



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá D.C., veintitrés (23) de octubre de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: NULIDAD
Radicación: 11001-03-24-000-2023-00302-00
Demandante: PALOMA VALENCIA LASERNA
Demandado: NACIÓN – DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

AUTO QUE RESUELVE MEDIDA CAUTELAR

La ciudadana Paloma Valencia Laserna, actuando en causa propia, promovió demanda de nulidad con el fin de que se declare la nulidad del artículo 1, los numerales 1, 3 y 4 del artículo 2 y del artículo 6 del Decreto 1649 de 2023, "por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz".

Las disposiciones, acusadas son las siguientes:

"[...] DECRETO 1649 DE 2023
(Octubre 12)

"Por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz"

(...)

*ARTÍCULO 1. Objeto. El presente título tiene por objeto reglamentar el Programa Nacional Jóvenes en Paz. Su finalidad es implementar una ruta de atención integral para los y las jóvenes en condición de extrema pobreza, **pobreza** y vulnerabilidad, jóvenes rurales, en explotación sexual, vinculados o **con riesgo de vincularse** en dinámicas de criminalidad, en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos.*

La ruta integral tendrá como propósito contribuir en la eliminación de las desigualdades económicas, territoriales, políticas y sociales, impulsar el goce del derecho a la igualdad, el cumplimiento de los principios de no



discriminación y no regresividad, y la construcción de paz en los territorios, incorporando y adoptando el enfoque territorial, de seguridad humana y justicia social, de derechos, diferencial, étnico racial, campesino, de género e interseccional.

ARTÍCULO 2. Destinatarios. Los potenciales beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz serán los y las jóvenes entre los 14 y los 28 años que cuenten con documento de identidad expedido por autoridad colombiana y que, de acuerdo con los criterios de focalización territorial e individual definidos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, cumplan con alguna de las siguientes condiciones:

- 1. Estar en pobreza extrema, **pobreza o vulnerabilidad en términos monetarios***
- 2. Tener residencia habitual en zonas rurales.*
- 3. Ser, **haber sido o tener riesgo de ser** víctima de explotación sexual.*
- 4. Estar **o tener riesgo de estar** vinculado o vinculada a dinámicas de criminalidad, violencia o reclutamiento forzado.*
- 5. Estar en vulnerabilidad por tener residencia habitual en territorios afectados por la violencia o el conflicto armado.*

(...)

ARTÍCULO 6. Orientación Sociojurídica. Los y las jóvenes beneficiarios del Programa podrán contar con orientación sociojurídica en relación con los procesos penales que existan en su contra o conflictos que se presenten, promoviendo con dicha atención que se comprendan las consecuencias legales de la situación, se asuma la responsabilidad por el daño causado, se repare de forma directa o simbólica a las personas que se hayan visto afectadas y se genere el fortalecimiento de un tejido social afectado por la comisión de un delito u ofensa.

Para la orientación sociojurídica el Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Sistema Nacional de Defensoría Pública y el Ministerio de Igualdad y Equidad podrá vincular entidades públicas de acuerdo con sus competencias, así como organizaciones de la sociedad civil, sector privado, cooperación Internacional, entre otros actores relevantes.

[...]” . (Subrayas y negrillas de la parte actora)



1. La solicitud de suspensión provisional¹

La parte actora solicitó que *"se declare la suspensión provisional del artículo 1, los numerales 1, 3 y 4 del artículo 2 y el artículo 6 del Decreto 1649 de 2023 "por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz" (...)"*.

En el acápite de la demanda que denominó *"medida cautelar"* indicó que *"la adición de situaciones que permitan a jóvenes ser beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz y de una orientación jurídica no solo supone una extralimitación en la función reglamentaria, sino también una falsa motivación del Decreto"*. Agregó que *"con el decreto en discusión existe un riesgo latente de vulneración del principio de reserva legal y el principio democrático. Esto debido a la expedición de un decreto que desconoce el marco establecido por la Constitución y la ley, y darle un alcance indebido a lo dispuesto por el legislador y aprobado mediante el debido debate democrático en el Congreso de la República respecto a la Ley 2294 de 2023"*.

A su vez, en el escrito de la demanda, la parte actora sostuvo que el 19 de mayo de 2023 se sancionó la Ley 2294 de 2023, *"por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 – Colombia Potencia Mundial de la Vida"*, y precisó que en el artículo 348 se estableció la creación del Programa Nacional Jóvenes en Paz.

Aseguró que el 12 de octubre de 2023 se expidió el Decreto 1649 de 2023, *"por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional de Jóvenes en Paz"*.

Argumentó que el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 dispuso que el Programa Nacional Jóvenes en Paz está dirigido a aquellos jóvenes que se encuentren en unas situaciones enumeradas taxativamente, tales como,

¹ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



"extrema pobreza, jóvenes rurales, explotación sexual, vinculados a dinámicas de criminalidad y en condiciones de vulnerabilidad en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos"; sin embargo, el Gobierno Nacional, en los artículos 1 y 2 del Decreto 1649 de 2023, amplió lo previsto en la Ley 2294 de 2023.

En efecto, afirmó que "el Decreto 1649 de 2023 desborda y extralimita el alcance de lo dispuesto por la Ley 2294 de 2023 en su artículo 348 sobre la materia. Esto porque se adicionan cinco situaciones a las previstas taxativamente por el legislador: (i) pobreza, (ii) vulnerabilidad en términos monetarios, (iii) haber sido víctima de explotación sexual, (iv) tener riesgo de ser víctima de explotación sexual y (v) tener riesgo de estar vinculado o vinculada a dinámicas de criminalidad, violencia o reclutamiento forzado".

Agregó que "sobre el punto (i) y (ii), se debe resaltar que el Congreso de la República únicamente aprobó "extrema pobreza" como una de las situaciones de naturaleza económica que deben cumplir los potenciales beneficiarios del Programa. Esto se obvió en la redacción del Decreto en discusión, al adicionarse "pobreza" y "vulnerabilidad en términos monetarios". Sin embargo, es de suma importancia indicar que estos dos conceptos agregados tienen una naturaleza completamente diferente al de "pobreza extrema", siendo este el único dispuesto por el legislador".

En este aspecto, precisó que "según el DANE, la línea de pobreza per cápita nacional en 2022 fue de \$396.864 pesos, mientras que la línea de pobreza extrema per cápita nacional fue de \$ 198.698 pesos en el mismo año². Esto quiere decir que las personas con ingresos mensuales menores a \$396.864 pesos son consideradas en situación de pobreza. Y, aquellas cuyos ingresos mensuales son menores a \$ 198.968 pesos son consideradas en situación de pobreza extrema. Adicionalmente, se tiene que en el año 2022 la población

² Cita: Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE (2023). Pobreza monetaria. Resultados 2022. Recuperado de: <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PM/pres-PM-2022.pdf>



en situación de pobreza fue de 18,3 millones, mientras que la población en situación de pobreza extrema fue de 6,9 millones". De este modo, aseguró que "la adición de las situaciones de "pobreza" y "vulnerabilidad en términos monetarios" en el Decreto es una notoria ampliación de lo previsto en la Ley 2294 de 2023 y, por ende, de lo establecido por el legislador".

Seguidamente refirió que "sobre el punto (iii) y (iv), se tiene que el legislador dispuso que el Programa está dirigido a la juventud que se encuentra en situación de explotación sexual. Ampliando esto, el Decreto en discusión dispone que no sólo aquellos jóvenes que se encuentran en una situación de explotación sexual pueden ser beneficiarios del Programa, sino también aquellos que han sido víctimas o están en riesgo de ser víctimas de explotación sexual. La adición de estos dos presupuestos, no previstos por la Ley 2294, implicará en la práctica una ampliación más del grupo poblacional que puede ser beneficiario del Programa. Representando, además, la interpretación errónea de la Ley 2294 de 2023 al darle un alcance incorrecto".

Añadió que "sobre el punto (v), en la Ley 2294 de 2023 el legislador dispuso que la juventud que está vinculada a dinámicas de criminalidad pueden ser beneficiarios del Programa. Sin embargo, con el Decreto 1649 de 2023 se incluyó una situación adicional, no dispuesta por el Congreso de la República, según la cual jóvenes que estén en riesgo de estar vinculados a dichas dinámicas podrán acceder a los beneficios mencionados".

En relación con la orientación socio-jurídica, alegó que el artículo 6 del Decreto 1649 de 2023 prevé que se ofrecerá orientación jurídica a jóvenes beneficiarios del programa para procesos penales que se adelanten en su contra; no obstante, afirmó que en el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 el legislador no dispuso un acompañamiento jurídico mediante el cual se le asignará orientación a jóvenes en procesos penales que se adelanten en su contra; siendo así, el artículo 6 extralimitó las facultadas dadas por el Congreso para la reglamentación del Programa Nacional Jóvenes en Paz.



Agregó que la intención de modificar mediante decreto el fin aprobado por el legislador es clara al estudiar el trámite legislativo que cursó con el Proyecto de Ley 388 Cámara – 274 Senado, *"por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022 – 2026 – Colombia Potencia Mundial de la Vida"*.

Para ello, expuso que en el proyecto de ley radicado por el Gobierno Nacional el Programa estaba dirigido a jóvenes *"con necesidades multidimensionales"*; no obstante, los congresistas ponentes propusieron una serie de modificaciones en el sentido de establecer qué grupo poblacional sería favorecido, las cuales fueron aprobadas en todos los debates del proyecto de ley.

Aseguró que *"la modificación del artículo del Programa Nacional Jóvenes en Paz de la Ley 2294 de 2023, respecto a la situación en la que se deben encontrar los beneficiarios del mismo, nació de la intención de los Congresistas de la República de focalizarlo, debido a que inicialmente se planteó con suma generalidad. Por esto, ampliar la focalización del mismo vía Decreto, agregando situaciones adicionales a las explícitamente discutidas y aprobadas por los legisladores, es un evidente intento de perseguir fines diferentes a los del ordenamiento jurídico"*.

Acotó que *"en ningún momento discutió o aprobó el Congreso de la República que se otorgara una orientación jurídica a los beneficiarios del Programa. Sin embargo, el Decreto, haciendo caso omiso a la inexistencia de dicho componente en la Ley 2294 de 2023, y de un debate sobre el tema por el legislador, lo agregó en su artículo 6"*.

2. Trámite de la medida cautelar



Por auto del 21 de febrero de 2024³, el despacho corrió traslado de la medida cautelar a la parte demandada para que ejerciera el derecho de contradicción.

2.1. El apoderado del **Ministerio de la Información y las Comunicaciones – MINTIC**⁴ se opuso a la prosperidad de la medida cautelar por cuanto aseguró que no están acreditados los requisitos señalados en los numerales 3 y 4 del artículo 231 del CPACA, en la medida que *"no se evidenció el supuesto desconocimiento de las normas jurídicas superiores invocadas como vulneradas en la demanda"* y *"de la confrontación de su contenido con las normas que se consideran vulneradas, no se evidencia de manera clara, precisa y concreta aspectos y circunstancias que ameriten la suspensión provisional"*.

2.2. El apoderado del **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**⁵ se opuso al decreto de la medida cautelar con fundamento en que la norma no está generando ningún perjuicio irremediable y tampoco existen motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Agregó que *"no existe proposición jurídica por parte de la censora que conlleve a decretar la medida cautelar deprecada, pues, sus argumentos no resultan claros, ciertos específicos y suficientes"*; *"la actora no hace la confrontación de la norma demandada con la presunta vulneración de las normas superiores, sus conclusiones resultan de su interpretación subjetiva, equivocada y caprichosa de la norma que demanda"*, y *"no se evidencia ninguno de los requisitos exigidos por el artículo 231 del CPACA para decretar la medida cautelar"*.

