



Al responder cite este número  
MJD-DEF23-0000034-DOJ-20300

Bogotá D.C., 24 de febrero de 2023

Doctor  
**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES**  
Magistrado  
Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo  
Sección Primera  
Calle 12 No. 7 - 65 Primer Piso  
ces1secr@consejodeestado.gov.co  
Bogotá D.C.



Contraseña:OdBBXjtkA5

REFERENCIA: Expediente 11001-03-24-000-2022-00441-00  
ACCIONANTE: HERNÁN DARÍO CADAVID MÁRQUEZ  
ASUNTO: Decreto 2422 de 9 de diciembre de 2022 “Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana”.

### **Contestación de la solicitud de medida cautelar**

Honorable consejero ponente:

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

#### **1. CONSIDERACIONES DEL DEMANDANTE**

El demandante solicita la “suspensión provisional de los efectos de la competencia asignada a la Comisión Interinstitucional para recomendar la suspensión de las órdenes de captura” por considerar que es imperioso proteger la vida, imparcialidad e independencia de los jueces, quienes son los que toman las decisiones sobre las órdenes de captura. Para tal fin afirma que entrometerse en su función constitucional es destruir años de independencia y el diseño institucional como se encentra concebido.



En su escrito el accionante además manifiesta que desde la aplicación de un test de proporcionalidad se hace indispensable suspender los efectos del artículo 3° del Decreto 2422 de 2022, que le da funciones a la Comisión Intersectorial de recomendar la suspensión de órdenes de captura frente a delitos comunes por considerar que si bien el derecho a la paz y reconciliación social es un fin constitucionalmente legítimo, este no se adecúa a la Constitución cuando invade un principio axial del Estado Social y Democrático de Derecho como lo es la independencia judicial, dado que la recomendación de la Comisión terminaría presionando la decisión de los jueces y colocando en peligro la vida de estos. Así, según el actor, el sacrificio del principio de independencia judicial es absoluto ante el poco o ningún beneficio que reporta la búsqueda de la paz, pues invadir el terreno de la rama judicial por el ejecutivo generaría el efecto contrario al propiciar “modalidades de violencia y desconfianza en las instituciones”.

## 2 CONSIDERACIONES SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

Sobre el particular, el Ministerio de Justicia y del Derecho, considera que los argumentos de la solicitud de suspensión provisional no están llamados a prosperar, como se expone a continuación:

El precepto acusado fue proferido en función de la potestad que le fue concedida al Presidente de la República por el numeral 4° del artículo 189 de la Constitución, que le permite realizar las acciones tendientes para garantizar en el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde fuere turbado; por lo que el Decreto 2422 de 2022 por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana, se convierte en la herramienta a través de la cual se pretende el cumplimiento del mandato legal establecido en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022, con el objetivo de promover el desescalamiento de la conflictividad social, la reconciliación entre los colombianos, y así propiciar un ambiente proclive a la consecución de la paz.

Este mandato además se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 22 de la Constitución Política de Colombia, a través cual se reconoce que la Paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento y con lo determinado en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, según la cual en la Administración Pública el Gobierno Nacional tiene la facultad para crear comisiones intersectoriales con el fin de coordinar y orientar las funciones que le son encomendadas por mandato legal.

Por ende, este Ministerio considera que el Gobierno Nacional expidió el Decreto en ejercicio de las potestades que constitucional y legalmente le han sido proferidas y con fundamento y respeto de los principios y deberes de rango constitucional.

### 2.1. Verificación de requisitos de procedencia de la suspensión provisional

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



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

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

“[...] una confrontación de legalidad de aquel con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud. Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una apreciación sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]”<sup>[v]</sup>.

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

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

Descendiendo al caso concreto, el accionante no presentó argumentos específicos suficientes para fundamentar la solicitud de suspensión provisional, en tanto se limitó a mencionar las normas que considera quebrantadas y las cuestionadas, sin que haya logrado desvirtuar la presunción de constitucionalidad y de legalidad de la que gozan las últimas. De la confrontación entre los artículos 113 y 250 de la Constitución; 5, 6 y 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y, los artículos 5° de la Ley 2272 de 2022 y 3° del Decreto 2422 de 2022, no resulta ostensible vulneración alguna que amerite ordenar esa medida cautelar.

El accionante parte de una interpretación errada, limitada y subjetiva de la norma demandada al considerar que la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana tiene la potestad y posibilidad de ordenar a la autoridad judicial competente el levantamiento de órdenes de captura.



