



Al responder cite este número
MJD-DEF24-0000091-DOJ-20300

Bogotá D.C., Colombia, 25 de junio de 2024

Señor
PEDRO PABLO MUNEVAR ALBARRACIN
Secretario
Consejo de Estado
Calle 12 No. 7 - 65
cese01@notificacionesrj.gov.co
Bogotá, D.C.



Contraseña:4ayO2qMTxH

REFERENCIA: Expediente 11001-03-24-000-2023-00266-00
ACCIONANTE: Bernardo Henao Jaramillo y Beatriz Eugenia Vidal Díaz
ASUNTO: Nulidad del Decreto 1649 del 2023, "Por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz"
Contestación solicitud de medida cautelar

Honorable consejera ponente:

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Justicia y del Derecho, en calidad de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, bajo lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 18 del Decreto 1427 del 2017 y en ejercicio de la delegación de representación judicial conferida, mediante la Resolución 0641 del 2012, contesto la solicitud de medida cautelar formulada en el proceso de la referencia.

1. NORMA DEMANDADA Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Los demandantes solicitan la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1649 de 12 de octubre del 2023, "Por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz", al considerar

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170



que este incurre en una manifiesta violación a las normas constitucionales y legales que invocó en la demanda.

En su opinión, el Decreto 1649 del 2023 infringe el derecho a la igualdad (artículo 13 constitucional), debido proceso (artículo 29 superior) y los artículos 150 y 151 (impacto fiscal), por cuanto abarcó solo un grupo poblacional correspondiente a jóvenes entre 14 y 28 años, que se encuentran en estado de extrema pobreza o pobreza, ruralidad, víctimas de explotación sexual, y vinculados o en riesgo de vincularse a dinámicas de criminalidad, violencia o reclutamiento forzado, en territorios afectados por la violencia o el conflicto armado, desconociendo que la población en estado de vulnerabilidad comprende entre otros grupos a las poblaciones en condiciones de discapacidad, víctimas del conflicto armado, madres cabeza de familia, personas de la tercera edad y también la primera infancia, a los cuales no se les estaría otorgando la misma protección y trato, ni las mismas oportunidades estipuladas en la norma.

Adicionalmente, considera que la retribución pecuniaria, consagrada en el artículo 44 del decreto demandado, es de un monto mayor al de los programas de asistencia social adelantados por el Gobierno nacional, como el de adultos mayores, lo que implica un privilegio injustificado a favor de sujetos determinados.

En relación con este punto, considera la parte actora que, si bien dicho secreto se consagró para desvincular a los jóvenes de las dinámicas criminales, la equiparación del mismo frente al resto de la sociedad comporta supuestos de discriminación positiva, al desconocer grupos poblacionales como el de La Guajira, mujeres y estudiantes, entre otros.

Exponen, en segundo orden, que el decreto violentó las disposiciones contenidas en el artículo 150 superior, pues se expidió con falta de competencia, en atención a que exclusivamente corresponde al Congreso de la República expedir las leyes que, conforme al numeral 11° del canon en mención, establezca las rentas nacionales y fije los gastos de la Administración, y, en esa línea, no puede ejercerse funciones sin cobertura normativa.

Por último, frente a la petición de medida cautelar, invoca como vulnerado el debido proceso, sin embargo, la argumentación expuesta es extremadamente amplia, genérica y no lo desarrolla, por cuanto se limita únicamente a mencionarlo, más no en demostrar cómo se lesionó dicho derecho en concreto.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170



A juicio del Ministerio de Justicia y del Derecho, la solicitud de suspensión provisional no está llamada a prosperar, de conformidad con los siguientes presupuestos. Lo primero que debe tenerse en cuenta es que los accionantes no explican por qué debe declararse la suspensión provisional solicitada, sino que se remite a los mismos argumentos expuestos en el escrito de la demanda.

Precisamente, se echa de menos un análisis riguroso y sustentado respecto a la urgencia de la medida provisional y un abordaje argumentativo en términos de un test de necesidad, idoneidad y proporcionalidad sobre esta pretensión.

