Vicepresidenta de la República, sus familias y comitivas oficiales en las actividades en que ellos participen.
3. Velar por el cumplimiento del protocolo establecido para el Presidente de la República, Vicepresidenta de la República y sus familias, en coordinación con la Jefatura de Despacho Presidencial.
4. Coordinar con los responsables de protocolo y eventos los apoyos logísticos para la organización y desarrollo de los eventos agendados por el Despacho Presidencial en los que deban asistir el Presidente o Vicepresidenta de la República, tanto a nivel nacional como los requeridos para el cumplimiento de la agenda internacional.

²⁰ También hacen parte de la estructura del DAPRE: la Secretaría para las Comunicaciones y Prensa, la Consejería Presidencial para las Regiones, la Consejería Presidencial para la Reconciliación Nacional la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la Oficina del Consejero Comisionado de Paz, la Unidad de Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, la Unidad de Cumplimiento, la Secretaría de Transparencia, la Oficina de Control Interno Disciplinario, la Oficina de Relacionamento con el Ciudadano, la Subdirección General, la Dirección Administrativa y Financiera, el Área Administrativa, el Área de Contratos, el Área Financiera, la Oficina de Planeación, la Oficina de Talento Humano, la Oficina de Tecnologías y Sistemas de Información, la Oficina de Control Interno, los Órganos de Asesoría y Coordinación, el Comité de Coordinación del Sistema de Control Interno y Comisión de Personal.

5. Coordinar con la Jefatura de Despacho Presidencial las audiencias de los integrantes de las Fuerzas Militares con el Presidente de la República.

6. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República y la Jefe de Despacho Presidencial.

Observa la Sala que, aunque a la Casa Militar tiene asignadas funciones relacionadas con la seguridad del presidente y del vicepresidente de la República, sus competencias están encaminadas fundamentalmente a organizar y gestionar asuntos logísticos y protocolarios de la alta dirección del país, sin que sea de su resorte disponer o suministrar los medios o elementos que se requieran para los desplazamientos terrestres de los mencionados dignatarios, en orden a lo cual, no tiene atribuida ninguna competencia en ese sentido.

El artículo 16 del decreto en comento, modificado en sus numerales 3 y 4 por el Decreto 155 de 2024, delimita las funciones de la Jefatura para la Protección Presidencial, así:

Artículo 16. Jefatura para la Protección Presidencial. Son funciones de la Jefatura para la Protección Presidencial, las siguientes:

1. Velar por la vida e integridad física del Presidente y Vicepresidenta de la República y sus familiares, dentro y fuera del territorio nacional, e informarles de las circunstancias especiales de autoprotección a tener en cuenta para garantizar su seguridad, imagen e integridad.

2. Dirigir, coordinar y planear todos los aspectos relacionados con la seguridad del Presidente y Vicepresidenta de la República y sus familiares, a través de los programas de avanzadas, entrenamiento y operaciones.

3. Identificar, evaluar y adoptar, en coordinación con las correspondientes autoridades, la Unidad Nacional de Protección y la Dirección Nacional de Inteligencia, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias, las medidas que prevengan y mitiguen situaciones las cuales comprometan la seguridad, vida e integridad del Presidente y Vicepresidenta de la República y sus familiares. (modificado por el Art. 1 del Decreto 155 de 2024).

4. Establecer en coordinación con la Casa Militar los protocolos de seguridad y administración de recursos, frente a la agenda y eventos que desarrolle el Presidente y Vicepresidenta de la República y sus familiares, adoptando medidas de seguridad que garanticen su vida e integridad física, en coordinación y articuladamente con la Jefatura de Despacho Presidencial, la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, la Unidad Nacional de Protección y la Dirección Nacional de Inteligencia, en el marco de sus competencias legales y reglamentarias. (modificado por el Art. 1 del Decreto 155 de 2024).