³ Visto en el índice 12 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

⁴ Visto en el índice 21 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

⁵ Visto en el índice 24 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



2.3. El apoderado del **Ministerio de Educación Nacional**⁶ se opuso a la prosperidad de la medida cautelar, dado que la solicitud no cumple con los requisitos para decretarla. En efecto, en cuanto al requisito de apariencia de buen derecho indicó que *"la argumentación jurídica aducida por el demandante contra el decreto atacado no evidencia el desconocimiento o vulneración del derecho a la igualdad ni mucho menos del debido proceso, artículos 13 y 29 de la Constitución Nacional y, al contrario, se evidencian elucubraciones complejas para intentar sustentar la conclusión de violación de la norma superior"*. Añadió frente al requisito de perjuicio de la mora que *"tampoco hay una evidencia del perjuicio por la mora en la suspensión de los efectos del decreto atacado, pues, no hay elemento alguno que permita evidenciar que el interés general se verá afectado por mantener el decreto incólume mientras se estudia de fondo la demanda anulatoria, mucho más cuando de la simple confrontación entre las normas demandadas y las supuestas vulneradas, no se infiere la vulneración aducida por el demandante"*.

2.4. La apoderada del **Ministerio de Salud y Protección Social**⁷ se opuso al decreto de la medida cautelar, con fundamento en que la parte actora no expuso los argumentos por los que el Decreto 1649 de 2023 transgrede la norma superior, es decir, el concepto de violación.

2.5. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**⁸ se opuso a la prosperidad de la medida cautelar, en tanto que, *"respecto a la necesidad de la medida para proteger y garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, por una parte el actor no desarrolló argumento alguno, ni adujo prueba conducente al respecto (es decir, incumplió su carga argumentativa), que evidencie que para garantizar el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia se requiere la medida*

⁶ Visto en el índice 26 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

⁷ Visto en el índice 27 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

⁸ Visto en el índice 28 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



cautelar, pues su escrito se limita a una serie de aseveraciones propias de los aspectos de fondo del proceso y de un análisis descontextualizado del asunto”.

Añadió que “no se ha demostrado ni argumentado la configuración de un perjuicio irremediable que se pudiera concretar de no accederse a las medidas cautelares solicitadas, de tal suerte que incluso, la demandante tampoco adujo en su despliegue argumentativo que, de no otorgarse la medida cautelar, los efectos de la sentencia serían nugatorios”.

2.6. El apoderado del **Ministerio del Deporte**⁹ se opuso al decreto de la medida cautelar, dado que “no existe concepto de violación alguno del que se pueda desprender la necesidad del decreto de tal medida” y “no se encuentra vulnerando disposición alguna, ni existe acreditado alguno de los requisitos establecidos por el artículos 231 del C.P.A.C.A para que por parte del despacho judicial se acceda a tal solicitud”.

2.7. El apoderado del **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**¹⁰ se opuso al decreto de la medida cautelar, con fundamento en que “los argumentos expuestos por la accionante se circunscriben a cuestionar el sentido de las palabras contenidas en el Decreto 1649 de 2023, en tal sentido, se pretende darle un alcance gramatical a los términos “pobreza extrema” y “vulnerabilidad”, como si tuvieran una significación diferente, desconociendo que tanto en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 y en el artículo 348 de la ley 2294 de 2023 tales palabras son afines en su significado y alcance y dentro de tal contexto normativo, el decreto demandado no excede la potestad reglamentaria, puesto que desarrolla y establece las herramientas necesarias para la operación, cobertura, destinatarios y demás acciones que permiten la ejecución del Programa Nacional de Jóvenes en Paz”.

⁹ Visto en el índice 29 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

¹⁰ Visto en el índice 30 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



Agregó que no *"se configura un perjuicio irremediable que conlleve la suspensión de las normas acusadas, dado que la accionante no demuestra de forma clara y precisa tal afirmación en el escrito de demanda"*.

Alegó que el acto acusado no vulneró las disposiciones que fundamentaron su expedición, por lo que no se desconoce la potestad reglamentaria, y acotó que *"no se configuran las causales de falsa motivación y desviación en la expedición de las normas reglamentarias que se solicita su suspensión provisional, aunado a que tal argumentación se plantea como referente de nulidad en la demanda, por lo cual, no es el momento procesal para decidir tales cuestionamientos, los cuales serán resueltos en la sentencia"*.

2.8. La apoderada del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**¹¹ también se opuso a la prosperidad de la medida cautelar, por cuanto no están cumplidos los requisitos señalados por el artículo 231 del CPACA, *"toda vez que se limita, entre otros, en hacer énfasis en su solicitud, pero el contenido del mismo carece de fundamento jurídico; así, no logro demostrar en ningún momento en qué consiste el perjuicio irremediable en caso de no concederse dicha suspensión provisional"*.

2.9. El apoderado del **Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes**¹² se opuso al decreto de la medida cautelar, dado que *"resulta inane decretar la medida cautelar de suspensión provisional del Decreto 1649 de 2023, en tanto, dicha decisión resulta más perjudicial para los actuales beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz, que esperar hasta que se profiera sentencia de fondo, por parte del Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo"*.

2.10. El Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del

¹¹ Visto en el índice 31 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

¹² Visto en el índice 32 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



Ministerio de Justicia y del Derecho¹³ solicitó negar la medida cautelar porque *"la parte actora no demostró la existencia de incompatibilidad o contradicción manifiesta entre alguna norma superior y las disposiciones demandadas que justifique ordenar la suspensión provisional de estas últimas. Además, tampoco acreditó suficientemente la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de dicha medida cautelar. Contrario a ello, se enfocó en exponer los argumentos propios del fondo de la demanda"*.

2.11. El apoderado del **Presidente de la República y/o Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**¹⁴ se opuso al decreto de la medida cautelar dado que *"la solicitud de medida se limita a una mención resumida de la demanda, sin indicar realmente el fin que pretende preservar con la medida, un análisis de proporcionalidad y por qué es necesaria su imposición. Así pues, al no sustentarse adecuadamente dicha solicitud, se está omitiendo que esta medida, dotada de contenido material, no es un simple acto formal de control de legalidad. Es una acción paralela al trámite judicial impetrado que tiene sus propios requerimientos y fines. Por ello, no es un juzgamiento anticipado de la legalidad del acto demandado, que es lo que, al parecer, pretende el demandante con su solicitud"*.

2.12. El apoderado del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**¹⁵ se opuso al decreto de la medida cautelar con fundamento en que *"no se demostró porque esperar a la sentencia haría nugatorios los efectos de la demanda. Tampoco se advierte una lesión al ordenamiento jurídico de la simple confrontación de la norma acusada con las normas superiores. Menos aún está probado un perjuicio irremediable y, en definitiva, no se cumple ningún requisito para decretar la cautela, siendo claro que las pretensiones pueden esperar a los escritos de contestación sin impedir que el Programa Jóvenes en Paz impacte de manera positiva a los jóvenes más vulnerables de*

¹³ Visto en el índice 33 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

¹⁴ Visto en el índice 34 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

¹⁵ Visto en el índice 35 y 36 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



este país”.

2.13. El apoderado del **Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación**¹⁶ solicitó negar el decreto de la medida cautelar por cuanto *“la parte actora no demostró la existencia de incompatibilidad o contradicción manifiesta entre alguna norma superior y las disposiciones demandadas que justifique ordenar la suspensión provisional de estas últimas. Además, tampoco acreditó suficientemente la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de dicha medida cautelar. Contrario a ello, se enfocó en exponer los argumentos propios del fondo de la demanda”*.

2.14. La Jefe de la Oficina Jurídica del **Ministerio de Igualdad y Equidad**¹⁷ se opuso al decreto de la medida cautelar, ya que *“la solicitud de medida se limita a mencionar que presuntamente las disposiciones demandadas del Decreto 1649 de 2023 vulneran el principio de reserva legal y el principio democrático. Sin embargo, la accionante no sustenta adecuadamente la supuesta vulneración de los principios ni incluye una línea de argumentación que evidencie el nexo causal entre las disposiciones del Decreto y la trasgresión de los principios. En dicha solicitud, se está omitiendo que esta medida, dotada de contenido material, no es un simple acto formal de control de legalidad. Es una acción paralela al trámite judicial impetrado que tiene sus propios requerimientos y fines”*.

2.15. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del **Ministerio del Interior**¹⁸ solicitó negar la medida cautelar, dado que *“el solicitante de una medida cautelar dentro de un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo está en la obligación de argumentar de manera razonada y suficiente la necesidad de la declaratoria de esta, con el fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. No*

¹⁶ Visto en el índice 37 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

¹⁷ Visto en el índice 38 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

¹⁸ Visto en el índice 43 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



basta la mera afirmación de la actora sobre su procedencia, sin presentar argumentos que permitan confirmar su dicho". Añadió que "la simple afirmación realizada por la actora, relativa a que con la norma que se pretende suspender se vulneran las normas jurídicas en que debió fundarse el acto administrativo demandado, no cumple con los presupuestos descritos por la Corporación para que prospere la medida (...), pues el actor no logra acreditar, si quiera sumariamente, la vulneración de las normas superiores alegadas en el escrito de demanda".

2.16. El apoderado del **Departamento Nacional de Planeación**¹⁹ se opuso a la prosperidad de la medida cautelar, puesto que *"la demandante solicita la suspensión provisional de los preceptos acusados, pero en ningún momento, hace una remisión a los argumentos de la demanda con el propósito de sustentar la cautela y tampoco explicar cuáles son los fundamentos fácticos o jurídicos por los que resulta palmaria la transgresión del ordenamiento jurídico superior. // En ese sentido, puede evidenciarse el incumplimiento de los artículos 229 y 231 del CPACA, toda vez que, la demandante no cumple con la carga argumentativa de por qué los preceptos acusados quebrantan el ordenamiento jurídico superior, tan solo se limita a señalar cuáles normas en su criterio estarían siendo infringidas".*

2.17. La apoderada del **Ministerio del Trabajo** allegó pronunciamiento frente a la medida cautelar el 18 de marzo de 2024²⁰; no obstante, se advierte que por auto del 21 de febrero de 2024 se corrió traslado de la medida cautelar por el término de cinco (5) días, decisión que fue notificada a dicho Ministerio el 27 de febrero de 2023²¹, de donde se desprende que el memorial fue prestado de manera extemporánea.

2.18. El cuaderno de medida cautelar ingresó a despacho el 18 de marzo de

¹⁹ Visto en el índice 44 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

²⁰ Visto en el índice 54 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

²¹ Visto en el índice 17 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



2024²² y en la misma fecha ingresó el cuaderno principal para resolver el recurso de reposición interpuesto contra el auto que admitió la demanda²³.

2.19. Por auto del 18 de junio de 2024 se resolvió el recurso de reposición en el sentido de confirmar el auto que admitió la demanda²⁴.

2.20. El expediente ingresó nuevamente al despacho el 2 de septiembre de 2024²⁵.

3. Requisitos para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado que *"el inevitable tiempo que dura un proceso puede a veces provocar daños irreversibles, o difícilmente reparables, en el derecho pretendido por un demandante. Es entonces necesario que el ordenamiento establezca dispositivos para prevenir esas afectaciones al bien o derecho controvertido, a fin de evitar que la decisión judicial sea vana"*²⁶. Tales instrumentos son precisamente las medidas cautelares que *"se caracterizan porque a través de ellas el ordenamiento jurídico protege, provisionalmente, mientras dura el proceso, la integridad de un derecho discutido dentro del mismo. Además de garantizar que la decisión adoptada logre ser materialmente ejecutada"*²⁷. Por consiguiente, ha sostenido que las medidas cautelares *"desarrollan el principio de eficacia de la administración de justicia, el derecho de las personas a acceder a ella y contribuye a la igualdad procesal. En esa medida, las personas tienen derecho a contar con mecanismos para*

²² Visto en el índice 51 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

²³ Visto en el índice 52 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

²⁴ Visto en el índice 71 e la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

²⁵ Visto en el índice 100 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C – 490 del 4 de mayo de 2000. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia C 043 del 25 de febrero de 2021. M.P.: Cristina Pardo.