En cuanto a los cargos alegados, en esta oportunidad procesal, se recuerda que el decreto acusado se basa en la política estatal de ruta de atención a las juventudes que están o se encuentran en situaciones de extrema pobreza, pobreza o vulnerabilidad, o que son jóvenes rurales, víctimas de explotación sexual, vinculados o en riesgo de vincularse a dinámicas de criminalidad en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado.

Así, se denota que que dicho propósito es coherente y proporcional con la materialización del derecho a la igualdad y a la dignidad humana de este grupo población de especial protección, quienes, dado el marco en el que desarrollan sus actividades sociales, familiares, académicas o laborales, las mismas, en muchas oportunidades, se ven frustradas, ya sea por necesidad u coacción, lo cual conlleva a que el Estado adopte medidas como la del Programa de Jóvenes en Paz, lo cual también repercute favorablemente en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, previstos en el artículo 2º de la Constitución Política.

Adicionalmente, esa presunta discriminación planteada por los accionantes no está acreditada, ni es clara, concreta y suficiente para avizorar alguna tensión con el derecho fundamental a la igualdad, máxime cuando la temática bajo estudio propende es justamente lo contrario, es decir, la materialización de este derecho a un grupo población con serias dificultades en los ámbitos indicados.

Por otro lado, respecto a esa presunta afectación a los artículos 150 y 151 de la Constitución Política, debe precisarse, en primer lugar, que el decreto demandado se enmarca en las previsiones del numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, que permite al Ejecutivo ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de **decretos**, resoluciones y órdenes necesarias para cumplir las leyes, en este caso, en relación con lo dispuesto en el artículo 348 de la Ley 2294 del 2023.

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170



Por ende, este Ministerio anticipa, en esta oportunidad procesal, que el Gobierno se enmarcó en el ejercicio de su potestad reglamentaria, y, así, la disposición acusada no contraviene los artículos 150 y 151, pues el Ejecutivo se contrajo a reglamentar el artículo 348 de la Ley 2294 del 2023, sin que se vulnere la Constitución.

Asimismo, en lo que corresponde a la presunta violación del derecho al debido proceso, se reitera que los demandantes no argumentaron suficientemente el cómo y el por qué se ve afectado dicho derecho, y se limitaron a la mera remisión o mención a este canon, más no brindaron argumentos concretos que dejaran ver la tensión con la Constitución, carga argumentativa que le compete a la parte actora y que pasó por alto en esta oportunidad, lo que impide que su petición tenga vocación de prosperidad.

2.1. Verificación de requisitos de procedencia de la suspensión provisional

Conviene ahora abordar los presupuestos contemplados en el artículo 231 de la Ley 1437 del 2011[i] y el alcance dado a este por el Consejo de Estado[ii], en el sentido que la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional de actos administrativos exige al juez verificar la concurrencia de tres elementos: la apariencia de buen derecho, el perjuicio de la mora y la ponderación de intereses.

Según el alto tribunal, la apariencia de buen derecho se configura, cuando luego de una apreciación provisional, basada en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, se evidencia la posible existencia de un derecho. Entretanto, el perjuicio de la mora se refiere a la demostración de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho[iii], en otras palabras, la necesidad de urgencia de la medida cautelar o el peligro derivado de su no adopción. Adicionalmente, el juzgador debe realizar un estudio de ponderación, que incluya el análisis, en estricto sentido, de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, explica[iv].

En ese sentido, el Consejo ha sostenido que el análisis o valoración inicial de legalidad del acto acusado comprende:

“[...] una confrontación de legalidad de aquel con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una apreciación sumaria,

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170



propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]”[v].

