



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-24-000-2022-00443-00
Demandante: JOSÉ JAIME USCÁTEGUI PASTRANA
Demandados: NACIÓN – PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO – MINISTERIO DEL INTERIOR – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Tema: Decreto 2242 de 2022 – Creación de la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz

Auto que admite la demanda¹

El ciudadano **José Jaime Uscátegui Pastrana**, actuado en nombre propio, presentó demanda 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, en la que elevó la siguiente pretensión:

«[...] 3.1. Primera Pretensión

Que se declare la nulidad por inconstitucionalidad del Decreto número 2422 del 9 de diciembre de 2022, por desconocer los mandatos constitucionales previstos en los artículos 1, 2, 4, 6, 29, 95.7, 113, 114, 116, 121, 209. Esto al desconocer los mandatos de la Carta relativos a (i) la autonomía de la Rama Judicial; (ii) la obligatoriedad de la aplicación de los principio de progresividad de los derechos de las víctimas en el sistema penal enmarcado en los fines esenciales del Estado, el principio de legalidad inmerso en el derecho fundamental al debido proceso, el principio de moralidad inmerso en los principios de la función administrativa; y (iii) la autonomía de las Corporaciones judiciales y órganos de control.

3.2. Primera Pretensión Subsidiaria

De no proceder la anterior pretensión, que se declare la nulidad por ilegalidad del Decreto 2242 del 9 de diciembre de 2022 por violar el contenido de la Ley 906 de 2004, Ley 65 de 1993 y en los Decretos 2055 de 2014 y 1069 de 2015. Lo anterior, en la medida en que vulnera (i) la autonomía de la Rama Judicial y de los Órganos de Control; (ii) el deber de acordar medidas necesarias para la protección de los derechos de las víctimas en concordancia con el principio de progresividad; (iii) se acaparan en cabeza del Gobierno Nacional los términos de sometimiento de las estructuras criminales; (iv) la Ley que da origen al Decreto atacado no cuenta con e concepto del Consejo Superior de Política Criminal [...].»

Este Despacho, mediante auto de 16 de diciembre de 2022, inadmitió la demanda² por cuanto la parte actora: i) no designó las partes y sus representantes; ii) no

¹ El expediente pasa al Despacho el 6 de febrero de 2023.



Radicación: 11001-03-24-000-2022-00443-00
Demandantes: José Jaime Uscátegui Pastrana
Demandados: Presidente de la República y Otros.

precisó si la demanda va dirigida en contra de la totalidad del decreto o únicamente respecto de algunas de sus disposiciones; iii) no precisó las normas violadas y el concepto de violación; iv) no indicó la dirección de notificación electrónica de las entidades demandadas, y v) no acreditó el envío de la demanda y sus anexos a las entidades demandadas. Tal proveído fue notificado a la parte demandante, mediante correo electrónico el 19 de diciembre de 2022³, y por estado electrónico el 12 de enero de 2023⁴.

Mediante escrito radicado el 11 de enero de 2023⁵, y estando dentro de la oportunidad legal, la parte actora aportó escrito de subsanación de la demanda, en el que corrigió las omisiones anteriormente referidas, esto es, designó las partes, sus representantes y la dirección electrónica para notificaciones; precisó que la demanda de nulidad por inconstitucionalidad va dirigida «[...] en contra de la totalidad del artículo 2, y los numerales 2 y 3 del artículo 3 del Decreto 2422 de 9 de diciembre de 2022 [...]»; relacionó las normas violadas y el concepto de violación y acreditó el envío de la demanda y sus anexos a las entidades demandadas.

Ahora bien, en vista que el actor, en los escritos contentivos de la demanda y de la subsanación, refirió el ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad consagrado en el artículo 135 del CPACA, el Despacho estima pertinente traer a colación el contenido de dicha norma, la cual es del siguiente tenor:

«[...] **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 [...]. (negritas fuera del texto)

² Índice 4 del expediente digital

³ Índice 6 del expediente digital

⁴ Índice 7 del expediente digital

⁵ Índice 10 del expediente digital.



Radicación: 11001-03-24-000-2022-00443-00
Demandantes: José Jaime Uscátegui Pastrana
Demandados: Presidente de la República y Otros.

Como se observa, la nulidad por inconstitucionalidad procede contra 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, así como contra los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno nacional, siempre y cuando tales actos infrinjan directamente la Constitución Política, lo que significa que entre la disposición demandada y el precepto constitucional no media una norma legal de la cual dependa el reglamento general objeto del proceso⁶.

En armonía con lo expuesto, y en lo atinente a los presupuestos procesales para la procedencia del referido medio de control, la Sala Plena de esta corporación, en providencia de 6 de junio de 2018⁷, señaló lo siguiente:

«[...] En cuanto a los requisitos para la procedencia de la acción de nulidad por inconstitucionalidad, la jurisprudencia de la Corporación ha decantado los siguientes:

En primer lugar, **que la disposición acusada sea un decreto de carácter general**, dictado por el Gobierno Nacional o por otra entidad u organismo, **en ejercicio de una expresa atribución constitucional**.

