



Al responder cite este número
MJD-DEF24-0000096-DOJ-20300

Bogotá D.C., Colombia, 18 de julio de 2024

Doctora
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera ponente - Sección Primera
Consejo de Estado Sección Primera Calle 12 No 7 - 65
cese01@notificacionesrj.gov.co
Bogotá, D.C.



Contraseña: mF17fq0uCk

Asunto: Expediente 11001-03-24-000-2023-00266-00

REFERENCIA: Expediente 11001-03-24-000-2023-00266-00
ACCIONANTE: Bernardo Henao Jaramillo y Beatriz Eugenia Vida Díaz
ASUNTO: Nulidad Decreto 1649 de 12 de octubre de 2023 "Por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz"
Contestación de la demanda

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 6° 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 demanda en el proceso de la referencia.

1. NORMA DEMANDADA Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Los demandantes solicitan la nulidad total del Decreto 1649 de 12 de octubre de 2023 "Por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz"

2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

Exponen los demandantes que el Decreto 1649 de 2023 infringe el derecho a la igualdad (artículo 13 Constitución Política), debido proceso (artículo 29 Superior) y de impacto fiscal, (artículo 150 y 151), por cuanto el Decreto abarcó solo un grupo poblacional de 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 la población 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 que se disponen en el Decreto.

Adicionalmente, 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, consagrandose un privilegio injustificado en favor de sujetos determinados.

Finalmente, en relación con este punto, consideran los demandantes que si bien el Decreto se dispuso para desvincular a los jóvenes de las dinámicas criminales, la equiparación del

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede principal: carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C.

Sede Chapinero y correspondencia: calle 53 No. 13 – 27, Bogotá D.C.

Conmutador: (+57) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co



mismo frente al resto de la sociedad conlleva supuestos de discriminación positiva, al desconocer grupos poblacionales como el de la Guajira, mujeres, estudiantes, entre otros.

Exponen los demandantes, en un 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.

3. CONSIDERACIONES SOBRE LAS PRETENSIONES DE NULIDAD DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA.

Sea lo primero indicar que desde el Ministerio de Justicia y del Derecho se considera que las pretensiones propuestas por los accionantes no están llamadas a prosperar, ello en atención a que los fundamentos expuestos no satisfacen los presupuestos para dar viabilidad a las mismas. Lo anterior, por las razones que a continuación se exponen:

Respecto a que de la lectura del Decreto 1649 de 2023 se evidencia un desconocimiento del derecho a la igualdad por cuanto los beneficios citados en el decreto solo abarcan un grupo poblacional determinado, se debe señalar que el Decreto acusado está basado en la política estatal de ruta de atención a las juventudes que están o se encuentran en las condiciones a que hace referencia el artículo 348 del Plan nacional de desarrollo, denotándose que dicho propósito es coherente, racional y proporcional con la materialización del derecho a la igualdad, el cual se pregona infringido por los actores; pero, a más de lo anterior, guarda íntima protección con la dignidad humana de este grupo población de especial protección, quienes, dado el marco en el que desarrollan sus actividades sociales, familiares, académicas, laborales, las mismas en muchas oportunidades se ven frustradas, ya sea por necesidad o por, no en pocos casos, coacción o temor, lo cual conlleva a que el estado adopte medidas como la del programa de jóvenes en paz, lo cual, adicionalmente, repercute favorablemente en el cumplimiento de los fines esenciales del Estado previstos en el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia.

Así, en relación con este derecho a la igualdad, presuntamente vulnerado con el Decreto en mención conforme los planteamientos de los demandantes, es oportuno recordar lo que desde el Consejo de Estado y la H. Corte Constitucional se ha interpretado, entendiéndose que el derecho a la igualdad comporta dos dimensiones:

Por un lado, la denominada igualdad formal y, por el otro, la igualdad material. La primera de ellas, fundamentada bajo los principios de que todos nacemos libres e iguales ante la ley, debiendo recibir el mismo trato por parte de las autoridades, gozando de los mismos derechos, libertades sin restricción alguna más allá de las mismas previsiones dispuestas en la Ley.

En segundo orden, y es acá donde se considera que debe surtir ese estudio para identificar si existe o no la violación pregonada en la demanda, da cuenta de que el Estado adopte medidas que busquen la superación de las desigualdades de grupos que históricamente se han visto afectados, así como de las personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta.

En dicho contexto, debe abordarse un análisis entorno a identificar si existe, *(i) determinación de los criterios de comparación, esto es, establecer si se trata de sujetos de la misma naturaleza, (ii) definir si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales y (iii) concluir si la diferencia de trato está justificada constitucionalmente*^[1].

