



DEMANDA DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD – Respecto del acto por medio del cual se modifican las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID 19, y el mantenimiento del orden público / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD – Marco normativo / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD – Presupuestos para su procedencia / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD – Improcedente por no tratarse de reglamentos constitucionales autónomos / MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD – No procede porque el acto demandado no es expedido en ejercicio de una expresa atribución constitucional o en desarrollo directo de la Constitución Política / FACULTAD DEL JUEZ – De impartir a la demanda el trámite que legalmente corresponda, aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada / ADECUACIÓN DEL MEDIO DE CONTROL – De nulidad por inconstitucionalidad a nulidad / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

[P]or vía jurisprudencial se ha precisado que son presupuestos del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad los siguientes: i) Que la disposición acusada sea de carácter general, expedida por el Gobierno Nacional o por cualquier entidad diferente, en ejercicio de una atribución derivada de la Constitución misma; ii) Que se trate de un reglamento autónomo o constitucional, es decir, que desarrolle directamente la Constitución sin la existencia de ley previa; iii) Que el juicio de validez, o el reproche endilgado al acto enjuiciado, se realice de manera directa frente a la Constitución, no a la ley; iv) Que la revisión de la disposición demandada no sea de competencia de la Corte Constitucional, en los términos del artículo 241 de la Constitución Política. En el caso sub examine, se advierte que el Decreto núm. 847 de 14 de junio de 2020, fue expedido por el GOBIERNO NACIONAL en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, que establecen las funciones a cargo del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa para garantizar el mantenimiento del orden público y la convivencia en todo el territorio nacional. Significa lo anterior que no se trata de un reglamento autónomo o constitucional, que se hubiere expedido por expresa disposición constitucional, con el cual se pretenda desarrollar preceptos superiores contenidos en la Constitución Política, requisitos todos estos indispensables para la procedencia del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad. Ahora, de acuerdo con el artículo 171 del CPACA, el operador jurídico debe dar a la demanda «el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada». Por consiguiente, el Despacho procederá a adecuar la demanda

presentada por los actores al medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 ibídem.

INADMISIÓN DE LA DEMANDA – Para que se acredite haber remitido por medio electrónico copia de la demanda y sus anexos a la entidad demandada

Llegada la oportunidad procesal de resolver sobre la admisión de la demanda, el Despacho advierte que la parte actora no acreditó haber remitido por medio electrónico copia de la demanda y sus anexos a las entidades que expidieron el acto acusado, de conformidad con lo previsto el artículo 6 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020. Significa lo precedente que la parte demandante no cumplió con el artículo 6 del Decreto Legislativo 806 de 2020, razón por la cual se inadmitirá para que la corrija en un plazo de diez (10) días, contados a partir de la notificación de este proveído.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias, Consejo de Estado Sala Plena y Sección Segunda de 5 de diciembre de 2017, Radicación 10001-03-24-000-2016-00484-00, C.P. Rocío Araujo Oñate; 6 de junio de 2018, Radicación 11001-03-15-000-2008-01255-00, C.P. Oswaldo Giraldo LópezM y 4 de febrero de 2016, Radicación 11001-03-25-000-2015-01059-00, C.P. Sandra Lisseth Ibarra Vélez.

FUENTE FORMAL: LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 111 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 135 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 137 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 171 / DECRETO LEGISLATIVO 806 DE 2020 – ARTÍCULO 6

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 11001-03-24-000-2020-00402-00

Actor: LAURA VALENTINA MORENO ANDRADE Y OTROS

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD

Asunto: Adecua medio de control e inadmite demanda

AUTO INTERLOCUTORIO

Los señores **ANDRÉS FELIPE ACOSTA LÓPEZ, LORENA VALENTINA CORTES IZA, LAURA VALENTINA MORENO ANDRADE, MIGUEL ÁNGEL**

MUÑOZ LEÓN, JUAN DAVID GRIMALDOS MARTÍNEZ, CRISTIAN ALBERTO CLAVIJO SANABRIA, CAMILA ANDREA DUQUE CAMARGO, ANDERSON SEBASTIÁN MANRIQUE MÉNDEZ y ANDRÉS DAVID MARTÍNEZ ÁLVAREZ, actuando en nombre propio, en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA-, presentaron demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad del artículo 1º del Decreto núm. 847 de 14 de junio de 2020, ***“Por el cual se modifica el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"***, expedido por el **GOBIERNO NACIONAL.**

Para resolver, se **CONSIDERA:**

El artículo 135 del CPACA establece:

“[...] Artículo 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales [...].* (Destacado fuera del texto).

Por su parte, el artículo 111 *ibidem*, señala:

“[...] Artículo 111. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:

[...]

5. Conocer de la nulidad por inconstitucionalidad que se promueva contra los decretos cuyo control no corresponda a la Corte Constitucional [...].” (Destacado fuera del texto).

A partir del análisis de las citadas normas, la Jurisprudencia de la Corporación ha señalado que «[...] aunque una lectura ligera de la norma admite pensar que cualquier disposición administrativa que viole la Constitución se examina con este medio de control, lo cierto es que la filosofía que recoge el artículo 135 no es esa; más bien establece un medio de control especial para aquellas normas que carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, y que expiden tanto el Gobierno Nacional como otras entidades u organismos, sin ley que trate previamente el tema. Se alude a los denominados reglamentos autónomos, o *praeter legem*, o constitucionales o independientes, cuya naturaleza es la de un reglamento no la de una ley [...]».¹

En este orden, por vía jurisprudencial se ha precisado que son presupuestos del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad los siguientes²:

¹ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Unitaria, providencia de 10 de octubre de 2012, emitida número único de radicación 11001-03-26-000-2012-00056-00, CP: Enrique Gil Botero.