Por añadidura, la corporación ha aseverado que la prosperidad de la suspensión provisional exige precisar concretamente las disposiciones que se consideran infringidas y el concepto de su violación “sin que sea suficiente solicitar simplemente el decreto de la medida [...], sin explicar a profundidad en que consiste el reproche normativo en que fundamenta su solicitud”[vi]. Al respecto añade:

“[...] Es importante tener en cuenta que la sustentación de las pretensiones propuestas en la demanda no subsume, automáticamente, el concepto de violación de la medida cautelar, pues el **legislador expresamente exige en ambos escenarios desarrollar la respectiva carga argumentativa para garantizar con ello el derecho a la contradicción y al debido proceso de los sujetos en contienda.**”[vii] (Negrilla fuera de texto).

Descendiendo al caso concreto, se reitera y, de ello da cuenta el libelo de la demanda, que los accionantes no presentaron argumentos específicos para fundamentar la solicitud de suspensión provisional, en tanto se limitaron a indicar el por qué consideran nulo el decreto demandado, desde su particular apreciación, sin que hayan logrado desvirtuar la presunción de constitucionalidad y de legalidad de la que goza. Por lo anterior, y en atención a que los demandantes en modo alguno demostraron la necesidad de suspender los efectos jurídicos de la disposición examinada, no amerita ordenar esa medida cautelar.

En síntesis, la parte actora no demostró la existencia de incompatibilidad o contradicción manifiesta entre las disposiciones demandadas y las supuestamente lesionadas, ni tampoco acreditaron la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la suspensión provisional solicitada.

3. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170



Atendiendo al párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 del 2011, se informa que no reposan en el Ministerio de Justicia los antecedentes administrativos del decreto estudiado, de acuerdo con lo informado por la Secretaría General de la entidad.

4. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los efectos del Decreto 1649 del 2023.

5. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 315 del 2024, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0011 del 2024 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

6. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:
notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

De la señora consejera,

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170



Cordialmente,

Oscar Mauricio Ceballos M.

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
C. C. 1.094.890.577
T. P. 196.431 del C. S. de la J.

Copia: notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co
notificacionesjudiciales@minhacienda.gov.co
notificacionesjudiciales@minagricultura.gov.co
notificacionesjudiciales@minsalud.gov.co
notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co
notificacionesjudiciales@mincit.gov.co
notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co
procesosjudiciales@minambiente.gov.co
notificacionesjudicialesmintic@mintic.gov.co
serviciociudadano@mincultura.gov.co
contacto@mindeporte.gov.co
notificacionesjudiciales@minciencias.gov.co
notificacionesjudiciales@minigualdad.gov.co
notificacionesjudiciales@dnp.gov.co
notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co
notificacionesjuridica@prosperidadsocial.gov.co
bernardohenaojaramillo@gmail.com
beatvidal@hotmail.com

Anexos: Lo anunciado.
Elaboró: Nabil Eduardo Quijano Guevara
Revisó: Andrea del Pilar Cubides Torres, Profesional Especializada.
Aprobó: Oscar Mauricio Ceballos Martínez, Director.
Radicados de entrada: MJD-EXT24-0033777 y MJD-EXT24-0033764

[1] “Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170



En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

[ii] Consejo de Estado, Sección Primera. Auto 11001032400020140044700 y 11001032400020130065000, abr. 24/19, y, Auto 11001032400020200034200, ago. 13/21, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

[iii] Consejo de Estado, Sala Plena. Auto 11001031500020140379900, mar. 17/15, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

[iv] Consejo de Estado, Sección Tercera. Auto 11001032600020150002200 (53057), mayo. 13/15, C. P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Este fallo indica que, en la determinación de una medida cautelar, el juez debe tener en cuenta valoraciones fácticas referentes a los medios de acción a ser seleccionados, lo que implica analizar que aquella sea adecuada para afrontar la amenaza al derecho afectado (idoneidad), y sea la menos lesiva de la competencia propia de la administración pública (necesidad), además, de determinar, de manera doble, el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos (ponderación).

[v] Consejo de Estado. Auto 11001031500020140379900. *Op. Cit.*

[vi] Consejo de Estado, Sección Primera. Auto 11001032400020200034200, ago. 13/21, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

[vii] *Ibidem.*

Ministerio de Justicia y del Derecho

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia

Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170