*asegurar la efectividad de las sentencias favorables*²⁸.

En consonancia con lo dicho, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el artículo 229 del CPACA establece que las medidas cautelares tienen como finalidad proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, y, además, dispuso que son procedentes *"en todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada"*.

Seguidamente, el artículo 230 *ibidem* estableció que las medidas cautelares pueden ser de naturaleza preventiva, conservativa, anticipativa o de suspensión. Las *"medidas cautelares preventivas, [buscan] operar como una suerte de acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho; conservativas que buscan mantener o salvaguardar un statu quo ante; anticipativas, en donde se pretende satisfacer por adelantado la pretensión perseguida por el demandante, mediante una decisión que propiamente correspondería al fallo que ponga fin al proceso y que se justifica en tanto que de no adoptarse se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor, y de suspensión que corresponde a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa"*²⁹.

En relación con la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, el artículo 238 de la Constitución Política estableció que *"la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial"*. A su vez, el numeral 3 del artículo 230 del

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 13 de mayo de 2015. Expediente nro. 11001 0326 000 2015 00022 00. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



CPACA previó que el juez podrá decretar como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo.

La medida de suspensión provisional tiene como propósito evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso ordinario correspondiente, por lo que "(...) *está dirigida a "evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho" (...)*"³⁰.

En este punto, vale la pena anotar que la jurisprudencia de la Corporación ha explicado que el examen de la medida cautelar de suspensión provisional es una valoración inicial que *"implica una confrontación de legalidad de aquél 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 aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa"*³¹. Lo manifestado está en consonancia con lo expuesto en el primer inciso del artículo 230 del CPACA cuando señala que las medidas cautelares deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda; aquella es la razón por la cual la jurisprudencia de la Corporación ha indicado que la valoración inicial de la medida cautelar conlleva un examen inicial del objeto del proceso o, en otras palabras, de la ilegalidad del acto acusado.

Ahora, en cuanto a los requisitos que deben estar cumplidos para que proceda la medida cautelar de suspensión provisional en el medio de control

³⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 30 de septiembre de 2021. Expediente nro. 11001 0324 000 2019 00478 00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

³¹ Al respecto ver: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 26 de febrero de 2021. Expediente nro. 11001 0324 000 2017 00442 00. C.P.: Nubia Margoth Peña Garzón.



de nulidad, el artículo 231 del CPACA dispuso que, *"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"*.

De este modo, es claro que para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional en el medio de control de nulidad, el primero de los requisitos que debe estar reunido consiste en que de la confrontación del acto demandado con el marco normativo que se invoca como infringido o del análisis de las pruebas allegadas con la solicitud se concluya la violación del ordenamiento jurídico.

Sin perjuicio de lo anotado, además del precitado requisito, también debe observarse en la procedencia de la medida de suspensión provisional los elementos comunes y que fundamentan todo tipo de cautela, esto son, la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) y el perjuicio por la mora (*periculum in mora*).

En relación con los precitados elementos, la jurisprudencia de la Corporación ha explicado que la procedencia de la suspensión provisional *"está determinada por la violación al ordenamiento jurídico mediante la subsunción de un acto administrativo con el universo normativo de principios y valores al cual está sujeto, y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad en sentido amplio mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado. Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: los principios del periculum in mora y del fumus boni iuris, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no adoptar*



*la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio*³².

De igual modo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido que deben estar configurados los dos presupuestos esenciales para decretar una medida cautelar con el fin de *"asegurar su proporcionalidad y congruencia"*³³, esto son, *periculum in mora* (perjuicio por la mora) y *fumus boni iuris* (aparición de buen derecho).

Frente al elemento de la aparición de buen derecho (*fumus boni iuris*), la jurisprudencia de la Corporación ha señalado que *"tiene por objeto verificar que quien solicita una medida cautelar goce de la probabilidad razonable de que prospere su causa, esto con el objetivo, de que no sean decretadas medidas cautelares propuestas por la parte que sostiene una posición manifiestamente injusta o sin fundamento legal suficiente"*³⁴.

En ese mismo sentido, la Sección Primera de la Corporación ha indicado que la aparición de buen derecho es uno de los elementos para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional³⁵ y ha explicado que *"la llamada "aparición de buen derecho" (fumus boni iuris) en la demanda incoada, (...) se traduciría en últimas, en las probabilidades de éxito de la pretensiones"*³⁶, criterio respecto del cual el despacho, en consonancia con lo dicho por la Sección, ha asegurado que *"la aparición del buen derecho del demandado, (...) significa que las pretensiones de la demanda aparezcan*

³² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Auto del 13 de mayo de 2015. C.P.: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Expediente nro. 11001 0326 000 2015 00022 00.

³³ Corte Constitucional. Sentencia C 043 del 25 de febrero de 2021. M.P.: Cristina Pardo.

³⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Auto del 19 de junio de 2018. Expediente nro. 11001 0325 000 2016 00081 00. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

³⁵ Al respecto, puede verse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 14 de mayo de 2019. Expediente nro. 11001 0324 000 2015 00442 00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 14 de mayo de 2019. Expediente nro. 11001 0324 000 2015 00442 00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.



*o estén razonablemente fundadas en derecho*³⁷.

En relación con el perjuicio de la mora (*periculum in mora*), la Corporación ha expuesto que *"busca que con el decreto de la cautela, se garantice la efectividad de la decisión de fondo, teniendo en cuenta que en el transcurso del proceso puede darse alguna situación que haga imposible su cumplimiento, ocasionando que los efectos de la sentencia sean ilusorios. En consecuencia de ello, el Juzgador debe advertir la necesidad de decretar la medida cautelar, con el propósito de garantizar el cumplimiento de la sentencia que resuelva de fondo las pretensiones de la demanda"*³⁸.

A su turno, la jurisprudencia de la Sección Primera de la Corporación ha reconocido que el perjuicio por la mora (*periculum in mora*) es uno de los requisitos de la medida cautelar de suspensión provisional³⁹, el cual ha sido entendido como *"la demostración de la existencia de un riesgo por la demora en el trámite procesal hasta que se adopte una decisión definitiva"*⁴⁰. Por su parte, el despacho también ha reconocido el perjuicio por la mora como uno de los elementos para la procedencia de la medida de suspensión provisional y ha indicado que se trata del *"peligro de la efectividad de la sentencia por el tiempo que transcurre desde que se instaura la demanda hasta que se profiera el fallo. El juez debe analizar si el tiempo que dure el proceso amenaza o frustra la tutela judicial efectiva que se persigue y por ello debe crear una situación provisional mientras éste se define"*⁴¹.

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 6 de septiembre de 2019. Expediente nro. 11001 0324 000 2019 00022 00. C.P.: Oswaldo Giraldo López.

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección B. Auto del 19 de junio de 2018. Expediente nro. 11001 0325 000 2016 00081 00. C.P.: Sandra Lisset Ibarra Vélez.

³⁹ Al respecto, puede verse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 14 de mayo de 2019. Expediente nro. 11001 0324 000 2015 00442 00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 6 de septiembre de 2019. Expediente nro. 11001 0324 000 2019 00022 00. C.P.: Oswaldo Giraldo López.



En el escenario descrito, la jurisprudencia de la Sección Primera de la Corporación ha sostenido que cuando se trata de medidas cautelares de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo y se acredita *prima facie* que el acto acusado contraviene el ordenamiento jurídico superior, de manera implícita, en principio, se satisfacen los requisitos del perjuicio por la mora (*periculum in mora*), y de apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), puesto que en un Estado social de derecho esos elementos siempre concurren cuando se trata de la efectiva transgresión del ordenamiento jurídico por parte de las autoridades públicas⁴².

Cabe precisar que lo dicho no releva a quien solicita la medida cautelar de exponer las razones por las cuales se configuran los elementos de apariencia de buen derecho y perjuicio por la mora, lo que implica que la parte interesada debe demostrar la transgresión del acto demandado con las normas superiores invocadas (primer requisito – vulneración de norma superior), que tal infracción esté razonablemente fundada en derecho (segundo requisito – apariencia de buen derecho) y, como consecuencia de lo anterior, no exista una justificación para postergar una decisión frente a los efectos de los actos acusados, de modo que es necesario decretar la suspensión provisional del acto (tercer requisito – perjuicio por la mora).

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que, si bien la medida de suspensión provisional tiene como características ser accesoria⁴³, ello no implica que su procedencia esté desligada completamente del contenido de la demanda, puesto que, en primer lugar, acorde con el artículo 230 del CPACA, la medida cautelar debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones, y bajo ese entendimiento los elementos de apariencia de buen derecho y perjuicio por la mora se acreditan, no solo con lo expuesto en la

⁴² Al respecto, puede verse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 30 de septiembre de 2021. Expediente nro. 11001 0324 000 2019 00478 00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁴³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 30 de septiembre de 2021. Expediente nro. 11001 0324 000 2019 00478 00. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés. Igualmente, puede verse la sentencia C – 043 del 25 de febrero de 2021. C.P.: Cristina Pardo, allí se indicó que las medidas cautelares eran accesorias porque su imposición y vigencia dependen de la existencia de un proceso.



solicitud de medida cautelar, sino también con los argumentos señalados en la demanda, cuando estos últimos estén en consonancia o guardan relación con lo sustentado y pedido en la medida cautelar.

Ello es así porque, como quedó visto, el requisito de apariencia de buen derecho se configura cuando las pretensiones de la *demanda* aparezcan o estén razonablemente fundadas en derecho, es decir, se trata de un requisito que por esencia implica analizar el contenido de la demanda frente a los argumentos que guarden relación con la medida cautelar, además, por supuesto, de examinar la sustentación de la solicitud de la medida.

Lo mismo ocurre, con el perjuicio por la mora, en el entendido que, acreditados los dos primeros requisitos, no habría justificación para que un acto administrativo, que es *prima facie* contrario a derecho, siga surtiendo efectos jurídicos mientras se profiere la decisión definitiva; es decir, aquella que se pronuncia sobre las pretensiones de la demanda o, en otros términos, sobre el objeto del proceso. La anterior consideración pretende evidenciar que este último requisito también está relacionado con el contenido de la demanda, por cuanto busca proteger la efectividad de la sentencia, que en últimas implica un pronunciamiento sobre las pretensiones y los fundamentos de la demanda.

Por consiguiente, es claro que los tres requisitos enunciados son interdependientes y deben ser concurrentes para decretar la medida de suspensión provisional. Luego, acorde con lo señalado, para examinarlos debe tenerse en cuenta lo siguiente:

(i) El primer requisito que debe acreditarse es la infracción de norma superior, examen que es preciso abordarse en los términos previstos en el artículo 231 del CPACA, en el sentido que tal vulneración surge de la *confrontación* del acto demandado y la norma superior invocada, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.



(ii) El segundo requisito que debe demostrar la parte interesada es el referido a la apariencia de buen derecho, que implica examinar los argumentos en los que se fundamenta la solicitud de la medida cautelar, y aquellos expuestos en la demanda que guarden relación y soporten lo dicho en aquella. Lo anterior es así porque el requisito de apariencia de buen derecho se predica del contenido de la demanda, luego es pertinente tener en cuenta aquellos argumentos expuestos en la demanda que están en concordancia con la solicitud de suspensión provisional y que permiten evidenciar que la demanda está razonablemente fundada en derecho, que es la finalidad que persigue este elemento. Además, no puede perderse de vista que este segundo componente legitima la decisión de adoptar una cautela, puesto que carecería de sentido decretarla cuando la parte interesada sostiene una posición sin el fundamento jurídico suficiente.

