



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., primero (1°) de diciembre de dos mil veinticinco (2025)

Número de radicación: 110010324000 2025 00342 00

Demandante: Luis Alonso Colmenares Rodríguez

Demandadas: Nación – Gobierno Nacional y Junta Central de Contadores

Medio de control: Nulidad

Asunto: Admite demanda

AUTO INTERLOCUTORIO

El Despacho procede a pronunciarse sobre la admisión de la demanda presentada por el señor Luis Alonso Colmenares Rodríguez.

ANTECEDENTES

1. El señor **Luis Alonso Colmenares Rodríguez** presentó demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad previsto en el artículo 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, tendiente a obtener, previa suspensión provisional, la declaratoria de nulidad de: **i)** el artículo 3° del Decreto 1235 de 15 de mayo de 1991, *“Por el cual se reglamenta el artículo 3° y los numerales 1° y 3° del artículo 20 de la Ley 43 de 1990”*, expedido por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Educación Nacional, y **ii)** la Resolución D-0002-20225 de 2 de enero de 2025, *“Por la cual se establecen los valores de los trámites y servicios de la Unidad Administrativa Especial Junta Central de Contadores”*, expedida por la Directora General de la Junta Central de Contadores.

2. El Despacho, mediante auto de 8 de septiembre de 2025¹, inadmitió la demanda por no cumplir con los requisitos previstos para su admisión en los artículos 161 y siguientes del CPACA.

¹ Índice 5 del Expediente Digital. Samai.



3. El demandante, mediante escrito recibido oportunamente en la Secretaría de la Sección Primera, corrigió la demanda².

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

4. El artículo 135 del CPACA, establece:

“[...] Artículo 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO. *El Consejo de Estado no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda. En consecuencia, podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional. Igualmente podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas que, a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales [...].* (Destacado fuera del texto).

5. Por su parte, el artículo 111 *ibidem*, señala:

“[...] Artículo 111. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:

[...]

5. Conocer de la nulidad por inconstitucionalidad que se promueva contra los decretos cuyo control no corresponda a la Corte Constitucional [...]. (Destacado fuera del texto).

6. A partir del análisis de las citadas normas, la Jurisprudencia de la Corporación ha señalado que *“[...] aunque una lectura ligera de la norma admite pensar que cualquier disposición administrativa que viole la Constitución se examina con este medio de control, lo cierto es que la filosofía que recoge el artículo 135 no es esa; más bien establece un medio de control especial para aquellas normas que*

² Índice 26 del Expediente Digital. Samai.



*carecen de fuerza de ley, pero que desarrollan directamente la Constitución, y que expiden tanto el Gobierno Nacional como otras entidades u organismos, sin ley que trate previamente el tema. Se alude a los denominados reglamentos autónomos, o praeter legem, o constitucionales o independientes, cuya naturaleza es la de un reglamento no la de una ley [...]”.*³

7. En este orden, por vía jurisprudencial se ha precisado que son presupuestos del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad los siguientes⁴:

- i) Que la disposición acusada sea de carácter general, expedida por el Gobierno Nacional o por cualquier entidad diferente, en ejercicio de una atribución derivada de la Constitución misma;
- ii) Que se trate de un reglamento autónomo o constitucional, es decir, que desarrolle directamente la Constitución sin la existencia de ley previa;
- iii) Que el juicio de validez, o el reproche endilgado al acto enjuiciado, se realice de manera directa frente a la Constitución, no a la ley;
- iv) Que la revisión de la disposición demandada no sea de competencia de la Corte Constitucional en los términos del artículo 241 de la Constitución Política.

8. En el caso *sub examine*, las disposiciones acusadas, esto es, el Decreto 1235 de 15 de mayo de 1991, expedido por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Educación Nacional, y la Resolución D-0002-20225 de 2 de enero de 2025, expedida por la Junta Central de Contadores, fueron expedidas en ejercicio de las facultades constitucionales y legales.

³ Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sala Unitaria, providencia de 10 de octubre de 2012, emitida número único de radicación 11001 03 26 000 2012 00056 00, CP: Enrique Gil Botero.

⁴ Al respecto, pueden consultarse las siguientes providencias: Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia de 4 de febrero de 2016, número único de radicación 11001 03 25 000 2015 01059 00, C.P: Sandra Lisseth Ibarra Vélez; Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, providencia de 5 de diciembre de 2017, número único de radicación 1001 03 24 000 2016 00484 00, CP: Rocío Araujo Oñate; Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia de 6 de junio de 2018, número único de radicación 11001 03 15 000 2008 01255 00, CP: Oswaldo Giraldo López; Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, providencia 15 de enero de 2019, número único de radicación 11001 03 25 000 2018 01728 00 y 11001 03 25 000 2018 01730 00, C.P: Sandra Lisseth Ibarra Vélez.