5. Apoyar la selección del personal que estará a cargo de la Seguridad del Presidente y Vicepresidenta de la República y sus familiares, por parte de la Policía Nacional y demás organismos de seguridad del Estado, en coordinación con la Dirección General de la Policía Nacional y el Comando General de las Fuerzas Militares.
6. Servir de enlace, apoyo y coordinación con organismos de seguridad del Estado, instituciones gubernamentales, en situaciones de alteración del orden público que comprometan la seguridad nacional, afecten la seguridad y convivencia ciudadana, en relación con las funciones de la Jefatura.
7. Responder por la seguridad y defensa de las instalaciones presidenciales de forma permanente.
8. Asumir en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y con las Fuerzas Militares y de Policía, la seguridad y protección de los Jefes de Estado y Jefes de Gobierno, cuando realicen visitas oficiales a la República de Colombia.
9. Gestionar y emplear los medios necesarios para garantizar la vida e integridad del Presidente de la República, Vicepresidenta de la República y sus núcleos familiares.
10. Velar por la seguridad de los altos funcionarios de la Presidencia de la República que por la naturaleza del cargo, funciones y nivel de riesgo así lo requieran.
11. Las demás que le correspondan de acuerdo con la naturaleza de la dependencia y las que le sean asignadas por el Presidente de la República y la Jefe de Despacho Presidencial.

A partir de lo dispuesto en la norma transcrita, corresponde a la Jefatura de la Protección Presidencial salvaguardar la seguridad personal del presidente y del vicepresidente de Colombia, a través del desarrollo, coordinación y ejecución de todas las medidas necesarias para proteger su integridad física en cualquier circunstancia, dentro y fuera del territorio Nacional, para lo cual debe trabajar en coordinación con dependencias del DAPRE, y con otros órganos, como la Policía Nacional, las Fuerzas Militares, la UNP y la Dirección Nacional de Inteligencia.

5.3. Funciones de la Unidad Nacional de Protección

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 18 de la Ley 1444 de 2011²¹, expidió el Decreto 4065 de

²¹ «Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones».

2011 mediante el cual creó la Unidad Nacional de Protección (UNP) y estableció su objetivo y estructura.

Conforme el artículo 1° del Decreto 4065 de 2011, la UNP tiene personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio; está adscrita al Ministerio del Interior, hace parte del Sector Administrativo del Interior y tiene el carácter de organismo nacional de seguridad.

El Decreto 1066 de 2015 «Reglamentario del Sector Administrativo del Interior», en su artículo 2.4.1.2.7, disposición modificada por los Decretos 1487 de 2018, 1139 de 2021 y 085 de 2024, atribuye a la UNP la función relativa a la protección del presidente y del vicepresidente de la República, disponiendo que, para ello, podrá actuar de forma coordinada con otras autoridades, tales como la Policía Nacional y la autoridad a la que pertenecen los dignatarios que deben ser protegidos. El referido artículo establece:

ARTÍCULO 2.4.1.2.7. Protección de personas en virtud del cargo. Son personas objeto de protección en virtud del cargo.

- 1. Presidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.**
- 2. Vicepresidente de la República de Colombia y su núcleo familiar.**
3. Los Ministros del Despacho.
4. Fiscal General de la Nación.
- [...].

PARÁGRAFO 1. La protección de los expresidentes y exvicepresidentes de la República de Colombia estará a cargo de la Policía Nacional y de la Unidad Nacional de Protección, con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 1069 de 2018 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. (Parágrafo 1, modificado por el Art. 4 del Decreto 1139 de 2021).

PARÁGRAFO 2. La protección de las personas mencionadas en los numerales 1 al 11, incluidos los magistrados de la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, será asumida por la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección. **La asignación de los recursos físicos será asumida por la entidad o corporación a la cual estos se encuentran vinculados. Lo anterior, sin perjuicio de lo que las normas especiales establezcan para las personas mencionadas en los numerales 1 y 2.** (Parágrafo 2, modificado por el artículo 4° del Decreto 1139 de 2021).

[...]. [Resalta la Sala].

Es importante indicar que, conforme lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 2.4.1.2.3. del Decreto 1066 de 2015 en armonía con lo previsto en el artículo 2.4.1.2.11 del mismo decreto, por recursos físicos se entiende lo siguiente:

Artículo 2.4.1.2.3. Definiciones. Para efectos del presente Decreto se entenderá por:

[...].

14. Recursos Físicos de soporte a los esquemas de seguridad: Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten, entre otros, en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto.

[...].