Vale la pena precisar que, conforme el artículo 229 del CPACA, las medidas cautelares proceden "*a petición de parte debidamente sustentada*"; es decir que, en efecto, la solicitud de medida cautelar debe estar sustentada por la parte interesada, sin que para ello baste manifestar que se pide la medida cautelar; no obstante, por la naturaleza del elemento de apariencia de buen derecho, además de examinar los argumentos expuestos en la petición de la medida cautelar, es procedente tener en cuenta aquellos contenidos en la demanda, siempre y cuando guarden relación con lo explicado en la petición de la medida. Ello es así, no solo por la esencia de este requisito, esto es, que se predica principalmente del contenido de la demanda, sino porque es el entendimiento que mejor garantiza la finalidad de la existencia de las medidas cautelares, que no es otro que el oportuno acceso a la administración de justicia para evitar que la decisión definitiva caiga al vacío, decisión que, como se indicó, implica un pronunciamiento sobre las pretensiones y fundamentos de la demanda.

(iii) Por último, de la configuración de los dos primeros requisitos, en principio, se desprendería la necesidad de adoptar la medida de suspensión provisional (perjuicio por la mora), en tanto que se advierte *prima facie* que



el acto demandado es contrario al ordenamiento jurídico, por lo que resulta necesario suspender sus efectos.

No obstante, debe tenerse en cuenta que, aunque estén cumplidos los dos primeros requisitos, pueden presentarse escenarios⁴⁴ en los que la preservación del acto administrativo *prima facie* garantiza de mejor manera el interés general que la adopción de la medida de suspensión. Lo anterior significa que, si bien el decreto de la medida de suspensión provisional se centra en la discusión de la legalidad del acto, hay aspectos que son trascendentes a ello, por lo que el juez también debe valorar los efectos prácticos de la decisión. En ese escenario, no estaría cumplido el último de los requisitos, dado que su finalidad está encaminada a evitar el riesgo de la efectividad de la sentencia por el paso del tiempo; sin embargo, dicho riesgo estaría desvirtuado si, *prima facie*, se advierte que conservar los efectos del acto acusado protegen en mayor medida el interés general.

4. Análisis del caso concreto

En el asunto bajo estudio, el despacho advierte que en el acápite de la demanda que la parte actora tituló "*pretensiones*", solicitó que "*se declare la suspensión provisional del artículo 1, los numerales 1, 3 y 4 del artículo 2 y el artículo 6 del Decreto 1649 de 2023 "por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz" (...)*"⁴⁵.

Igualmente, en el acápite de la demanda denominado "*medida cautelar*", la parte actora sustentó que aquella es procedente con fundamento,

⁴⁴ Al respecto, puede verse: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 28 de agosto de 2024. Expediente radicado nro. 11001 0324 000 2023 00289 00. C.P.: Oswaldo Giraldo López. En dicha oportunidad, se negó la suspensión provisional del acto administrativo que prohibió y canceló los registros de plaguicidas con el componente Fipronil, así como sus importaciones y se impuso medidas para el agotamiento de los inventarios existentes en el territorio nacional, pese a que no se agotó el trámite para su emisión, ello, por cuanto se evidenció la existencia de una posible catástrofe ecológica por los efectos de dicho químico .

⁴⁵ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



principalmente, en dos argumentos: (i) que las disposiciones acusadas ampliaron las situaciones que permiten *"a los jóvenes ser beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz y de una orientación jurídica"*⁴⁶, lo que conduce a una *"extralimitación de la función reglamentaria"*⁴⁷, y, (ii) que existe una vulneración al principio democrático, por cuanto el decreto reglamentario desconoció el marco normativo establecido por la Constitución y la ley y concedió un alcance *"indebido a lo dispuesto por el legislador y aprobado mediante el debido debate democrático en el Congreso de la República respecto a la Ley 2294 de 2023"*⁴⁸.

De manera previa a examinar si en este caso están cumplidos los requisitos para la procedencia de la suspensión provisional, el despacho se pronunciará sobre (i) el ejercicio de la potestad reglamentaria, sus límites y alcances; (ii) el Programa Nacional Jóvenes en Paz; (iii) la función de planeación, la ley del Plan Nacional de Desarrollo y la aplicación del principio democrático para su aprobación y, por último, abordara el (iv) estudio de la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional.

4.1. El ejercicio de la potestad reglamentaria, sus límites y alcances

La potestad reglamentaria, tal como lo dispone el artículo 189 de la Constitución Política, está en cabeza del Presidente de la República, a quien le corresponde, como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, *"(...) 11. ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes (...)"*.

Dicha facultad está limitada por el marco impuesto en la Constitución y la ley, de manera que *"(...) no puede alterar o modificar el contenido y el espíritu de la ley, ni puede dirigirse a reglamentar leyes que no ejecuta la Administración, así como tampoco puede reglamentar materias cuyo*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*



*contenido está reservado al legislador (...)*⁴⁹.

Frente al ejercicio de la potestad reglamentaria, esta Corporación, entre otras providencias, en sentencia del 20 de noviembre de 2014⁵⁰, definió sus parámetros así: (i) se trata de una facultad constitucional atribuida permanentemente a ciertas autoridades para expedir disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto, a través de las cuales se desarrollan reglas y principios fijados en la ley; (ii) su finalidad consiste en establecer detalles y pormenores necesarios para la debida aplicación de las disposiciones legales; (iii) en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir su contenido material o alcance; (iv) su atribución corresponde principalmente al Presidente de la República, pero también, de manera derivada, a otros órganos constitucionales dentro de la Rama Ejecutiva, como a los ministerios, de acuerdo con lo señalado por el artículo 208 de la Constitución Política⁵¹.

Respecto de los límites de la potestad reglamentaria, también ha dicho esta Corporación que la función que cumple el Gobierno en el ejercicio del poder reglamentario es la de complementar la ley en la medida que sea necesaria para lograr su cumplida aplicación, pero no conlleva la interpretación de los contenidos legislativos, sino que debe limitarse y subordinarse a su contenido⁵².

Por su parte, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, indicando que debe ejercerse de acuerdo con los preceptos legales

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencias C-028 del 30 de enero de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiterada entre otras por las sentencias C-302 del 5 de mayo de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-1262 del 5 de diciembre de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto.

⁵⁰ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 20 de noviembre de 2014. Expediente con radicado nro. 11001-03-24-000-2010-00119-00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

⁵¹ El artículo 208 de la Constitución Política dispone que los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia y que bajo la dirección del Presidente de la República les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

⁵² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 6 de julio de 2017. C.P.: William Hernández Gómez. Expediente radicado nro. 11001 0324 000 2008 00390 00.



y constitucionales, los cuales constituyen límites a la reglamentación.

Así, en la sentencia C-1005 de 2008, la Corte explicó⁵³: (i) la potestad reglamentaria "*(...) no es absoluta y debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley (...)*"; (ii) procede cuando se trata de normas que tengan la función de reglamentar, opuesta a la función de ejecutar, pues necesitan de regulación posterior, (iii) en los casos que requiera tal regulación, la potestad reglamentaria se direcciona a la producción de actos administrativos, cuya finalidad, es la de traer al plano real el enunciado abstracto de la ley, es decir, se relaciona "*(...) con la expedición de normas de carácter general -sean ellas decretos, resoluciones o circulares- imprescindibles para la cumplida ejecución de la ley (...)*"; (iv) "*(...) los actos administrativos emitidos como consecuencia del ejercicio de dicha potestad únicamente pueden desarrollar el contenido de la ley (...)*".

Por su parte, el despacho ha explicado que la configuración de la extralimitación en la potestad reglamentaria puede tener lugar en tres eventos⁵⁴. El primero de ellos es cuando el legislador no ha ejercido su función constitucional, es decir, no ha expedido la ley, y la autoridad revestida de la potestad reglamentaria lo hace en su lugar.

El segundo escenario se presenta cuando, existiendo la ley, la autoridad revestida de la potestad reglamentaria expide el acto y materialmente no cumple con la finalidad de complementariedad, adoptando reglas que no son necesarias, o no son adecuadas y suficientes para alcanzar el propósito que la reglamentación persigue, que es el cumplimiento de la ley que reglamenta⁵⁵.

⁵³ M.P.: Humberto Antonio Sierra Porto.

⁵⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 4 de junio de 2024. Expediente radicado nro. 11001 0324 000 2018 00394 00. C.P.: Oswaldo Giraldo López.

⁵⁵ Cita: " CP. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, radicado 2017-00030-00. "Empero, como lo señaló la jurisprudencia de esta Sección, el ejercicio de esa competencia debe respetar los principios de necesidad y legalidad.

Según el primero, la facultad reglamentaria debe ser ejercida únicamente sobre aspectos de la ley que requieran de precisión para su correcta implementación. Por esto es que se afirma que entre más amplio o general sea el contenido de la ley, más amplia será la facultad reglamentaria. Mientras que, por el contrario, entre más precisa sea la ley menor



El tercero corresponde a que, expedida la ley, la autoridad revestida de la potestad reglamentaria modifica, amplía, o restringe su contenido material o alcance; en este caso, desconoce la norma superior que reglamenta, lo que implica la nulidad de la reglamentación, pero no precisamente por extralimitación en la competencia, sino por infracción a norma superior.

En consecuencia, es claro que el ejercicio de la potestad reglamentaria tiene como propósito la cumplida ejecución de la ley, sin que pueda alterar su contenido.

4.2. El Programa Nacional Jóvenes en Paz

El Programa Nacional Jóvenes en Paz se creó a través del artículo 348 de la Ley 2294 del 19 de mayo de 2023, "por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026- Colombia Potencia Mundial de la Vida". En la precitada disposición se señaló que el Programa tendrá como objeto la implementación de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad que se encuentra en situación de extrema pobreza, jóvenes rurales, explotación sexual, vinculados a dinámicas de criminalidad y en condiciones de vulnerabilidad en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos, que será implementado en todo el territorio nacional, mediante acciones en los ámbitos de la salud emocional, mental y física, educación, familiar, comunitario, deporte, empleo, emprendimiento, arte, cultura y formación de la ciudadanía.

será el ámbito de la facultad. En cuanto al segundo, no puede exceder el alcance de la ley que dice reglamentar, pues en ese caso no está asegurando su cumplimiento, sino adicionando un contenido normativo lo que no tiene sustento en una norma de rango superior" (...)". Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27- 000-2017-00047-00 (23490). Sentencia del 28 de junio de 2018. C.P.: Julio Roberto Piza Rodríguez. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27- 000-2012-00024-00 (19359). Sentencia del 6 de diciembre de 2017. C.P.: Milton Chaves García. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Proceso: 11001-03-27- 000-2009-00024-00 (17699). Sentencia del 30 de mayo de 2011. C.P.: Martha Teresa Briceño de Valencia.



Seguidamente estableció que el Programa Nacional Jóvenes en Paz tendrá los siguientes componentes: 1. transferencias monetarias condicionadas al trabajo social en su municipio y a un plan de formación educativa que el Ministerio de Educación, junto con las secretarías de educación municipales y distritales, coordinarán; 2. acceso a mecanismos de asistencia técnica, financiación y comercialización de iniciativas de emprendimiento individuales y/o colectivas, entre otras; 3. acceso y gratuidad en programas de educación y formación para el trabajo, y 4. planes y programas para la garantía de derechos con énfasis en salud mental.