El Decreto 2422 de 2022 establece que el fin de la mencionada Comisión, es coordinar y articular entre los diferentes sectores la ejecución de la facultad presidencial establecida en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022; para cumplir con tal finalidad, se le otorga la función de definir los lineamientos técnicos y las condiciones para la implementación de ley en mención, *recomendar* la admisión o exclusión de ciudadanos(as) pertenecientes a organizaciones sociales y humanitarias que se encuentren privadas de la libertad como voceros, así como *recomendar* la continuidad o exclusión de los voceros en el marco de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022.

Esta posibilidad de recomendar la admisión, continuidad o exclusión como voceros, entendida esta además como un mecanismo que propende por la consecución de la paz total, no se trata de una orden perentoria dirigida a la autoridad judicial para que levante las órdenes de captura que existan sobre las personas que recomiende la Comisión. De forma equivocada el accionante considera que la Comisión a través de sus actos ordena al Juez competente el levantamiento de las órdenes de captura, apreciación desde todo punto de vista alejada de la realidad, dado que la recomendación que realiza la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana se encuentra dirigida al Presidente de la República para que sea este quien designe bajo su propia determinación y criterio las personas que actuarán como voceros(as) de paz; por tanto la recomendación no va dirigida a la autoridad judicial.

En este orden de ideas el acto de la Comisión consiste en una mera sugerencia para que la primera autoridad del ejecutivo de forma autónoma o discrecional determine o no si la persona o personas recomendadas son nombradas voceros mediante el acto administrativo correspondiente. Ahora bien, la recomendación dada por la Comisión e incluso el acto administrativo por medio del cual se designa a una persona como vocero para que aporte en el proceso de paz y en el desescalamiento de la conflictividad social por medio de la construcción de acciones de paz y reconciliación, no desconoce las facultades autónomas e independientes de los jueces de la República; pues son ellos los que en todo caso deciden sobre la libertad y situación jurídica de los voceros designados de conformidad con lo señalado en el parágrafo 2 del artículo 5 de la Ley 2272 de 2022

Así, se concluye que la Comisión no decide ni ordena sobre la libertad o situación jurídica de quienes recomiendan desde dicha instancia al Presidente de la República, como potenciales voceros de paz, trátase del levantamiento o suspensión de órdenes de captura o de la medida de detención preventiva, pues esta es una decisión de las autoridades judiciales conforme lo prevé la Ley 2272 de 2022.

Mal se haría entonces en considerar que las recomendaciones que realiza la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana afectan la independencia del poder judicial, dado que la norma demandada en nada influye en las decisiones de la autoridad jurisdiccional. Queda también demostrado que no se encuentra evidencia del daño o la insatisfacción de un derecho que lleve a pensar que es procedente la medida cautelar de suspensión provisional.

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



### 3. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Atendiendo el párrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 del 2011, se adjunta copia de los antecedentes administrativos que reposan en este Ministerio referentes a la memoria justificativa que sirvió de fundamento para la expedición del Decreto 2422 de 2022.

### 4. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL** del artículo 3° del Decreto 2422 de 2022.

### 5. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6° del artículo 18 asigna a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.
- Copia de la Resolución N° 0641 del 4 de octubre del 2012, por la cual se delega en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho la representación judicial de la entidad, para intervenir en defensa del ordenamiento jurídico en los procesos de nulidad ante el Consejo de Estado.
- Copia de la Resolución 1834 del 2022, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0095 del 2022 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia de la memoria justificativa del Decreto 2422 de 2022.

### 6. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:  
[notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co).

Del señor consejero,


**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**

Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento  
Jurídico  
DIRECCIÓN DE DESARROLLO DEL DERECHO Y EL  
ORDENAMIENTO JURIDICO

**MIGUEL ÁNGEL GONZÁLEZ CHAVES**

Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

**C. C. 1.020.747.269**

**T. P. 244.728 del C. S. de la J.**

Copia:

notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co  
notificacionesjudiciales@minhacienda.gov  
notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co  
[hernan.cadavid@camara.gov.co](mailto:hernan.cadavid@camara.gov.co)

Anexos: Lo anunciado.

Elaboró: Ricardo David Zambrano Erazo, Profesional Especializado.

Revisó y aprobó: Miguel Ángel González Chaves, Director.

Radicados de entrada: MJD-EXT23-0008002 del 20-02-23.

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=3V%2FKMLPU5Tg0fWZPQvInCveJYJyvqYjKpeqXmbe71MU%3D&cod=VHRMIFUMGIU4OX1XE9%2BA%3D%3D>

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

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

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

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

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

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

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

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

[vii] *Ibidem.*

Calle 53 No. 13 – 27  
Bogotá, Colombia  
PBX (57) (601) 4443100  
Código postal 111711  
[www.minjusticia.gov.co](http://www.minjusticia.gov.co)