

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., treinta (30) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD

Radicado: 11001-03-24-000-2022-00309-00

Demandante: PEDRO JAVIER GUZMÁN FRANCO

Demandado: NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DE  
RELACIONES EXTERIORES, DEPARTAMENTO NACIONAL DE  
PLANEACIÓN, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA  
FUNCIÓN PÚBLICA

Tema: Decreto 603 de 2022. Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia

Auto que admite demanda<sup>1</sup>

El señor Pedro Javier Guzmán Franco, actuando en nombre propio y 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, presentó demanda en la que elevó la siguiente pretensión:

[...] Primera Pretensión: Que se declare la Nulidad por Inconstitucionalidad de los artículos 2.2.8.2.3., 2.2.8.2.7., 2.2.2.8.2.8., 2.2.8.3.3., 2.2.8.3.4., 2.2.8.3.5., y

2.2.8.4.1.3., del Decreto 603 del 25 de abril de 2022, por desconocer los artículos constitucionales 9 y 226, y los principios del derecho internacional aceptados y ratificados por Colombia. El texto de las disposiciones objeto de acusación, es el que aparece subrayado dentro de los artículos a los que pertenecen y se abordan en este documento en los numerales siguientes: “VI. NORMAS DEMANDADAS” y el numeral: “VII. FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DIRECTA DE LAS NORMAS DEMANDADAS”.

Segunda Pretensión: Que se declare la suspensión provisional de los artículos

2.2.8.2.3., 2.2.8.2.7., 2.2.2.8.2.8., 2.2.8.3.3., 2.2.8.3.4., 2.2.8.3.5., y 2.2.8.4.1.3.,

del Decreto 603 del 25 de abril de 2022, mientras el Consejo de Estado decide de fondo la presente Acción de Nulidad por Inconstitucionalidad por vulnerar las normas constitucionales ya citadas. [...].

Este Despacho, mediante auto de 7 de julio de 2022, inadmitió la demanda<sup>2</sup> por cuanto la parte actora no dio cumplimiento a la exigencia consagrada en los numerales 2º del artículo 162 y 1º del artículo 166 del CPACA, dado que no precisó las pretensiones de la demanda y no aportó la

constancia de publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto administrativo acusado. Tal proveído fue notificado a la parte demandante, mediante correo electrónico el 13 de julio de 2022<sup>3</sup>, y por estado electrónico el 15 de julio de la misma anualidad<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> El expediente pasa al Despacho el 8 de agosto de 2022.

<sup>2</sup> Índice 4 del expediente digital.

<sup>3</sup> Índice 6 del expediente digital.

<sup>4</sup> Índice 7 del expediente digital.

Mediante escritos radicado el 25 de julio de 2022<sup>5</sup>, y estando dentro de la oportunidad legal, la parte actora aportó escrito de subsanación en el que corrigió la omisión anteriormente referida.

Para efectos de resolver sobre la admisibilidad del medio de control de la referencia, el Despacho estima pertinente traer a colación el contenido del artículo

135 del CPACA, norma que, en lo atinente a la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevé lo siguiente:

«[...] 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 [...]. (negrillas fuera del texto)

Como se observa, la nulidad por inconstitucionalidad procede contra los decretos de carácter general dictados por el Gobierno nacional, debiéndose resaltar que, para efectos de la procedencia de este medio de control, resulta necesario que la proposición jurídica que se formule para efectos de deprecar la declaratoria de nulidad del acto acusado, debe invocar la infracción directa a la Constitución.

Sumado a lo anterior se pone de relieve que la Sala Plena de esta Corporación, al indicar en qué casos procede este medio de control, en providencia de 6 de junio de 2018<sup>6</sup> 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.

<sup>5</sup> Índice 9 del expediente digital.

<sup>6</sup> 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.

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<sup>7</sup> 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. [...]» (negrilla 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:

- 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, por la Ministra de Relaciones Exteriores, por la Directora del Departamento Nacional de Planeación, por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, de la época, 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 numerales 2 y 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 43 de la Ley 489 de 1998<sup>8</sup>.

- 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 artículos 9º y 226 de la Constitución Política, también lo es que se hace necesario el estudio de disposiciones de rango legal.

Nótese, en dicho sentido, que el demandante, en el acápite relacionado con el concepto de violación, señaló normas de rango legal que presuntamente fueron desconocidas con ocasión de la expedición del acto acusado, según se desprende del acápite de la demanda que se transcribe a continuación: «[...] La Ley 62 de

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto del 30 de noviembre de 2016, Radicación

11001-03-27-000-2012-00046-00.