En cuanto a la financiación, el artículo 348 *ibidem* previó que *"la Nación asignará los recursos destinados a cubrir el Programa Nacional de Jóvenes en Paz. La proyección de recursos se hará sobre la base de las metas de cobertura y gestión que se definan"*. Igualmente, previó que *"para el desarrollo e implementación del Programa Nacional Jóvenes en Paz, se podrán destinar recursos de las entidades públicas del orden nacional y territorial en el marco de su autonomía, de organismos multilaterales, de cooperación internacional y de organizaciones privadas"*.

Ahora, frente a cada uno de los componentes que integran el Programa, estableció que las *"transferencias monetarias estará a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) en coordinación y articulación con el Departamento Nacional de Planeación, quien estará a cargo de la metodología de focalización territorial, e individual de los potenciales beneficiarios del programa. El sector comercio, trabajo, inclusión social e igualdad y equidad, deberán concurrir con la oferta necesaria para el componente de emprendimiento. El sector Trabajo y Educación, propenderán por garantizar el acceso, permanencia y graduación de los jóvenes beneficiarios del programa. El Ministerio de la Igualdad y la Equidad, realizará la articulación, coordinación, concurrencia y complementariedad de acciones que permitan superar la vulneración de derechos en la que se encuentren los jóvenes beneficiarios del programa"*.



Por último, el párrafo segundo del artículo 348 *ibidem* dispuso que "el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Departamento Administrativo de la Presidencia, a través de la Consejería Presidencial para la Juventud y la Vicepresidencia de la República, el Departamento de la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF- y con la participación de las entidades de los niveles departamental, distrital y municipal, dentro de los tres (3) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, reglamentará el funcionamiento del Programa".

En cumplimiento de lo anterior y con fundamento en las facultades previstas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1649 del 12 de octubre de 2023⁵⁶, que contiene las disposiciones frente a las cuales la parte actora persigue la suspensión provisional.

4.3. La función de planeación, la ley del Plan Nacional de Desarrollo y la aplicación del principio democrático para su aprobación

Comoquiera que el Programa Nacional Jóvenes en Paz fue creado en el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 - Colombia Potencia Mundial de la Vida, es pertinente examinar la función de planeación en el ordenamiento jurídico colombiano, la ley del Plan Nacional de Desarrollo como una expresión de la función de planeación y la aplicación del principio democrático que caracteriza su aprobación.

En cuanto a la función de planeación, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha entendido que es "el proceso de racionalización política, técnica y participativa para el manejo económico público y el logro de los objetivos colectivos básicos del sistema constitucional"⁵⁷, y dentro de sus

⁵⁶ En el Decreto 1649 de 2023, se indicó: "En ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el párrafo 2 del artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, en desarrollo del artículo 348 de la Ley 2294 de 2023".

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia C - 652 de 2015. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.



propósitos está permitir *“a los ciudadanos conocer de antemano los objetivos sociales del Estado, así como el rumbo de la economía; y de otra, que los funcionarios encargados de ejecutar las políticas gubernamentales cuenten con puntos de referencia claros que les permitan encajar su actividad dentro de los fines del Estado Social de Derecho”*⁵⁸.

También ha explicado que los instrumentos relevantes que sirven a la función de planeación y al cumplimiento de los objetivos que con ella se persiguen son, en su orden, el Plan Nacional de Desarrollo, *“que constituye su expresión suprema, y el Presupuesto General de la Nación, el cual debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo al que también se encuentra sujeto”*⁵⁹.

Frente a la ley que contiene el Plan Nacional de Desarrollo, la jurisprudencia constitucional, en consonancia con el alcance de la función de planificación, ha manifestado que es una expresión de la planeación y de la racionalización política, técnica y participativa para la gobernanza de objetivos colectivos importantes en el sistema constitucional⁶⁰.

Por su parte, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo concurren las ramas ejecutiva y legislativa del poder público, en la medida en que el artículo 341⁶¹ de la Constitución Política establece que el Gobierno Nacional elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con la participación de las autoridades de planeación y de las entidades territoriales, para luego presentar el proyecto a consideración del Congreso de la República que, conforme lo establece el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución Política, le corresponde aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2015. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C – 652 de 2015. M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez.

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C – 095 de 2021. M.P.: Alberto Rojas Ríos.

⁶¹ *“ARTICULO 341. El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo (...).”*



apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.

Acorde con lo previsto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo está conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Asimismo, prevé que en la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. A su vez, indicó que el plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

En relación con los componentes del Plan Nacional de Desarrollo, la Corte Constitucional ha explicado que, *"por la esencia misma de la ley del plan, resulta obvio que deban contemplarse presupuestos plurianuales, ya que en ella necesariamente se prevén propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, así como programas y proyectos de inversión pública nacional que, como consecuencia lógica del ejercicio de planeación propio del desarrollo de todo Estado, exige que el Gobierno de turno contemple diversas metas económicas que deberán cumplirse en el transcurso de varias anualidades"*⁶².

En este punto, vale la pena mencionar que, acorde con lo señalado por el artículo 339 *ibidem*, el plan de inversiones debe garantizar la sostenibilidad fiscal. Por otro lado, el artículo 4 de la Ley 1473 de 2011⁶³ establece que la regla fiscal se materializa a través del marco fiscal de mediano plazo y que *"el Plan de Inversiones del Proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la*

⁶² Corte Constitucional. Sentencia C – 337 de 1993. M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa.

⁶³ *"por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones"*.



Nación, deben ser consistentes con la regla fiscal, contenida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo". A su vez, la regla fiscal, conforme con el artículo 5 de la Ley 1473 de 2011, tiene como propósito "asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, de tal forma que no se supere el límite de deuda".

Ahora bien, en lo relativo a la aplicación del principio democrático en la elaboración de la ley del plan, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha explicado que la Constitución Política reconoce el carácter democrático y participativo del proceso de planeación, en la medida que, *"no solo el proyecto de ley del plan será elaborado con la participación activa de las entidades territoriales y habrá de consultarse al Consejo Nacional de Planeación (etapa prelegislativa), sino que también será sometido a aprobación del Congreso de la República, como instancia de planeación (arts. 341 y 150.3 C. Pol.), al constituir el órgano de discusión democrática, participativa y pluralista por excelencia"*⁶⁴.

En este escenario, ha sostenido que *"el Congreso de la República, al participar en la deliberación y aprobación de la ley del plan, ejerce una función delimitadora del marco de acción del ejecutivo y de control, no solo político sino también económico y presupuestal (...), garantizando la transparencia de la gestión gubernamental. De ahí la importancia de la intervención responsable del legislativo en la adopción definitiva del Plan de Desarrollo cada cuatro años"*⁶⁵.

Cabe mencionar que, conforme con el preámbulo y el artículo 1 de la Constitución Política, el Estado se caracteriza por una democracia participativa y pluralista, por lo que la Corte Constitucional ha señalado que *"la planeación no debe ser entendida solamente como una operación técnica, sino que, atendiendo la naturaleza organizativa de Estado social de derecho soportado en la activa participación de todos, constituye un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la*

⁶⁴ Corte Constitucional. Sentencia C -063 de 2021. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar.

⁶⁵ Corte Constitucional. Sentencia C -063 de 2021. M.P.: Jorge Enrique Ibáñez Najar.



sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. Entonces, la planeación es un punto de encuentro entre los criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos, económicos, sociales y culturales de articulación de intereses”⁶⁶.

Para el análisis de las consideraciones anotadas, no puede perderse de vista que el Programa Nacional Jóvenes en Paz fue creado a través de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023), la cual, por su naturaleza, contiene las metas y objetivos que el Gobierno Nacional persigue implementar durante el período constitucional correspondiente, por lo que en el Programa Nacional Jóvenes en Paz se materializó la función de planificación del Estado no solo en términos sociales de la acción estatal, sino también económicos; planificación que, como se indicó, es producto de una deliberación democrática en la que confluyen los criterios técnicos de asignación de recursos, así como los criterios sociales y políticos, con el fin de articular los intereses y necesidades de la colectividad frente a los objetivos y metas que el Gobierno Nacional pretende cumplir a mediano y largo plazo.

4.4. Estudio de la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional

En el asunto bajo estudio, se recuerda que la parte actora pretende que se declare la suspensión provisional “del artículo 1, los numerales 1, 3 y 4 del artículo 2 y el artículo 6 del Decreto 1649 de 2023 “por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz” (...)”⁶⁷.

En el acápite de la demanda denominado “medida cautelar”, la parte actora

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



sustentó que es procedente con fundamento en dos argumentos: (i) que las disposiciones acusadas ampliaron las situaciones que permiten "a los jóvenes ser beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz y de una orientación jurídica"⁶⁸, lo que conduce a una "extralimitación de la función reglamentaria"⁶⁹, y (ii) que existe una vulneración al principio democrático, por cuanto el decreto reglamentario desconoció el marco normativo establecido por la Constitución y la ley, y concedió un alcance "indebido a lo dispuesto por el legislador y aprobado mediante el debido debate democrático en el Congreso de la República respecto a la Ley 2294 de 2023"⁷⁰.

En cuanto a la ampliación del grupo poblacional, en la demanda afirmó que "el Decreto 1649 de 2023 desborda y extralimita el alcance de lo dispuesto por la Ley 2294 de 2023 en su artículo 348 sobre la materia. Esto porque se adicionan cinco situaciones a las previstas taxativamente por el legislador: (i) pobreza, (ii) vulnerabilidad en términos monetarios, (iii) haber sido víctima de explotación sexual, (iv) tener riesgo de ser víctima de explotación sexual y (v) tener riesgo de estar vinculado o vinculada a dinámicas de criminalidad, violencia o reclutamiento forzado"⁷¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, el despacho examinará los requisitos para la procedencia de la medida cautelar frente a: (i) el artículo 1 y el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023; (ii) el artículo 1 y los numerales 3 y 4 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023; (iii) el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023, frente a la expresión "haber sido", y, por último, (iv) el artículo 6 del Decreto 1649 de 2023.

4.4.1 En relación con la suspensión del artículo 1 y el numeral 1 del

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

⁷¹ *Ibidem*.



artículo 2 del Decreto 1649 de 2023

La parte actora pretende que se decrete la suspensión del artículo 1 del Decreto 1649 de 2023, "por el cual se reglamenta el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, que crea el Programa Nacional Jóvenes en Paz", e igualmente, persigue la suspensión del numeral 1 del artículo 2 *ibidem*.

Para resolver, debe tenerse en cuenta que el Decreto 1649 de 2023, que contiene las disposiciones acusadas, tuvo como propósito exclusivo reglamentar el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026, artículo que además fue invocado en la demanda como infringido.

Además, es pertinente agregar que el argumento expuesto en la solicitud de medida cautelar, consistente en que la suspensión provisional es procedente porque las normas demandadas ampliaron las personas que pueden ser beneficiarias del Programa, está en consonancia con lo expuesto en la demanda, en el sentido que el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 estableció que los beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz son la juventud que está en situación de "extrema pobreza" y no en condición de "pobreza" "o vulnerabilidad en términos monetarios" como lo indican las disposiciones acusadas, por lo que, bajo ese entendimiento, la parte actora afirmó que se amplió el grupo de beneficiarios en contravía de lo señalado por el legislador.