Siguiendo los anteriores parámetros jurisprudenciales, se considera que frente a la determinación de criterios de comparación y establecer si se trata de sujetos de la misma naturaleza, inicialmente se considera que los sujetos con los que se pretende hacer este análisis por parte de los actores, al margen de ser de especial protección constitucional, no son asimilables en su conjunto, pues las condiciones que han de cumplir, tan solo con la edad, o condiciones como el de la ruralidad o el ser o haber sido víctimas de explotación sexual, entre otras, impide que se pueda equiparar en términos de igualdad los grupos etarios identificados por los actores, tales como las madres cabeza de familia, o personas de tercera edad.

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede principal: carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C.

Sede Chapinero y correspondencia: calle 53 No. 13 – 27, Bogotá D.C.

Conmutador: (+57) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co



Ahondando en argumentos, frente al segundo criterio expuesto, pero en línea con lo indicado, el trato desigual que precisan los demandantes, se encuentra entre desiguales, no comparables entre sí y con dinámicas y objetivos diferentes, razón de más para considerar que tampoco asiste razón a los actores.

Finalmente, en relación con el tercer criterio, consideramos que, como se había indicado, la diferencia de trato traída a colación, desde luego se encuentra más que justificada, tanto así que, incluso, lo que busca el programa de jóvenes en paz es erradicar o superar esas condiciones de desigualdad con un grupo poblacional que, no solamente ha tenido que vivir situaciones familiares, laborales, sociales y personales de extrema gravedad, sino que también se ha visto en medio de un conflicto armado que imposibilita la satisfacción de las garantías mínimas, requiriéndose en ese contexto, de la adopción de medidas estatales que propendan por la superación de dichas condiciones y permitir el cumplimiento de los fines estatales, tal como la que acá se propone.

Por último, frente a este punto, la presunta discriminación planteada por los actores, con respeto se indica, se considera que no 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 poblacional con serias dificultades en los ámbitos indicados.

Por otro lado, frente a la presunta afectación a los artículos 150 No 10 y 11 y 151 de la Constitución Política, al estimarse por los demandantes que se incurre en una extralimitación de funciones por parte del Gobierno nacional respecto a la disponibilidad presupuestal a través de Decreto, usurpando las facultades que le asisten es al legislativo, se considera desde esta cartera Ministerial que no les asiste razón, tal como se pasa a exponer:

Para empezar, se tiene que el Gobierno se enmarcó en el ejercicio de su potestad reglamentaria, concedida al presidente de la República por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, que le permite ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de decretos, resoluciones y órdenes necesarias para cumplir las leyes, en particular, en relación con lo previsto en el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, y, desde esta línea, la disposición acusada no contraviene los artículos 150 y 151, pues no es el Gobierno Nacional a mutuo propio el que dispone dichos rubros fiscales, sino es la Ley 2294 de 2023 en su artículo 348, emitida, justamente, por parte del Congreso de la República, sin que se vulnere la constitución.

En efecto, dicha cláusula general que permite ejercer la potestad reglamentaria al Presidente de la República, aunado a ellas las facultades conferidas en el parágrafo 2 del artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 fundamentaron la expedición del Decreto 1649 del 2023.

A nivel jurisprudencial, la Corte Constitucional ha reiterado que el poder reglamentario es la “competencia propia constitucionalmente otorgada al Jefe del Ejecutivo en su condición de autoridad administrativa, que lo habilita para dictar normas necesariamente orientadas a la correcta ejecución de la ley, atribución que, por consiguiente, no requiere de disposición expresa que la conceda.”^[2] Ahora bien, al respecto ha aclarado que:

“[...] si determinado asunto no está expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, debe ser desarrollado por el legislador conforme a la cláusula general de competencia^[3], sin que tenga obligatoriamente que agotar toda la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción a través de reglamentos administrativos, salvo cuando se trate de una materia amparada con reserva legal^[4].” (Negrilla fuera de texto).

En la misma línea, y desde antaño, ese alto tribunal ha sostenido que la Constitución de 1991 asignó claramente al legislador la función de hacer las leyes, y, al Ejecutivo, la tarea de reglamentarlas, pues este tiene el deber de encauzar el enunciado general, abstracto y prospectivo de las normas hacia la operatividad real, en otras palabras, “concretar mediante actos administrativos los mandatos legales”^[5].

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede principal: carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C.

Sede Chapinero y correspondencia: calle 53 No. 13 – 27, Bogotá D.C.