Sobre el ejercicio de las funciones que ostenta la UNP, y en especial la coordinación con otras autoridades para el cumplimiento de la finalidad para la cual fue creada, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

9.1.4. La Unidad Nacional de Protección es el organismo de seguridad encargado de organizar el programa de prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, de la mano de la Policía Nacional y el Ministerio del Interior.

Entre los principios que orientan las acciones en materia de prevención y protección, se encuentran la complementariedad, la concurrencia, la coordinación, la eficacia, el enfoque diferencial, la idoneidad y la oportunidad.

Con base en el principio de concurrencia, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional deben aportar las medidas de prevención y protección de acuerdo con sus competencias y capacidades institucionales, administrativas y presupuestales, para la garantía efectiva de los derechos a la vida, libertad, integridad y seguridad personal de quienes sean objeto del programa de prevención y protección.

En lo que hace al principio de coordinación, la Unidad Nacional de Protección y la Policía Nacional tendrán que actuar de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónicamente para la prevención y protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad, y la seguridad personal de quienes sean objeto del programa de prevención y protección²².

Así, corresponde a la UNP proteger la integridad física del presidente y del vicepresidente de la República, así como de los miembros de sus núcleos familiares, para lo cual debe trabajar de forma coordinada con la Policía Nacional, la Casa Militar, la Dirección Nacional de Inteligencia y el DAPRE, por ser esta la entidad a la cual se encuentran vinculados y hacen parte dichos dignatarios, a la cual, como

²² Sentencia T-124 de 2015.

se revisó en el numeral anterior, corresponde asignar los recursos o elementos necesarios para que la referida Unidad desarrolle cabalmente la función de protección a su cargo.

Ahora bien, es importante precisar que el mismo artículo 2.4.1.2.7. del Decreto 1066 de 2015, con sus modificaciones, en la parte final del párrafo segundo, establece una excepción al mandato conforme el cual la asignación de los recursos físicos para la protección de los altos dignatarios del Estado corresponde a la entidad o corporación a la cual estos se encuentran vinculados.

Dicha excepción está referida a la asignación de los recursos físicos para la protección del presidente y del vicepresidente de la República, respecto de quienes la mencionada disposición deja abierta la posibilidad de que normas especiales puedan atribuir dicha obligación a una autoridad distinta a aquella a la que pertenecen tales dignatarios.

6. El caso concreto

Revisados los antecedentes normativos y los documentos que reposan en el expediente, la Sala declarará competente al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) para responder al representante a la Cámara, señor Miguel Abraham Polo Polo los interrogantes 2 y 3 del derecho de petición relacionados con los gastos causados por los desplazamientos terrestres del presidente de la República, señor Gustavo Francisco Petro Urrego y de la vicepresidenta de la República, señora Francia Elena Márquez Mina, entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha de la petición (19 de abril de 2024), de manera discriminada mes a mes. Lo anterior, con fundamento en las siguientes razones:

Según lo establecido por el párrafo segundo del artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el artículo 4° del Decreto 1139 de 2021, si bien la protección del presidente y de la vicepresidenta de la República está a cargo de la Unidad Nacional de Protección, la asignación de los recursos físicos para cumplir dicha función corresponde a la entidad o corporación a la cual estos se encuentran vinculados.

Lo anterior solo encuentra excepción, como lo prescribe el mismo párrafo segundo citado, cuando normas especiales establezcan una regla distinta, tratándose exclusivamente del presidente y del vicepresidente de la República.

Así, según lo previsto en el artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el artículo 4° del Decreto 1139 de 2021 corresponde al DAPRE la asignación de los recursos necesarios para la protección del presidente y el vicepresidente de la República, para lo cual en su presupuesto se incorporan los recursos

correspondientes. Y a la UNP le compete proteger la integridad física de los referidos dignatarios, pero con los recursos transferidos por el DAPRE.

En el caso analizado, la UNP manifiesta que los vehículos en los que se movilizan el presidente y la vicepresidente de la República son asignados por esa entidad. No obstante, pese a los requerimientos efectuados por el despacho ponente, ni la UNP ni el DAPRE mencionan cuál es la norma especial en la que ello se fundamenta ni un convenio o acuerdo que así lo avale, a efectos de determinar la configuración de la excepción al postulado mencionado, referido a la asignación de recursos físicos por parte de entidad distinta a aquella a la que están vinculados el presidente y la vicepresidente, esto es, al DAPRE.