El despacho considera que basta la comparación de las disposiciones acusadas con el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 para evidenciar la contradicción existente entre la ley y el decreto que la reglamentó, puesto que el artículo 348 *ibidem* no previó dentro de los destinatarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz a quienes se encuentren en situación de "pobreza" "o vulnerabilidad en términos monetarios":

Disposiciones acusadas: artículo 1 y numeral 1 del artículo 2 del	Disposición infringida: artículo 348 de la Ley 2294 de 2023
--	--



Decreto 1649 de 2023	
<p>"[...] Artículo 1. Objeto. El presente título tiene por objeto reglamentar el Programa Nacional Jóvenes en Paz. Su finalidad es implementar una ruta de atención integral para los y las jóvenes en condición de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad, jóvenes rurales, en explotación sexual, vinculados o con riesgo de vincularse en dinámicas de criminalidad, en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos [...]. (Negrillas de la parte actora)</p> <p>"[...] ARTÍCULO 2. Destinatarios. Los potenciales beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz serán los y las jóvenes entre los 14 y los 28 años que cuenten con documento de identidad expedido por autoridad colombiana y que, de acuerdo con los criterios de focalización territorial e individual definidos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, cumplan con alguna de las siguientes condiciones:</p> <p>1. Estar en pobreza extrema, pobreza o vulnerabilidad en términos monetarios [...]" (Negrillas de la parte actora)</p>	<p>"[...] ARTÍCULO 348. CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL JÓVENES EN PAZ. Créese el Programa Nacional de Jóvenes en Paz, que tendrá como objeto la implementación de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad que se encuentra en situación de extrema pobreza, jóvenes rurales, explotación sexual, vinculados a dinámicas de criminalidad y en condiciones de vulnerabilidad en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos, que será implementado en todo el territorio nacional, mediante acciones en los ámbitos de la salud emocional, mental y física, educación, familiar, comunitario, deporte, empleo, emprendimiento, arte, cultura y formación de la ciudadanía (...) [...]" (Negrillas del despacho)</p>

De la anterior confrontación entre las disposiciones acusadas y la norma que se afirma infringida, se desprende que, en efecto, tal como lo argumentó la parte actora, el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 previó que el Programa Nacional Jóvenes en Paz está dirigido a la juventud entre los 14 y 28 años de edad que se encuentran en situación de "extrema pobreza", y no de "pobreza o vulnerabilidad en términos monetarios", por lo que se evidencia la existencia de una infracción manifiesta con la ley reglamentada en tanto que se amplió el grupo de beneficiarios del Programa.



Aunado a lo dicho, es pertinente precisar que la parte actora sustentó en indicadores económicos nacionales (que de conformidad con el artículo 180 del Código General del Proceso son hechos notorios⁷², por lo que no requieren prueba) que el decreto reglamentario, al señalar que el Programa está dirigido a los jóvenes en condición de "pobreza", en efecto amplió el grupo poblacional de beneficiarios.

Al respecto, la actora explicó que *"según el DANE, la línea de pobreza per cápita nacional en 2022 fue de \$396.864 pesos, mientras que la línea de pobreza extrema per cápita nacional fue de \$198.698 pesos en el mismo año. Esto quiere decir que las personas con ingresos mensuales menores a \$396.864 pesos son consideradas en situación de pobreza. Y, aquellas cuyos ingresos mensuales son menores a \$198.968 pesos son consideradas en situación de pobreza extrema. Adicionalmente, se tiene que en el año 2022 la población en situación de pobreza fue de 18,3 millones, mientras que la población en situación de pobreza extrema fue de 6,9 millones"*, información que el despacho advierte y verifica fue extraída por la parte actora del informe publicado en septiembre de 2023 por el Departamento Nacional de Estadística – DANE sobre pobreza monetaria – Resultados 2022.

Siguiendo con lo expuesto, la ampliación de la población beneficiaria del Programa Nacional Jóvenes en Paz mediante el decreto reglamentario, no solo evidencia *prima facie* la contradicción con el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, sino que ello también conlleva, tal como lo afirmó la parte actora en el escrito de la medida cautelar, que *"la adición de situaciones que permitan a jóvenes ser beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz (...) supone una extralimitación en la función reglamentaria"*⁷³.

⁷² El inciso final del artículo 167 del Código General del Proceso establece que *"los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba"*.

⁷³ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



A estos efectos, se insiste que el Decreto 1649 de 2023⁷⁴ tuvo como propósito reglamentar el Programa Nacional Jóvenes en Paz que fue creado en el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 – Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, el cual, como se ha explicado, estableció que los beneficiarios eran los jóvenes en condiciones de *"pobreza extrema"*. No obstante, al ejercer la potestad reglamentaria, el Gobierno Nacional, en el artículo 1 del Decreto 1649 de 2023, indicó que *"(...) el presente título tiene por objeto reglamentar el Programa Nacional Jóvenes en Paz. Su finalidad es implementar una ruta de atención integral para los y las jóvenes en condición de extrema pobreza, pobreza (...)"* y, seguidamente, en el numeral 1 del artículo 2 *ibidem* estableció que los destinatarios debían estar en condiciones de *"pobreza" "o vulnerabilidad en términos monetarios"*.

De este modo, se observa, *prima facie*, el desconocimiento de la potestad reglamentaria prevista en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política⁷⁵, dado que, como se explicó, la facultad de reglamentar en ningún caso supone modificar o ampliar el contenido material o el alcance de la ley; pero lo que *ab initio* en este caso ocurrió es que las disposiciones acusadas ampliaron la población beneficiaria del Programa, pese a que fue definida en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023).

Ahora, la parte actora en el escrito de la medida cautelar también adujo que las disposiciones acusadas inobservaron *"el marco establecido por la Constitución y la Ley, y [se concedió] un alcance indebido a lo dispuesto por el legislador y aprobado mediante el debido debate democrático en el Congreso de la República respecto a la Ley 2294 de 2023"*⁷⁶. El precitado argumento igualmente está en consonancia y guarda relación con lo

⁷⁴ El precitado Decreto se expidió con fundamento en el *"ejercicio de las facultades que le confiere el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el parágrafo 2 del artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, en desarrollo del artículo 348 de la Ley 2294 de 2023"*.

⁷⁵ *"ARTICULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes"*.

⁷⁶ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



expuesto en la demanda consistente en que el propósito del legislador fue delimitar el grupo de beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz, para lo cual explicó y allegó la documentación del trámite legislativo del Proyecto de Ley 338 Cámara-274 Senado 2023, "por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2022-2026- "Colombia Potencia Mundial de la Vida" (...)"⁷⁷.

Revisada la Gaceta nro. 180 del 19 de marzo de 2023, en específico el aparte titulado "(...) Pliego de Modificaciones para Primer Debate Proyecto de Ley nro. 338/2023 (Cámara) y 274/2023 (Senado) "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 – Colombia Potencia Mundial de la Vida" (...)", el despacho advierte lo siguiente en punto a lo que es objeto de discusión⁷⁸:

SECCIÓN II NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES AMADOS, PROTEGIDOS E IMPULSADOS EN SUS PROYECTOS DE VIDA CON PROPÓSITO	SECCIÓN II NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES AMADOS, PROTEGIDOS E IMPULSADOS EN SUS PROYECTOS DE VIDA CON PROPÓSITO
<p>ARTÍCULO 281. CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL JÓVENES EN PAZ. Créese el Programa Nacional de Jóvenes en Paz, que tendrá como objeto la implementación de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad con necesidades multidimensionales, que será implementado en todo el territorio nacional, mediante acciones en los ámbitos de la salud emocional, mental y física, educación, familiar, deporte, empleo, emprendimiento, arte, cultura y formación de la ciudadanía, a cargo del Departamento de la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– con la participación de las entidades con funciones relacionadas, en coordinación con las entidades de los niveles departamental y municipal.</p> <p>El Programa Nacional de Jóvenes en Paz contemplará un enfoque diferencial y de género, con los siguientes componentes, sin perjuicio de otros que se consideren necesarios:</p>	<p>ARTICULO 281. CREACION DEL PROGRAMA NACIONAL JÓVENES EN PAZ. Créese el Programa Nacional de Jóvenes en Paz, que tendrá como objeto la implementación de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad con necesidades multidimensionales que se encuentra en situación de extrema pobreza, jóvenes rurales, explotación sexual, vinculados a dinámicas de criminalidad y en condiciones de vulnerabilidad en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos, que será implementado en todo el territorio nacional, mediante acciones en los ámbitos de la salud emocional, mental y física, educación, familiar, <u>comunitario,</u> deporte, empleo, emprendimiento, arte, cultura y formación de la ciudadanía. a cargo del Departamento de la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– con la participación de las entidades con funciones relacionadas, en coordinación con las entidades de los niveles departamental y municipal.</p>

La columna del lado izquierdo contiene el proyecto que inicialmente radicó el Gobierno Nacional, en el que se indicaba que el Programa Nacional Jóvenes en Paz estaba dirigido a la juventud entre los 14 y 28 años de edad "con

⁷⁷ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

⁷⁸ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.



necesidades multidimensionales”, contenido que fue modificado por el Congreso de la República para la discusión del primer debate del proyecto, en el sentido de señalar que los destinatarios del Programa eran la juventud que “se encuentre en situación de extrema pobreza, jóvenes rurales, explotación sexual, vinculados a dinámicas de criminalidad y en condiciones de vulnerabilidad en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos”.

Asimismo, se advierte con el informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 338 de 2023 (Cámara) y 274 de 2023 (Senado), específicamente, en el acápite denominado *“justificación al pliego de modificaciones”*, que el artículo 281 del proyecto fue modificado con el siguiente propósito: *“(…) Artículo 281. Se modifica en el sentido de establecer qué grupo poblacional será favorecido con el programa (...)”*.

Es de anotar que la modificación referente al grupo poblacional al que estaba dirigido el Programa Nacional Jóvenes en Paz fue aprobada en los siguientes debates en el Congreso de la República y en esos términos quedó promulgado el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023.

Para analizar lo ocurrido en el trámite legislativo, es necesario tener en cuenta lo explicado en acápites precedentes, en el sentido que el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución Política establece que le corresponde al Congreso de la República aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y de inversiones públicas, y, conforme con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Congreso de la República, al participar en la deliberación y aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, ejerce una función delimitadora del marco de acción del ejecutivo, y de control, no solo político, sino también económico y presupuestal, propio del carácter democrático y participativo del proceso de planeación de las metas y objetivos que persigue el Gobierno Nacional.



En esa medida, del trámite legislativo que se surtió para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo 2022 – 2026 (Ley 2294 de 2023), se desprende con claridad que el Congreso de la República, dentro de sus facultades constitucionales, delimitó el marco de acción que inicialmente propuso el Gobierno Nacional frente al Programa Nacional Jóvenes en Paz, puesto que, como quedó visto, inicialmente el proyecto presentado por el Gobierno Nacional estaba dirigido a jóvenes con "*necesidades multidimensionales*", pero se modificó por el Congreso de la República con el propósito "*de establecer qué grupo poblacional será favorecido con el programa*".

Las consideraciones precedentes reflejan que el Congreso de la República, al definir la población que sería beneficiaria del Programa Nacional Jóvenes en Paz, circunscribió no sólo el alcance del Programa desde el punto de vista de las metas o propósitos que el Gobierno persigue con el Plan Nacional de Desarrollo, sino que, al mismo tiempo, dicha delimitación implicó que el Congreso de la República condicionara el gasto y el presupuesto público que conlleva implementar el Programa respecto del grupo poblacional allí establecido.

En ese sentido, lo evidenciado en el trámite legislativo refuerza la conclusión que el decreto que reglamentó el Programa Nacional Jóvenes en Paz en efecto amplió la población que sería beneficiaria, por lo que desconoció *prima facie* lo establecido por el artículo 348 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo (Ley 2294 de 2023); a lo que se agrega que tal circunstancia conllevó a que se inobservara que el Congreso de la República, en el debate democrático para la aprobación de la ley del plan, delimitó el alcance de la cobertura del Programa y, por ende, el gasto y el presupuesto que supone implementarlo. En este último aspecto, no puede pasarse por alto que, cuando el decreto reglamentario incorpora una población que no fue la prevista en el Plan Nacional de Desarrollo, la consecuencia práctica es el aumento del gasto frente al Programa, pasando por alto que la ley no lo autorizaba.