Conmutador: (+57) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co



Por su parte, el Consejo de Estado ha definido que tal potestad se caracteriza por implicar el ejercicio de una función administrativa; dirigirse a precisar y detallar la ley, para que esta pueda ejecutarse debidamente; su resultado final es la expedición de actos generales y abstractos, complementarios a aquella; promover la organización y el funcionamiento de la Administración y el interés colectivo; ser un mecanismo de colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo; facilitar la comprensión de la ley por los ciudadanos, y ser limitada y no absoluta.[6] Frente a los límites, otro fallo agregó:

“Reglamentar una ley implica dictar las normas generales necesarias que conduzcan a su cumplida aplicación, tal como precisar definiciones o aclarar etapas del procedimiento previsto en la ley, alcanzando el grado de generalidad o especificidad que determine el Presidente, según el contenido de la ley reglamentada, en ejercicio de la potestad reglamentaria que le reconoce.”[7]

Así las cosas, este Ministerio se aparta de lo expuesto por los accionantes, y en sustento de tal divergencia, de acuerdo con los cargos de la demanda, se arriba a que los mismos estuvieron motivados de manera auténtica y respetaron los límites Constitucionales, por lo que las pretensiones de la demanda no están llamadas a prosperar.

Finalmente, frente a la presunta violación al debido proceso, se considera que los demandantes no argumentaron con suficiencia el cómo y el por qué ciertamente se ve afectado dicho derecho, dejando su tesis en la mera remisión o mención a este canon, más no brindó argumentos concretos que garantizaran o dejaran ver la tensión con la Constitución, carga argumentativa que les compete y que en esta oportunidad ciertamente se pasó por alto, impidiéndose que su petición tenga vocación de prosperidad.

Sin embargo, si de entenderse que la violación al debido proceso tuvo fundamento en que presuntamente se emitió el Decreto bajo estudio sin competencia, debemos estarnos a lo enunciado en precedencia respecto a la facultad reglamentaria.

4. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

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.

5. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** del Decreto 1649 del 12 de octubre de 2023, “Por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz” y, en consecuencia, **DECLARARLAS AJUSTADAS A DERECHO**.

6. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del aparte 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 constitucionalidad ante la Corte Constitucional.
- Copia de la Resolución 0315 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.

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede principal: carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C.

Sede Chapinero y correspondencia: calle 53 No. 13 – 27, Bogotá D.C.

Conmutador: (+57) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co



- 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.

7. NOTIFICACIONES

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

De la señora consejera,

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.

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Nabil Eduardo Quijano Guevara
 Revisó: Oscar Hernán Rincón Alfonso, Profesional Especializado
 Aprobó: Oscar Mauricio Ceballos Martínez, Director.
 Radicados de entrada: MJD-EXT24-0037359-MJD-EXT24-0037524

<https://epx.minjusticia.gov.co/ElectronicDocument/EditExplorer?electronicDocId=liTdK0Xv%2FMvh%2FVoIwZExIQ%3D%3D>^[1] Entre otras, ver: T-629 de 2010; C-178 de 2014.

^[2]<https://epx.minjusticia.gov.co/ElectronicDocument/EditExplorer?electronicDocId=liTdK0Xv%2FMvh%2FVoIwZExIQ%3D%3D> Corte Constitucional. Sentencia C-372 del 27 de mayo del 2009. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

^[3]<https://epx.minjusticia.gov.co/ElectronicDocument/EditExplorer?electronicDocId=liTdK0Xv%2FMvh%2FVoIwZExIQ%3D%3D> C-474 de 2003." Cita en Sentencia C-372 del 2009

^[4]<https://epx.minjusticia.gov.co/ElectronicDocument/EditExplorer?electronicDocId=liTdK0Xv%2FMvh%2FVoIwZExIQ%3D%3D> Cfr. C-570 de 1997 (noviembre 6), M. P. Carlos Gaviria Díaz. y C-1191 de 2001 (noviembre 15), M. P. Rodrigo Uprimny Yepes." Cita en Sentencia C-372 del 2009

^[5]<https://epx.minjusticia.gov.co/ElectronicDocument/EditExplorer?electronicDocId=liTdK0Xv%2FMvh%2FVoIwZExIQ%3D%3D> Ver sentencias C-228 de 1993 y C-1005 del 2008

^[6]<https://epx.minjusticia.gov.co/ElectronicDocument/EditExplorer?electronicDocId=liTdK0Xv%2FMvh%2FVoIwZExIQ%3D%3D> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 11001030600020160006600 (2291), sep. 14/16, C. P. Edgar González López.

^[7]<https://epx.minjusticia.gov.co/ElectronicDocument/EditExplorer?electronicDocId=liTdK0Xv%2FMvh%2FVoIwZExIQ%3D%3D> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 11001030600020160006600 (2291), sep. 14/16, C. P. Edgar González López.

Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede principal: carrera 9 No. 12C – 10, Bogotá D.C.
 Sede Chapinero y correspondencia: calle 53 No. 13 – 27, Bogotá D.C.
 Conmutador: (+57) 1 444 31 00
 Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170
www.minjusticia.gov.co



Ministerio de Justicia y del Derecho

Sede principal: carrera 9 No. 12C - 10, Bogotá D.C.

Sede Chapinero y correspondencia: calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C.

Conmutador: (+57) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co