² Al respecto, pueden consultarse las siguientes providencias: Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia de 4 de febrero de 2016, número único de radicación 11001-03-25-000-2015-01059-00, C.P: Sandra Lisseth Ibarra Vélez; Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de 5 de diciembre de 2017, número único de radicación 10001-03-24-000-2016-00484-00, CP: Rocío Araujo Oñate; Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 6 de junio de 2018, número único de radicación 11001-03-15-000-2008-01255-00, CP: Oswaldo Giraldo López; Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia 15 de enero de 2019, número único de radicación 11001-03-25-000-2018-01728-00 y 11001-03-25-000-2018-01730-00, C.P: Sandra Lisseth Ibarra Vélez.

- i) Que la disposición acusada sea de carácter general, expedida por el Gobierno Nacional o por cualquier entidad diferente, en ejercicio de una atribución derivada de la Constitución misma;
- ii) Que se trate de un reglamento autónomo o constitucional, es decir, que desarrolle directamente la Constitución sin la existencia de ley previa;
- iii) Que el juicio de validez, o el reproche endilgado al acto enjuiciado, se realice de manera directa frente a la Constitución, no a la ley;
- iv) Que la revisión de la disposición demandada no sea de competencia de la Corte Constitucional, en los términos del artículo 241 de la Constitución Política.

En el caso *sub examine*, se advierte que el Decreto núm. 847 de 14 de junio de 2020, fue expedido por el **GOBIERNO NACIONAL** en ejercicio de las facultades previstas en el numeral 4 del artículo 189³, artículos 303⁴ y 315⁵, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016⁶, que

³ “[...] **Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:
(...)”

4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.[...]”

⁴ “[...] **Artículo 303.** En cada uno de los departamentos habrá un Gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento. [...]”

⁵ “[...] **Artículo 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante [...]”

⁶ “[...] **ARTÍCULO 199.** ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.

establecen las funciones a cargo del Presidente de la República como suprema autoridad administrativa para garantizar el mantenimiento del orden público y la convivencia en todo el territorio nacional.

Significa lo anterior que no se trata de un reglamento autónomo o constitucional, que se hubiere expedido por expresa disposición constitucional, con el cual se pretenda desarrollar preceptos superiores contenidos en la Constitución Política, requisitos todos estos indispensables para la procedencia del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad.

Ahora, de acuerdo con el artículo 171 del CPACA, el operador jurídico debe dar a la demanda *«el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada»*. Por consiguiente, el Despacho procederá a adecuar la demanda presentada por los actores al medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 *ibídem*⁷.

Llegada la oportunidad procesal de resolver sobre la admisión de la demanda, el Despacho advierte que la parte actora no acreditó haber remitido por medio

3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.

4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia [...]”

⁷ «Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente».

electrónico copia de la demanda y sus anexos a las entidades que expidieron el acto acusado, de conformidad con lo previsto el artículo 6 del Decreto Legislativo 806 de 4 de junio de 2020⁸.

Significa lo precedente que la parte demandante no cumplió con el artículo 6 del Decreto Legislativo 806 de 2020⁹, razón por la cual se inadmitirá para que la corrija en un plazo de diez (10) días, contados a partir de la notificación de este proveído.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

R E S U E L V E:

PRIMERO: ADECUAR el trámite de la demanda presentada por los señores **ANDRÉS FELIPE ACOSTA LÓPEZ, LORENA VALENTINA CORTES IZA, LAURA VALENTINA MORENO ANDRADE, MIGUEL ÁNGEL MUÑOZ LEÓN, JUAN DAVID GRIMALDOS MARTÍNEZ, CRISTIAN ALBERTO CLAVIJO SANABRIA, CAMILA ANDREA DUQUE CAMARGO, ANDERSON SEBASTIÁN**

⁸ “Por el cual se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

⁹ [...] **ARTÍCULO 6. DEMANDA.** La demanda indicará el canal digital donde deben ser notificadas las partes, sus representantes y apoderados, los testigos, peritos y cualquier tercero que deba ser citado al proceso, so pena de su inadmisión. Asimismo, contendrá los anexos en medio electrónico, los cuales corresponderán a los enunciados y enumerados en la demanda.

(...)

En cualquier jurisdicción, incluido el proceso arbitral y las autoridades administrativas que ejerzan funciones jurisdiccionales, salvo cuando se soliciten medidas cautelares previas o se desconozca el lugar donde recibirá notificaciones el demandado, el demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados. Del mismo modo deberá proceder el demandante cuando al inadmitirse la demanda presente el escrito de subsanación. El secretario o el funcionario que haga sus veces velará por el cumplimiento de este deber, sin cuya acreditación la autoridad judicial inadmitirá la demanda. De no conocerse el canal digital de la parte demandada, se acreditará con la demanda el envío físico de la misma con sus anexos [...].

MANRIQUE MÉNDEZ y ANDRÉS DAVID MARTÍNEZ ÁLVAREZ, al medio de control de nulidad, previsto en el artículo 137 del CPACA.

SEGUNDO: CONCEDER un término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, para que los actores corrijan su demanda, con base en las razones anteriormente anotadas.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera