



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Bogotá, D.C., Veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018).

Radicación: 11001 0324 000 2017 00298 00
Actor: Guillermo Ernesto Polanco Jiménez
Demandado: La Nación, Presidencia de la República y Ministerio de Justicia y del Derecho
Referencia: Nulidad por inconstitucionalidad interpretada como medio de control de nulidad

I. La norma demandada

En escrito radicado el 10 de agosto de 2017, el ciudadano solicitó la nulidad por inconstitucionalidad de un aparte del artículo 2.2.4.3.1.2.4. del Decreto 1069 de 2015, “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho*”¹, suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho.

La norma cuyo aparte demandado se resalta es del siguiente tenor:

*“[...] **Artículo 2.2.4.3.1.2.4. Sesiones y votación.** El Comité de Conciliación se reunirá no menos de dos veces al mes, y cuando las circunstancias lo exijan.*

*Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia **auténtica** de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos.*

El Comité podrá sesionar con un mínimo de tres de sus miembros permanentes y adoptará las decisiones por mayoría simple. [...]”

¹ Decreto 1069 del 26 de mayo de 2015.

II. El medio de control utilizado

El actor afirma que el medio de control por el que se debe tramitar la demanda es el de nulidad por inconstitucionalidad por infracción directa de la norma constitucional prevista en el artículo 83 de la Constitución Política.

Ahora bien, esta Corporación ha sostenido que el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad por infracción de la Constitución no procede simplemente porque en la demanda se invoque la transgresión directa de un precepto constitucional.

A este efecto, se observa que, en cuanto a los requisitos para la procedibilidad de la acción de nulidad por inconstitucionalidad:

“(...) la jurisprudencia^{[5]2} 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 jurisprudencia^{[6]3} 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. [...]”⁴.

III. La naturaleza de la norma demandada

² Nota original de la providencia en cita: ^[5] Por vía de ejemplo: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Auto del 29 de septiembre de 2011, Radicación 11001-03-25-000-2011-00033-00; Sección Segunda – Subsección A, Sentencia del 7 de julio de 2016, Radicación 11001-03-25-000-2016-00019-00; Sección Cuarta, Auto del 22 de agosto de 2016, Radicación 11001-03-27-000-2016-00050-00; Sección Tercera – Subsección A, Radicación 11001-03-26-000-2015-00163-00; Sección Quinta, Auto de 9 de mayo de 2018, Radicación 11001-03-28-000-2018-00009-00.

³ Nota original de la providencia en cita: ^[6] Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto del 30 de noviembre de 2016, Radicación 11001-03-27-000-2012-00046-00.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 6 de junio de 2018. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López.

El Despacho evidencia que el Decreto 1069 de 2015 no se encuadra en ninguno de los requisitos antes indicados puesto no se trata de un decreto ley expedido en ejercicio de facultades extraordinarias, ni de un decreto legislativo, ni de un reglamento constitucional autónomo, y, por el contrario, se trata de acto administrativo de carácter general que compila la normativa correspondiente al Sector Justicia y Derecho.

Lo anterior resulta manifiesto en las consideraciones para su expedición, en las que se señala lo siguiente:

*“Que por tratarse de un decreto compilatorio de **normas reglamentarias preexistentes**, las mismas no requieren de consulta previa alguna, dado que las normas fuente cumplieron al momento de su expedición con las regulaciones vigentes sobre la materia.*

*Que la tarea de compilar y racionalizar las **normas de carácter reglamentario** implica, en algunos casos, la simple actualización de la normativa compilada, para que se ajuste a la realidad institucional y a la normativa vigente, lo cual conlleva, en aspectos puntuales, el ejercicio formal de la facultad reglamentaria.*

*Que en virtud de sus características propias, **el contenido material de este Decreto guarda correspondencia con el de los decretos compilados**; en consecuencia, no puede predicarse el decaimiento de las resoluciones, las circulares y demás actos administrativos expedidos por distintas autoridades administrativas con fundamento en las facultades derivadas de los decretos compilados.*

(...)

*Que por cuanto este Decreto constituye un ejercicio de compilación de **reglamentaciones preexistentes**, los considerandos de los **decretos fuente** se entienden incorporados a su texto, aunque no se transcriban, para lo cual en cada artículo se indica el origen del mismo. [...]”.* (Negrilla fuera de texto)

Lo anterior significa que el decreto demandado compiló la normativa reglamentaria que sobre el Sector Justicia y del Derecho existía para el momento de su expedición, esto es, hasta el 26 de mayo de 2015.

Bajo esa lógica, encuentra el Despacho que el artículo 2.2.4.3.1.2.4., que se demanda, corresponde al artículo 18 del Decreto 1716 de 2009⁵, cuyo tenor literal es idéntico.

Esta última norma señala lo siguiente:

⁵Decreto 1716 del 14 de mayo de 2009. *Por el cual se reglamenta el artículo 13 de la Ley 1285 de 2009, el artículo 75 de la Ley 446 de 1998 y del Capítulo V de la Ley 640 de 2001.*

“[...] Artículo 18. Sesiones y votación. El Comité de Conciliación se reunirá no menos de dos veces al mes, y cuando las circunstancias lo exijan.

Presentada la petición de conciliación ante la entidad, el Comité de Conciliación cuenta con quince (15) días a partir de su recibo para tomar la correspondiente decisión, la cual comunicará en el curso de la audiencia de conciliación, aportando copia auténtica de la respectiva acta o certificación en la que consten sus fundamentos.

El Comité podrá sesionar con un mínimo de tres de sus miembros permanentes y adoptará las decisiones por mayoría simple. [...]”.

En consecuencia, debido a que la norma demandada, en realidad es un decreto reglamentario, es decir, un *“acto administrativo de carácter general”*⁶, el medio de control adecuado para examinar las pretensiones de esta demanda es el de nulidad, razón por la cual, de conformidad con lo señalado en el inciso primero del artículo 170 del CPACA, será bajo ese marco normativo que se aborde su estudio.

Para tal fin, se observa que la demanda cumple los requisitos señalados en los artículos 162 a 166 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por lo que será admitida.

En mérito de lo expuesto, el Despacho **dispone**:

- 1. ADMITIR** bajo el medio de control de nulidad la demanda instaurada por el ciudadano Guillermo Ernesto Polanco Jiménez en contra del artículo 2.2.4.3.1.2.4. del Decreto 1069 de 2015, *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho”*, **suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia y del Derecho.**
- 2. NOTIFÍQUESE** la presente providencia por estado a la parte actora, según lo previsto por el artículo 201 del CPACA, en concordancia con el numeral 1º del artículo 171 *ibídem*.
- 3. NOTIFÍQUESE** personalmente al Presidente de la República o a quien esté autorizado por delegación para recibir las notificaciones, al Ministro de Justicia y del Derecho, al señor Procurador Delegado para la Conciliación

⁶ Artículo 137 del CPACA

Administrativa y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme con lo señalado por el artículo 199 *ejusdem* modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso. Para este propósito la copia de la demanda y sus anexos, quedan a su disposición en la Secretaría de la Sección Primera de la Corporación.

4. **REMÍTASE** inmediatamente y a través de servicio postal autorizado al Presidente de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, copia física de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio de la demanda.
5. De conformidad con el artículo 172 del CPACA, córrase traslado de la demanda por el término de treinta (30) días para que el Presidente de la República, al Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministerio Público, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y los demás intervinientes puedan contestarla, proponer excepciones, solicitar pruebas, llamar en garantía y, en su caso, presentar demanda de reconvención. El plazo correrá según lo previsto por el artículo 199 *ibidem*, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

Se **advierde** a la entidad demandada que durante el término de traslado, deberá allegar el expediente administrativo que contenga los antecedentes del acto acusado, atendiendo lo establecido por el parágrafo 1º del artículo 175 del CPACA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado



Radicación: 11001 0324 000 2017 00298 00
Actor: Guillermo Ernesto Polanco Jiménez
Demandado: La Nación, Presidencia de la República y
Ministerio de Justicia y del Derecho