En segundo lugar, que el juicio de validez se realice mediante la confrontación directa con la Constitución Política, no respecto de la ley. Sobre el particular dice la jurisprudencia⁸ que tampoco procede el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad **cuando las normas constitucionales son objeto de desarrollo legal, porque en estos casos el análisis de la norma demandada “necesariamente involucrará el análisis de las disposiciones de rango legal...”, además de la Constitución.**

En tercer lugar, que la disposición demandada no sea ni un decreto ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias ni un decreto legislativo, ya que estos, conforme a los numerales 5 y 7 del artículo 241 constitucional, son de competencia de la Corte Constitucional.

En cuarto lugar, se ha establecido que el acto acusado debe tratarse de un reglamento constitucional autónomo, es decir, aquel que se expide en ejercicio de atribuciones permanentes o propias que le permiten aplicar o desarrollar de manera directa la Constitución, o sea, sin subordinación a una ley específica [...]». (negrillas fuera de texto)

Con fundamento en lo expuesto, y una vez efectuada la revisión del contenido del acto acusado en este proceso, es claro que no se cumplen los requisitos para que proceda el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, dado que:

⁶ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Magistrada Ponente: Rocío Araújo Oñate, 6 de diciembre de 2022 Radicado: 11001-03-28-000-2022-00333-00 Demandante: Luis Fernando Marín Ríos.

⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Plena. Providencia del 6 de junio de 2018. Radicación 11001-03-15-000-2008-01255-00(AI), demandante: Camilo Alfredo D'costa Rodríguez. C.P. Oswaldo Giraldo López.

⁸ Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto del 30 de noviembre de 2016, Radicación 11001-03-27-000-2012-00046-00.



Radicación: 11001-03-24-000-2022-00443-00
Demandantes: José Jaime Uscátegui Pastrana
Demandados: Presidente de la República y Otros.

(i) no se evidencia que exista una atribución expresa constitucional para reglamentar la materia de que trata este Decreto.

En efecto, se advierte que, aunque la norma acusada responde a la naturaleza de acto administrativo de carácter general suscrito por el presidente de la República de Colombia, el Ministro de Interior, el Ministro de Defensa Nacional, la Viceministra de Promoción de la Justicia y del Derecho encargada de las funciones del despacho del Ministro de Justicia y del Derecho y por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, lo cierto es que dicha manifestación de voluntad de la administración no fue expedida en desarrollo de una expresa atribución constitucional, sino como consecuencia de lo previsto en los artículos 45 de la Ley 489 de 1998⁹ y 5° de la Ley 2272 de 2022¹⁰.

(ii) el juicio de legalidad no se puede realizar solamente confrontando el decreto acusado con disposiciones constitucionales, debido a que si bien es cierto la parte actora señala como normas violadas los artículos 113 y 250 de la Constitución Política y los numerales 5 y 6 del artículo 7° de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, también lo es que se hace necesario el estudio de disposiciones de rango legal, tales como las Leyes 489 de 1998 y 2272 de 2022.

(iii) el acto demandado no es un decreto ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias y tampoco es un decreto legislativo que amerite su remisión a la Corte Constitucional, y

(iv) no nos encontramos ante un reglamento constitucional autónomo o que hubiera sido expedido en ejercicio de atribuciones permanentes o propias derivadas directamente de la Carta Fundamental.

⁹ "Por la cuál se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones".

El artículo 45 de esta Ley establece lo siguiente: "(...) **ARTICULO 45. COMISIONES INTERSECTORIALES.** El Gobierno Nacional podrá crear comisiones intersectoriales para la coordinación y orientación superior de la ejecución de ciertas funciones y servicios públicos, cuando por mandato legal o en razón de sus características, estén a cargo de dos o más ministerios, departamentos administrativos o entidades descentralizadas, sin perjuicio de las competencias específicas de cada uno de ellos (...) El Gobierno podrá establecer la sujeción de las medidas y actos concretos de los organismos y entidades competentes a la previa adopción de los programas y proyectos de acción por parte de la Comisión Intersectorial y delegarle algunas de las funciones que le corresponden (...) Las comisiones intersectoriales estarán integradas por los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de los organismos y entidades que tengan a su cargo las funciones y actividades en referencia (...)".

El Decreto 2.422 de 9 de diciembre de 2022 señaló: "(...) En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política y **el artículo 45 de la Ley 489 de 1998** (...)".

¹⁰ "Por medio de la cual se modifica, adiciona y proroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones". El Decreto 2.422 de 9 de diciembre de 2022 señaló: "(...) **Que el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, con el objetivo de promover el desescalamiento de la conflictividad social, la reconciliación entre los colombianos, y propiciar un ambiente proclive a la consecución de la paz, otorgó al Presidente de la República la facultad de admitir como voceros a ciudadanos(as) pertenecientes a organizaciones sociales y humanitarias que se encuentren privadas de la libertad.** (...)".



Radicación: 11001-03-24-000-2022-00443-00
Demandantes: José Jaime Uscátegui Pastrana
Demandados: Presidente de la República y Otros.