Conforme con lo expuesto, la Sala concluye que están cumplidos los tres requisitos para decretar la suspensión provisional solicitada, los cuales pueden recapitularse así:

(i) Frente al primero, es decir, el requisito de vulneración de norma superior, el despacho advierte *prima facie* que las disposiciones acusadas, artículo 1 y numeral 1 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023, son contrarias a lo dispuesto por el artículo 348 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Ley 2294 de 2023), en tanto que señalaron como beneficiarios del Programa a jóvenes en condición de "pobreza" "o vulnerabilidad en términos monetarios", pese a que el artículo reglamentado indicó que el Programa está destinado a jóvenes en condición de "extrema pobreza". Además, tal circunstancia *ab initio* se traduce en el desconocimiento de la potestad reglamentaria, dado que se modificó el contenido material de la ley reglamentada.

(ii) En cuanto al segundo requisito, apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), es decir, que las pretensiones de la demanda estén razonablemente fundadas en derecho, el despacho observa que el escrito de la solicitud de medida cautelar se sustentó, por un lado, en que el decreto reglamentario amplió el universo de jóvenes que pueden ser beneficiarios del Programa, lo que conduce a una extralimitación de la potestad reglamentaria, y por otro, que la mencionada adición de beneficiarios desconoció lo aprobado por el Congreso de la República.

El argumento relativo a la ampliación de los beneficiarios del Programa está en consonancia y fue sustentado por la parte actora con los indicadores económicos nacionales que evidencian *prima facie* que estar en una condición catalogada como "pobreza" es diferente de aquella de "extrema pobreza". A su turno, el alegato relativo a que se desconoció lo aprobado por el Congreso de la República se fundamentó en el trámite legislativo, en especial, del artículo 348 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 (Ley 2294 de 2023), del que se desprende que el Congreso de la República modificó el



proyecto presentado por el Gobierno Nacional para determinar la población que sería beneficiaria; no obstante, el decreto reglamentario *ab initio* adicionó nuevas condiciones, tales como estar en situación de “pobreza” “o vulnerabilidad en términos monetarios”; esta última, además de que no fue prevista en la ley, se trata de un parámetro indeterminado de los posibles beneficiarios, lo que precisamente es contrario a lo que perseguía el Congreso de la República, que era delimitar la población beneficiaria del Programa.

Por lo tanto, este segundo requisito está cumplido, por cuanto los argumentos señalados en el escrito de la medida cautelar, esto es, la ampliación de la población beneficiaria y el desconocimiento de lo aprobado por el Congreso de la República, fueron sustentados razonablemente en la demanda, situación que conduce igualmente a que se evidencie *prima facie* el desconocimiento de norma superior.

(iii) Una vez cumplidos los dos requisitos anteriores, también se configuraría el tercero de ellos, esto es, el perjuicio por la mora (*periculum in mora*), puesto que, *prima facie*, se advierte que las disposiciones acusadas son contrarias al ordenamiento jurídico, por lo que no existiría justificación para postergar una decisión frente a los efectos jurídicos que están surtiendo.

Aunado a lo dicho, debe tenerse en cuenta que este último requisito busca proteger el peligro de la efectividad de la sentencia por el transcurso del tiempo desde que se interpone la demanda hasta que se profiere una decisión definitiva y así evitar afectar la tutela judicial que se persigue. En ese contexto, en este caso, la medida cautelar también es procedente por este requisito, por cuanto la consecuencia de ampliar la población beneficiaria del Programa se traduce en un aumento del gasto para lograr implementarlo, pese a que no fue así previsto en la ley reglamentada. Además, el Programa fue creado en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, es decir, se trata de una política pública que será desarrollada durante el período presidencial correspondiente, por lo que un pronunciamiento posterior a ello



implicaría que la sentencia caería al vacío, pues el Programa se ejecutaría en los términos en los que fue reglamentado.

En consecuencia, es procedente declarar la suspensión provisional de la expresión "*pobreza*" contenida en el artículo 1 del Decreto 1649 de 2023, así como de la expresión "*pobreza*" "*o vulnerabilidad en términos monetarios*" contenidas en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023.

4.4.2. En relación con la suspensión del artículo 1 del Decreto 1649 de 2023, el numeral 3 y 4 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023

La parte actora pretende que se decrete la suspensión provisional del artículo 1 del Decreto 1649 de 2023 frente a la expresión "*o con riesgo de vincularse*"; del numeral 3 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023 en cuanto dispuso que son beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz por "*tener riesgo de ser*" víctima de explotación sexual, y que se decrete la suspensión provisional del numeral 4 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023 en la medida que estableció que son beneficiarios del Programa por "*tener riesgo de estar*" vinculado o vinculada a dinámicas de criminalidad, violencia o reclutamiento forzado.

Como se ha indicado, la parte actora, en el acápite de la demanda que denominó "*medida cautelar*", explicó que era procedente porque el decreto reglamentario adicionó circunstancias que permiten a los jóvenes entre los 14 y 28 años ser beneficiarios del Programa, lo que igualmente, afirma, supone una extralimitación de la potestad reglamentaria. A lo que agrega que el decreto reglamentario concedió un alcance indebido a lo dispuesto por el legislador y aprobado mediante el debate en el Congreso de la República respecto de la Ley 2294 de 2023, "*por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026- Colombia Potencia Mundial de la Vida*".

El despacho considera que de la comparación de las disposiciones acusadas con el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 no se evidencia *prima facie* la



contradicción existente entre la ley y el decreto que la reglamentó, así:

Disposiciones acusadas: artículo 1 y numerales 3 y 4 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023	Disposición infringida: artículo 348 de la Ley 2294 de 2023
<p>"[...] Artículo 1. Objeto. El presente título tiene por objeto reglamentar el Programa Nacional Jóvenes en Paz. Su finalidad es implementar una ruta de atención integral para los y las jóvenes en condición de extrema pobreza, pobreza y vulnerabilidad, jóvenes rurales, en explotación sexual, vinculados o con riesgo de vincularse en dinámicas de criminalidad, en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos [...]. (Negrillas de la parte actora)</p> <p>"[...] ARTÍCULO 2. Destinatarios. Los potenciales beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz serán los y las jóvenes entre los 14 y los 28 años que cuenten con documento de identidad expedido por autoridad colombiana y que, de acuerdo con los criterios de focalización territorial e individual definidos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, cumplan con alguna de las siguientes condiciones:</p> <p>(...)</p> <p>3. Ser, haber sido o tener riesgo de ser víctima de explotación sexual.</p> <p>4. Estar o tener riesgo de estar vinculado o vinculada a dinámicas de criminalidad, violencia o reclutamiento forzado.</p> <p>[...]". (Negrillas de la parte actora)</p>	<p>"[...] ARTÍCULO 348. CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL JÓVENES EN PAZ. Créese el Programa Nacional de Jóvenes en Paz, que tendrá como objeto la implementación de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad que se encuentra en situación de extrema pobreza, jóvenes rurales, explotación sexual, vinculados a dinámicas de criminalidad y en condiciones de vulnerabilidad en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos, que será implementado en todo el territorio nacional, mediante acciones en los ámbitos de la salud emocional, mental y física, educación, familiar, comunitario, deporte, empleo, emprendimiento, arte, cultura y formación de la ciudadanía (...) [...]". (Negrillas del despacho)</p>



Lo anterior, dado que, como se explicó, el Programa Nacional Jóvenes en Paz fue creado en el artículo 348 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, como uno de los objetivos o metas de la acción estatal que el Gobierno Nacional pretende alcanzar durante el período constitucional correspondiente. En ese escenario, y en punto a lo que es objeto de discusión, del artículo 348 *ibidem* se desprende que la finalidad del Programa es proteger a los jóvenes que se encuentran en situación de explotación sexual o vinculados a dinámicas de criminalidad con el propósito de superar las circunstancias señaladas.

En esa medida, atendiendo la finalidad del artículo 348 *ibidem*, el despacho considera que no se advierte *prima facie* que el Programa excluya como población beneficiaria a los jóvenes que se encuentren en riesgo de explotación sexual o de ser vinculados a dinámicas de criminalidad, pues, *prima facie*, nada justificaría que el Estado deba esperar a que el riesgo se materialice para intervenir en favor de los jóvenes sobre los cuales ya se anunciaba que podrían ser víctimas de explotación sexual o incorporados a organizaciones criminales.

Siendo así, lo que se observa es que el artículo 348 *ibidem* permite evidenciar que existe una realidad social en la que parte de la población joven está en una situación de explotación sexual y vinculados a dinámicas de criminalidad. Frente a esta problemática social la respuesta del Gobierno Nacional es establecer en el Plan Nacional de Desarrollo una política social que busca atender a dicha población a través de los componentes que ofrece el Programa Nacional Jóvenes en Paz con el objetivo de que puedan superar las condiciones descritas.

Luego, comprender la problemática social como lo propone la parte actora, en el sentido que quienes estén en riesgo no son beneficiarios del Programa, se traduciría, *prima facie*, en el desconocimiento de la finalidad con la que fue creado, que es precisamente lograr mejorar las condiciones de los jóvenes en condición de vulnerabilidad. De modo que, si el Programa se estableció con



el objetivo de que los jóvenes superen las circunstancias anotadas, *ab initio* se desprende que quienes estén en riesgo de explotación o de vincularse a dinámicas de criminalidad pueden ser beneficiarios, dado que busca evitar que estén en la situación que el Estado pretende superar con la política social; y además, se trata de un entendimiento que no se limita a observar la condición situacional de una persona, es decir, que esté en una circunstancia que la haga pertenecer a un grupo poblacional, sino que está en consonancia con el propósito del Programa, que es intervenir y procurar soluciones frente a una realidad social de jóvenes víctimas de explotación sexual y vinculados a dinámicas de criminalidad.

Ahora, entiende el Despacho que la *condición de riesgo* no es un asunto que esté claramente definido en el decreto demandado, lo que podría sugerir que la amplitud del concepto deja al gobierno en la libertad de determinar el grupo al cual se dirige el programa. Sobre el particular, habrá de decirse que ello no es así, como quiera que el gobierno debe atender el principio democrático vertido en el Plan Nacional de Desarrollo, y por consiguiente debe precisar, en la oportunidad de desarrollar el programa, las personas que serán destinatarias por encontrarse en *riesgo* de ser explotados sexualmente o de ser vinculados a organizaciones criminales, atendiendo criterios objetivos que permitan el control correspondiente. Ello implica que, entre tanto se surte el presente proceso y como quiera que la decisión aquí adoptada es provisional, las entidades del gobierno deberán motivar debidamente los componentes del programa dirigidos a esta población, de tal forma que se identifique de manera objetiva la condición de que se trata, y en especial, cuando ello implique la destinación de dineros públicos para su ejecución.

Por consiguiente, el despacho concluye que, *prima facie*, no está cumplido el primero de los requisitos para la procedencia del decreto de la medida de suspensión provisional, esto es, que de la confrontación entre la disposición acusada y la norma invocada como infringida se advierta la vulneración de ésta última. En ese sentido, tampoco se observa la configuración del segundo requisito relativo a la apariencia de buen derecho, puesto que los dos



argumentos en los que la parte actora fundamentó la procedencia de la medida, esto es, la ampliación de la población beneficiaria y que el decreto reglamentario concedió un alcance indebido a lo dispuesto y debatido en el Congreso de la República, no se verifican *ab initio*, dado que, atendiendo la finalidad con la que fue creado el Programa, no es posible desprender *prima facie* que la población que se encuentre en riesgo de explotación sexual o de vincularse a dinámicas de criminalidad estén excluidos como beneficiarios. A su turno, al descartarse la acreditación de los dos primeros requisitos, no estaría reunido el tercero relativo al perjuicio por la mora.