En consecuencia, y sin perjuicio de la colaboración que en la práctica presta la UNP, en estricta aplicación de las normas vigentes, el DAPRE debe otorgar información relativa a los gastos que generan los desplazamientos terrestres del presidente y la vicepresidente de la República, teniendo en cuenta que:

- i) De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 2.4.1.2.7. del Decreto 1066 de 2015, modificado por el artículo 4° del Decreto 1139 de 2021, la asignación de los recursos físicos para la protección del presidente y vicepresidente de la República corresponde a la entidad a la cual se encuentren vinculados
- ii) Según el artículo 5° del Decreto 2647 de 2022, el DAPRE es la entidad a la cual están vinculados los despachos de los referidos dignatarios.
- iii) No se conoce supuesto normativo de carácter especial bajo el cual se configure la excepción dispuesta en el parágrafo segundo del artículo 2.4.1.2.7 del Decreto 1066 de 2015, modificado por el artículo 4° del Decreto 1139 de 2021, según el cual, la asignación de los recursos físicos para la protección será asumida por la entidad a la que los funcionarios se encuentran vinculados, sin perjuicio de lo que normas especiales establezcan para el presidente y el vicepresidente de la República.

Finalmente, vale mencionar que, es deber de las autoridades dar respuesta oportuna y de fondo a las peticiones que les sean formuladas en ejercicio del derecho de petición, habida cuenta que, es ese el instrumento constitucional y legal expedito y eficaz para que los ciudadanos soliciten y obtengan información de las entidades del Estado.

7. Exhorto

La Sala exhortará a la UNP para que, sin perjuicio de la competencia del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, en virtud de los principios que rigen las actuaciones y procedimientos administrativos, entre otros, concurrencia, coordinación, colaboración y eficacia, disponga y entregue al DAPRE la información correspondiente, a fin de dar respuesta a la petición del representante a la Cámara Miguel Abraham Polo Polo a la mayor brevedad.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR COMPETENTE al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE) para responder de fondo las preguntas números 2 y 3 de la petición elevada por el representante a la Cámara Miguel Abraham Polo Polo, referidas a la información sobre los gastos generados con ocasión de los desplazamientos terrestres del presidente y de la vicepresidente de la República, entre el 7 de agosto de 2022 hasta la fecha de la petición (19 de abril de 2024) de manera discriminada mes a mes.

SEGUNDO: EXHORTAR a la Unidad Nacional de Protección (UNP) para que, en virtud de los principios que rigen las actuaciones y procedimientos administrativos, tales como, concurrencia, coordinación, colaboración y eficacia, disponga y entregue al DAPRE la información correspondiente, a fin de dar respuesta de fondo a la petición del representante a la Cámara Miguel Abraham Polo Polo a la mayor brevedad.

TERCERO: COMUNICAR esta decisión a la Unidad Nacional de Protección, al Departamento Administrativo Presidencia de la República, a la Sección Tercera - Subsección B del Consejo de Estado, a la Secretaría de la Sección Tercera del Consejo de Estado, a la Casa Militar, a la Jefatura para la Protección Presidencial, a la oficina del despacho de la Vicepresidencia de la República y al representante a la Cámara señor Miguel Abraham Polo Polo.

CUARTO: RECONOCER personería a la abogada María Juliana Obando Asaf, portadora de la tarjeta profesional 238.617 del Consejo Superior de la Judicatura, como apoderada del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

QUINTO: ADVERTIR que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 2 de la Ley 2080 de 2021.

.

SEXTO: ADVERTIR que los términos legales a que está sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

Comuníquese y cúmplase

MARÍA DEL PILAR BAHAMÓN FALLA
Presidenta de la Sala

ANA MARÍA CHARRY GAITÁN
Consejera de Estado

JUAN MANUEL LAVERDE ALVAREZ
Consejero de Estado

JOHN JAIRO MORALES ALZATE
Consejero de Estado

REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ
Secretaria de la Sala

CONSTANCIA: La presente decisión fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.