9. Significa lo procedente que no se trata de un reglamento autónomo o constitucional, que se hubiere expedido por expresa disposición constitucional, con el cual se pretenda desarrollar directamente preceptos superiores contenidos en la Constitución Política sin la existencia de una ley previa, requisitos todos estos indispensables para la procedencia del medio de control de nulidad por inconstitucionalidad, según la jurisprudencia traída a colación en precedencia.

10. Adicionalmente, en el concepto de violación, el demandante indica que las disposiciones acusadas, vulneran, entre otros, los artículos 3° y 20 de la Ley 43 de 13 de diciembre de 1990⁵ y la Ley 1712 de 6 de marzo de 2014⁶; por lo que, el juicio de validez debe realizarse frente a la Constitución y las citadas leyes.

11. Ahora, de acuerdo con el artículo 171 del CPACA, el operador jurídico debe dar a la demanda *«el trámite que le corresponda aunque el demandante haya indicado una vía procesal inadecuada»*. Por consiguiente, el Despacho procederá a adecuar la demanda presentada por el señor **Luis Alonso Colmenares Rodríguez**, al medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 *ibidem*.

Adecuado el trámite de la demanda al del medio de control de nulidad y por ajustarse a las formalidades previstas en los artículos 162 a 166 del CPACA, **se dispone:**

PRIMERO: Admitir la demanda, en ejercicio del medio de control de nulidad, instaurada por el señor **Luis Alonso Colmenares Rodríguez**, tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de: **i)** el artículo 3° del Decreto 1235 de 15 de mayo de 1991, expedido por el Presidente de la República, el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Ministro de Educación Nacional, y **ii)** la Resolución D-0002-20225 de 2 de enero de 2025”, expedida por la Directora General de la Junta Central de Contadores.

SEGUNDO: Notifíquese personalmente a la **Presidencia de la República**, al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, al **Ministerio de Educación Nacional**

⁵ “Por la cual se adicional la Ley 145 de 1960, reglamentaria de la profesión de Contador Público y se dictan otras disposiciones”.

⁶ “Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones”.



y a la **Junta Central de Contadores**, en la forma prevista en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021⁷.

TERCERO: Notifíquese por estado al demandante, en la forma prevista en el artículo 201 del CPACA, modificado por el artículo 50 de la Ley 2080 de 2021.

CUARTO: Notifíquese personalmente al señor Procurador Delegado ante la Sección Primera del Consejo de Estado, en la forma prevista en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

QUINTO: Notifíquese personalmente a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma prevista en el inciso 5° del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

SEXTO: Remítase de manera inmediata, a través del correo electrónico o medio técnico disponible, copia de la presente providencia y de la demanda y sus anexos a la **Presidencia de la República**, al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, al **Ministerio de Educación Nacional** y a la **Junta Central de Contadores**; asimismo, al Procurador Delegado ante la Sección Primera del Consejo de Estado y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, de conformidad con los incisos 3° y 5° del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

SÉPTIMO: De conformidad con el artículo 172 del CPACA, córrase traslado a la parte demandada, al señor Procurador Delegado ante la Sección Primera del Consejo de Estado y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, por el término de treinta (30) días, para que contesten la demanda, propongan excepciones, soliciten pruebas o llamen en garantía, si es del caso. Tal plazo se contabilizará en la forma indicada en el inciso 4° del artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 48 de la Ley 2080 de 2021.

⁷ "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitados ante la jurisdicción".



Dentro de dicho término, de conformidad con el parágrafo 1° del artículo 175 del CPACA, la parte demandada deberá allegar los antecedentes administrativos, con la advertencia de que la inobservancia de este deber constituye falta disciplinaria gravísima.

OCTAVO: INFORMAR a la comunidad de la existencia del presente proceso a través del sitio web del Consejo de Estado, de conformidad con el numeral 5 del artículo 171 del CPACA.

NOVENO: Tener al señor **Luis Alonso Colmenares Rodríguez**, como parte demandante.

DÉCIMO: Tener a la **Presidencia de la República**, al **Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, al **Ministerio de Educación Nacional** y a la **Junta Central de Contadores**, como parte demandada.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA
Consejero de Estado

La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Consejero Ponente en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.