Con base en lo anterior, es claro que el juicio de validez a efectuarse en el asunto que nos ocupa no depende exclusivamente de la confrontación del acto acusado con las normas constitucionales invocadas por el accionante, sino que ha de realizarse integrando en el análisis el contenido de las normas legales relacionadas con el objeto de la controversia.

Siendo ello así, el Despacho, en uso de la facultad otorgada por el artículo 171 del CPACA¹¹, considera que el medio de control adecuado para examinar las pretensiones de la demanda de la referencia no es el de nulidad por inconstitucionalidad como lo afirma la parte actora, sino el de **nulidad** previsto en el artículo 137 del mismo código, razón por la cual la demanda será adecuada a este último medio de control.

Precisado lo anterior, y por ajustarse a lo previsto en los artículos 161 a 166 del CPACA, se admitirá la demanda que se interpreta como de **nulidad** y que fuera presentada, en nombre propio, por el ciudadano **José Jaime Uscátegui Pastrana**, en contra del **artículo 2, y los numerales 2 y 3 del artículo 3 del Decreto 2422 de 9 de diciembre de 2022** “*Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana*”, suscrito por el presidente de la República de Colombia, el Ministro de Interior, el Ministro de Defensa Nacional, la Viceministra de Promoción de la Justicia y del Derecho encargada de las funciones del despacho del Ministro de Justicia y del Derecho y por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

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

RESUELVE:

PRIMERO: ADECUAR la demanda de nulidad por inconstitucionalidad de la referencia **al medio de control de nulidad**, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO: Por Secretaría, **EFFECTUAR** las correspondientes anotaciones en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial – SAMAI, en relación con el cambio del medio de control del proceso.

¹¹ Artículo 171. *Admisión de la demanda.* El juez admitirá la demanda que reúna los requisitos legales y le dará el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada (...),



Radicación: 11001-03-24-000-2022-00443-00
Demandantes: José Jaime Uscátegui Pastrana
Demandados: Presidente de la República y Otros.

TERCERO: ADMITIR la demanda de **nulidad** presentada, en nombre propio, por el ciudadano **José Jaime Uscátegui Pastrana**, en contra del **artículo 2**, y **los numerales 2 y 3 del artículo 3 del Decreto 2422 de 9 de diciembre de 2022**, expedido por el presidente de la República de Colombia, por el Ministro de Interior, por el Ministro de Defensa Nacional, por la Viceministra de Promoción de la Justicia y del Derecho Encargada de las funciones del despacho del Ministro de Justicia y del Derecho y por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

En consecuencia, se dispone:

- a) **NOTIFÍQUESE** la presente providencia **por estado** y **electrónicamente** a **las partes** en la forma indicada en los artículos 201 del CPACA.
- b) **NOTIFÍQUESE** personalmente al **presidente de la República de Colombia**, al **Ministro de Interior**, al **Ministro de Defensa Nacional**, al **Ministro de Justicia y del Derecho** y al **Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**, en la forma prevista en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- c) **NOTIFÍQUESE** personalmente al **Procurador Quinto Delegado ante el Consejo de Estado**, conforme lo dispone el artículo 199 del CPACA modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- d) **COMUNÍQUESE** a la **directora de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado** la existencia del presente proceso y remítase copia electrónica del presente auto admisorio, en conjunto con la demanda y sus anexos, conforme lo dispone el artículo 199 del CPACA modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- e) **REMÍTASE** copia de la demanda y sus anexos, así como del presente auto admisorio, a través de **correo electrónico** a las entidades demandadas y al Ministerio Público.
- f) De conformidad con el artículo 172 del CPACA, córrase traslado de la demanda por el término de treinta (30) días para que las partes demandadas, el Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los demás intervinientes, puedan contestar la demanda, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y, si es del caso, presentar demanda de reconvencción. El plazo correrá de conformidad con lo previsto en el artículo 199 y 200 del CPACA modificado por los artículos 48 y 49 de la Ley 2080 de 2021.



Radicación: 11001-03-24-000-2022-00443-00
Demandantes: José Jaime Uscátegui Pastrana
Demandados: Presidente de la República y Otros.

- g) Dentro de dicho término, de conformidad con el párrafo 1º del artículo 175 del CPACA, **exhórtese** a las entidades demandadas para que alleguen los **antecedentes administrativos** correspondientes al acto administrativo acusado.
- h) **INFÓRMESE** a la comunidad de la existencia del proceso de la referencia, por medio de **publicación en la página web del Consejo de Estado**, por considerar que este asunto puede ser de especial interés, conforme lo dispuesto en el artículo 171 numeral 5º del CPACA.
- i) **TÉNGASE** como parte demandante al señor **José Jaime Uscátegui Pastrana**.
- j) **TÉNGASE** como parte demandada al **Presidente de la República**, al **Ministerio del Interior**, al **Ministerio de Defensa Nacional**, al **Ministerio de Justicia y del Derecho** y al **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Consejero Ponente en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. P (10)