<sup>8</sup> "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."

1973 establece en "El artículo II. BIENES, FONDOS Y HABERES, sección 4° Los archivos de la Organización y, en general todos los documentos que le pertenezcan o se hallen en su posesión, serán inviolables donde quiera que se encuentren." Al obligar a los organismos de cooperación internacional, a presentar información detallada de la ejecución de sus fines propios, tales como evaluaciones independientes, rendición de cuentas o sus equivalentes, e informes de sus acciones, constituye una violación, toda vez que se pretende acceder a documentación interna que por mandato legal tiene el carácter de RESERVA. [...]».

Así las cosas, se hace necesaria la confrontación del acto acusado con normas de rango legal como las ya mencionadas en el numeral i) y, adicionalmente, se requiere el análisis, entre otros de la Ley 62 de 1973<sup>9</sup>, referida por el demandante dentro del libelo de demanda.

- 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.

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 habrá de realizarse integrando en el análisis el contenido de las normas legales y reglamentarias relacionadas con el objeto de la controversia.

Siendo ello así, el Despacho, en uso de la facultad otorgada por el artículo 171 del CPACA<sup>10</sup>, 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 **Pedro Javier Guzmán Franco**, en contra del **Decreto 603 de 25 de abril de 2022** "Por medio del cual se adiciona el

<sup>9</sup> "Por la cual se aprueban las "Convenciones sobre Privilegios e Inmunities de las Naciones Unidas, de los Organismos Especializados y de la Organización de los Estados Americanos", adoptadas las dos primeras por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de febrero de 1946 y el 21 de noviembre de 1947, respectivamente, y la última abierta a la firma en la Unión Panamericana el 15 de mayo de 1949".

<sup>10</sup> 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 (...),

Título 8 en la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1067 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Relaciones Exteriores, para crear el Sistema Nacional de Cooperación Internacional de Colombia y se dictan disposiciones relacionadas con el desarrollo del mismo”, suscrito por el Presidente de la República, por la Ministra de Relaciones Exteriores, por la Directora del Departamento Nacional de Planeación, por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, de la época.

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 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, EFECTUAR las correspondientes anotaciones en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial – SAMAI, en relación con el cambio del medio de control del proceso.

**TERCERO:** ADMITIR la demanda de nulidad presentada, en nombre propio, por el ciudadano Pedro Javier Guzmán Franco, en contra del Decreto 603 de 22 de abril de 2022, suscrito por el Presidente de la República, por la Ministra de Relaciones Exteriores, por la Directora del Departamento Nacional de Planeación, por el Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y por el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, de la época.

En consecuencia, se dispone:

- a. NOTIFÍQUESE la presente providencia por estado y electrónicamente a la parte actora en la forma indicada en el artículo 201 del CPACA.
- b. NOTIFÍQUESE personalmente al Presidente de la República o a quien este haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, 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 Ministro de Relaciones Exteriores en la forma prevista en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- d. NOTIFÍQUESE personalmente al director del Departamento Nacional de Planeación en la forma prevista en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- e. NOTIFÍQUESE personalmente 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.
- f. NOTIFÍQUESE personalmente al director del Departamento Administrativo de la Función Pública en la forma prevista en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
- g. 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.
- h. NOTIFÍQUESE personalmente al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme lo dispone el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.
  - i. PÓNGASE en la Secretaría a disposición de las entidades demandadas, del Ministerio Público y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, copia de la demanda y sus anexos.
  - j. REMÍTASE copia del presente auto admisorio de la demanda, a través de correo electrónico a las entidades demandadas, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
  - k. De conformidad con el artículo 172 del CPACA, córrase traslado de la demanda por el término de treinta (30) días para que la parte demandada, 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 reconvenición. El plazo correrá de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 del CPACA modificados por los artículos 48 y 49 de la Ley 2080 de 2021.
  - l. Dentro de dicho término, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 175 del CPACA, exhórtese a las entidades demandadas para que alleguen los antecedentes administrativos correspondientes al acto administrativo acusado.
  - m. 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 el artículo 171 numeral 5° del CPACA.
  - n. TENER como parte demandante al ciudadano Pedro Javier Guzmán Franco.
  - o. TENER como parte demandada a la Presidencia de la República, al Ministerio de Relaciones Exteriores Interior, al Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Departamento Administrativo de la Función Pública.

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)



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 15 de enero de 2024 - (Diario Oficial No. 52.621 - 27 de diciembre de 2023)