En consecuencia, no es procedente declarar la suspensión provisional de la expresión "o con riesgo de vincularse" del artículo 1 del Decreto 1649 de 2023; de la expresión "tener riesgo" contenida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023, así como tampoco de la expresión "tener riesgo de estar" prevista en el numeral 4 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023. No obstante, en este aspecto la decisión que aquí se toma quedará condicionada, en el entendido que, al desarrollar el programa, las entidades del gobierno competentes deberán motivar debidamente los componentes dirigidos a esta población, de tal manera que se identifique objetivamente la condición de que se trata, explicando las razones que tienen para considerar que se trata de población *en riesgo*.

4.4.3. En relación con la suspensión del numeral 3 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023, frente a la expresión "haber sido"

La parte actora pretende que se decrete la suspensión provisional de la expresión "haber sido" víctima de explotación sexual contenida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023, por cuanto considera que amplió la población beneficiaria del Programa y desconoció lo debatido en el Congreso de la República frente a la aprobación del artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, dado que la precitada disposición solo se refiere a jóvenes que se encuentren en situación de explotación sexual.



De la confrontación entre la disposición acusada y el artículo reglamentado, el despacho no observa *prima facie* la existencia de una contradicción, por cuanto el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 se refiere a jóvenes en condición de "explotación sexual", sin que de ello se concluya *ab initio* que se excluya el supuesto de "haber sido" víctima de explotación sexual, así:

Disposición acusada: numeral 3 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023	Disposición infringida: artículo 348 de la Ley 2294 de 2023
<p>"[...] ARTÍCULO 2. Destinatarios. Los potenciales beneficiarios del Programa Nacional Jóvenes en Paz serán los y las jóvenes entre los 14 y los 28 años que cuenten con documento de identidad expedido por autoridad colombiana y que, de acuerdo con los criterios de focalización territorial e individual definidos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP, cumplan con alguna de las siguientes condiciones:</p> <p>(...)</p> <p>3. Ser, haber sido o tener riesgo de ser víctima de explotación sexual.</p> <p>[...]" (Negrillas de la parte actora)</p>	<p>"[...] ARTÍCULO 348. CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL JÓVENES EN PAZ. Créese el Programa Nacional de Jóvenes en Paz, que tendrá como objeto la implementación de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad que se encuentra en situación de extrema pobreza, jóvenes rurales, explotación sexual, vinculados a dinámicas de criminalidad y en condiciones de vulnerabilidad en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos, que será implementado en todo el territorio nacional, mediante acciones en los ámbitos de la salud emocional, mental y física, educación, familiar, comunitario, deporte, empleo, emprendimiento, arte, cultura y formación de la ciudadanía (...) [...]" (Negrillas del despacho)</p>

Lo dicho, por cuanto la parte actora, como se indicó, fundamentó la procedencia de la medida cautelar en dos presupuestos; el primero, que el decreto reglamentario amplió la población beneficiaria del Programa, y el segundo, que desconoció lo aprobado por el Congreso de la República; sin embargo, el despacho advierte *prima facie* que el decreto se refiere, como lo estableció el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, a jóvenes en situación de "explotación sexual", por lo que la disposición acusada *ab initio* no estaría adicionando un grupo de población distinto al mencionado en la ley. Lo anterior quiere significar que tanto el decreto reglamentario, como la ley, son



prima facie coincidentes en referirse a un mismo un grupo poblacional como beneficiarios del Programa, esto es, jóvenes en la circunstancia de "explotación sexual", de donde se desprende que, en principio, no se trata de grupos poblacionales distintos.

Asunto diferente supone lo alegado por la parte actora, puesto que implica determinar si dentro del grupo poblacional en condición de "explotación sexual" la ley excluyó el supuesto de "haber sido" víctima de explotación sexual, circunstancia que no es posible desprender *prima facie* de la confrontación entre las precitadas normas, dado que, como se expuso, el artículo 348 *ibidem* se refiere dentro de la población beneficiaria a aquella en condición de "explotación sexual".

Por lo tanto, el despacho considera que no está cumplido el primero de los requisitos para la procedencia del decreto de la medida de suspensión provisional, esto es, que de la confrontación entre la disposición acusada y la norma invocada como infringida se advierta la vulneración de ésta última. Por consiguiente, tampoco se observa la configuración del segundo requisito, esto es, la apariencia de buen derecho, más aún si se tiene en cuenta que los argumentos que fundamentan la solicitud de suspensión provisional, en especial, que la disposición acusada amplió el grupo población, no se verifican *ab initio*. Por último, al descartarse la acreditación de los dos primeros requisitos, no estaría reunido el tercero relativo al perjuicio por la mora. En conclusión, el despacho negará la solicitud de medida cautelar respecto de la expresión "haber sido" contenida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023.

4.4.4. En relación con la suspensión del artículo 6 del Decreto 1649 de 2023

La parte actora solicitó la suspensión provisional del artículo 6 del Decreto 1649 de 2023 porque, según lo señaló en el acápite de la demanda que denominó "medida cautelar", la adición de una "orientación jurídica no sólo



supone una extralimitación en la función reglamentaria, sino también una falsa motivación del Decreto⁷⁹, a lo que agregó que el decreto reglamentario le concedió un alcance indebido a lo dispuesto por el legislador y aprobado por el Congreso de la República. Dicha argumentación está relacionada con lo expuesto en la demanda en el sentido que aseguró que el Congreso de la República no discutió ni aprobó "que se otorgara una orientación jurídica a los beneficiarios del Programa. Sin embargo, el Decreto, haciendo caso omiso a la inexistencia de dicho componente en la Ley 2294 de 2023, y de un debate sobre el tema por el legislador, lo agregó en su artículo 6"⁸⁰.

Teniendo en cuenta lo alegado por la parte actora y comoquiera que la norma que pretende sea suspendida provisionalmente está contenida en el Decreto 1649 de 2023, que reglamentó el artículo 348 de la Ley 2294, el despacho confrontará si aquella disposición es contraria a la norma que reglamentó, así:

Disposición acusada: artículo 6 del Decreto 1649 de 2023	Disposición infringida: artículo 348 de la Ley 2294 de 2023
<p>"[...] ARTÍCULO 6. Orientación Sociojurídica. Los y las jóvenes beneficiarios del Programa podrán contar con orientación sociojurídica en relación con los procesos penales que existan en su contra o conflictos que se presenten, promoviendo con dicha atención que se comprendan las consecuencias legales de la situación, se asuma la responsabilidad por el daño causado, se repare de forma directa o simbólica a las personas que se hayan visto afectadas y se genere el fortalecimiento de un tejido social afectado por la comisión de un delito u ofensa.</p> <p>Para la orientación sociojurídica el Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Sistema Nacional</p>	<p>"[...] ARTÍCULO 348. CREACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL JÓVENES EN PAZ. Créese el Programa Nacional de Jóvenes en Paz, que tendrá como objeto la implementación de una ruta de atención integral a la juventud entre los 14 y 28 años de edad que se encuentra en situación de extrema pobreza, jóvenes rurales, explotación sexual, vinculados a dinámicas de criminalidad y en condiciones de vulnerabilidad en territorios afectados por la violencia y el conflicto armado que han sido históricamente marginados y excluidos, que será implementado en todo el territorio nacional, mediante acciones en los ámbitos de la salud emocional, mental y física, educación, familiar, comunitario, deporte, empleo,</p>

⁷⁹ Visto en el índice 2 de la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del proceso con radicado nro. 11001 0324 000 2023 00302 00.

⁸⁰ *Ibidem*.



de Defensoría Pública y el Ministerio de Igualdad y Equidad podrá vincular entidades públicas de acuerdo con sus competencias, así como organizaciones de la sociedad civil, sector privado, cooperación Internacional, entre otros actores relevantes.

emprendimiento, arte, cultura y formación de la ciudadanía.

El Programa Nacional de Jóvenes en Paz contemplará los enfoques territoriales, de seguridad humana y justicia social, de derechos, diferencial, étnico racial, campesino, de género e interseccional, **con los siguientes componentes, sin perjuicio de otros que se consideren necesarios:**

1. Transferencias monetarias condicionadas al trabajo social en su municipio y a un plan de formación educativa que el Ministerio de Educación junto con las Secretarías de Educación municipales y distritales, coordinarán.

2. Acceso a mecanismos de asistencia técnica, financiación y comercialización de Iniciativas de emprendimiento individuales y/o colectivas, entre otras.

3. Acceso y gratuidad en programas de educación y formación para el trabajo.

4. Planes y programas para la garantía de derechos con énfasis en salud mental (...) [...]”. (Negrillas del despacho)

De lo expuesto, el despacho no advierte *prima facie* que el artículo 6 del Decreto 1649 de 2023 sea contrario a lo señalado por el artículo 348 de la Ley 2294 de 2023, dado que, si bien es cierto la disposición que estableció el Programa Nacional Jóvenes en Paz no mencionó dentro de sus componentes una orientación socio-jurídica para los beneficiarios del Programa, también lo es que el artículo 348 *ibidem* señaló que el Programa tendría “*los siguientes componentes*”, que corresponden a los enlistados en los numerales 1, 2, 3 y 4, a lo que añadió que “*sin perjuicio de otros que se consideren necesarios*”.



De esta manera, lo que se observa *ab initio* es que la orientación socio-jurídica a la que se refiere el artículo 6 del Decreto 1649 de 2023 configura uno de los componentes que conforman el Programa Nacional Jóvenes en Paz, los cuales no fueron taxativamente enlistados, en tanto que el mismo artículo 348 de la Ley 2294 de 2023 indicó que eran los mencionados en los referidos numerales, "*sin perjuicio de otros que se consideren necesarios*".

En consecuencia, no se evidencia *prima facie* la existencia de una contradicción entre el artículo 6 del Decreto 1649 de 2023 y el artículo reglamentado, de modo que no está cumplido uno de los requisitos para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional, esto es, que se advierta la infracción de la norma superior invocada. Lo anterior conduce a que tampoco estén acreditados los restantes requisitos, apariencia de buen derecho y perjuicio por la mora, en tanto que no se advirtió *ab initio* que la disposición acusada infrinja el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, el despacho negará la medida cautelar respecto del artículo 6 del Decreto 1649 de 2023.

Por último, el despacho advierte que, conforme lo prevé el último inciso del artículo 229 del CPACA, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR LA MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL de la expresión "*pobreza*" contenida en el artículo 1 del Decreto 1649 de 2023, así como de las expresiones "*pobreza*" "*o vulnerabilidad en términos monetarios*" contenidas en el numeral 1 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023.



SEGUNDO: DENEGAR la medida cautelar solicitada respecto de la expresión "*o con riesgo de vincularse*" del artículo 1 del Decreto 1649 de 2023; de la expresión "*tener riesgo*" contenida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023, así como de la expresión "*tener riesgo de estar*" prevista en el numeral 4 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023; ello, bajo el entendido que las entidades competentes del gobierno, al momento de ejecutar el programa, deberán motivar debidamente los componentes dirigidos a esta población, de tal forma que se identifique de manera objetiva la población de que se trata, explicando las razones que tienen para considerar que se trata de población *en riesgo*.

TERCERO: DENEGAR la medida cautelar solicitada respecto de la expresión "*haber sido*" contenida en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 1649 de 2023.

CUARTO: DENEGAR la medida cautelar solicitada frente al artículo 6 del Decreto 1649 de 2023.

QUINTO: En firme vuelvan las diligencias al despacho para proseguir el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente 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.