

Al responder cite este número  
 MJD-DEF24-0000004-DOJ-20300

Bogotá D.C., 29 de enero de 2024

Doctor

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

Consejero Ponente - Sección Primera Consejo de Estado

ces1secr@consejodeestado.gov.co

Bogotá D.C.



Contraseña:RgsJSIaxBj

**REFERENCIA:** Expediente 11001-03-24-000-2023-00043-00  
**ACCIONANTE:** Francisco Andrés Monotas Polo  
**ASUNTO:** Nulidad del Decreto 2422 del 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 demanda**

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 demanda en el proceso de la referencia.

## 1. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRETENSIÓN DE NULIDAD DEL ACTO DEMANDADO

El accionante en su escrito precisa que demanda la nulidad en su totalidad del Decreto 2422 del 2022, argumentando que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 113, 114, 115 y 189 de la Constitución, en lo relacionado con la separación de poderes entre las diferentes ramas del Estado, el principio de legalidad contenido en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 29 en cuanto, dice el demandante, en materia penal las personas y procesos previstos deben reglamentarse mediante norma con rango de Ley.

Concretamente, se señala en la demanda:

1. Que la creación de la comisión y las facultades a esta conferidas para designar a ciudadanos vinculados a procesos judiciales en el marco de las protestas sociales del 2021 como "gestores - voceros de paz" y así pretender la libertad transitoria de los mismos genera una clara violación a los principios fundamentales del estado de derecho, puesto que es evidente la falta de competencia para que desde un decreto reglamentario el Presidente expida esos lineamientos,

2. Falta de competencia del ejecutivo para crear normas sobre materia penal en asuntos que tienen Reserva de Ley pidiendo que en respeto del principio de legalidad, separación de poderes, igualdad y reserva de Ley, el Decreto 2022 del 2022 debe ser declarado nulo, considerándolo ilegal por que excede el espíritu de la ley y crea la posibilidad que ciudadanos sindicados por delitos en marco de la protesta social queden en libertad, alterando la reserva de ley en materia penal y dejándola al arbitrio del Ejecutivo.

Sea lo primero advertir que, en opinión del Ministerio de Justicia y del Derecho, los argumentos de la demanda no están llamados a prosperar, porque parten de una interpretación errónea de la norma cuestionada, al asignarle un contenido que no es el establecido - ni literal ni objetivamente - en su redacción.

Por ende, este Ministerio anticipa que el Gobierno sí respetó los límites del ejercicio impuestos por la ley para la emisión del acto cuestionado, sin que se haya arrogado las competencias propias del Legislativo y menos aún de la Rama Judicial. Aunado a ello, considera que los argumentos esgrimidos en el escrito de demanda están mezclando cuestionamientos particulares a la Ley 2272 de 2022 que se han ventilando en otra instancia judicial, partiendo de una comprensión errada de los contenidos de la norma.

### **1.1 Facultad para crear la Comisión intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana.**

En el caso objeto de debate es necesario considerar las facultades ordinarias incluidas en el numeral 11 del artículo 189 constitucional, que permite al Ejecutivo ejercer la potestad reglamentaria mediante la expedición de actos administrativos, sean estos decretos, resoluciones, circulares u órdenes que permitan contribuir a la concreción y precisión de los contenidos abstractos de la ley, con el propósito de hacer posible su cumplida ejecución mediante la expedición de actos administrativos, sean estos decretos, resoluciones, circulares u órdenes.

De la facultad incluida en el numeral 4° del mismo artículo 189, que le atribuye al Presidente de la República la función de garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos, y lo designa como la máxima autoridad en materia de orden público, para lo cual deberá garantizar su preservación en todo el territorio y restablecerlo en donde fuere turbado, es en virtud de esta labor de mantenimiento de orden público que también puede regular asuntos propios de esa órbita.

Puntualmente, el decreto cuestionado encuentra su fundamento en las facultades establecidas en el numeral 4° del artículo 189 de la Constitución, que permite al Presidente de la República adoptar medidas para la conservación del orden público, lo anterior, porque este decreto pretende desarrollar una de las funciones dispuestas en el artículo 5° de la Ley 2272 del 2022, que le otorgó al Presidente de la República la facultad de admitir como voceros de paz a ciudadanos pertenecientes a organizaciones sociales y humanitarias, en búsqueda del desescalamiento de la conflictividad. Dicha posibilidad se le otorgó, precisamente, en razón a sus labores de mantenimiento del orden público.

Aunado a ello, el decreto encuentra un fundamento adicional, en la facultad incluida en el artículo 45 de la Ley 489 de 1998, que permite al Ejecutivo crear comisiones intersectoriales para la

coordinación de funciones que, por sus características, están a cargo de más de dos ministerios o departamentos administrativos, como sucede en este caso.

Concretamente, la posibilidad de adelantar diálogos con diferentes actores de la conflictividad, en virtud de las labores de mantenimiento del orden público, desarrollada en la Ley 2272 del 2022, es una obligación y facultad del Presidente derivada de la Constitución y de la Ley 418 de 1997 y sus respectivas prórrogas. El acercamiento a diferentes actores de la conflictividad no es algo novedoso ni extraño, por el contrario, es una apuesta en torno al logro de la paz, como valor, principio, derecho, deber y fin esencial del Estado. Sobre esta posibilidad, de hecho, existe amplia jurisprudencia que explica por qué las facultades del Presidente de la República, en el marco del mantenimiento del orden público y de la consecución de la paz, no se circunscriben únicamente a las medidas coercitivas, sino, en especial, según el modelo de la Constitución de 1991, a encontrar alternativas pacíficas que promuevan la reconciliación, tal como lo explica la Sentencia C-048 del 2001:

*“[...] dentro de los medios para el mantenimiento y conservación del orden público, el **Presidente de la República puede adoptar diferentes tipos de medidas, las cuales pueden oscilar entre las soluciones pacíficas de conflictos hasta la utilización de acciones coercitivas como el uso de la fuerza, tal es el caso de la declaratoria de estado de guerra para repeler la agresión exterior (C.P. art. 212). Sin embargo, los instrumentos pacíficos para la solución de conflictos se acomodan mejor a la filosofía humanista y al amplio despliegue normativo en torno a la paz que la Constitución propugna. De ahí pues que, las partes en controversia, particularmente en aquellos conflictos cuya continuación pone en peligro el mantenimiento de la convivencia pacífica y la seguridad nacional, deben esforzarse por encontrar soluciones pacíficas que vean al individuo como fin último del Estado [...]**” [1](Negrilla fuera de texto).*

En este camino, dentro de los deberes asociados a la consecución de la paz, no sólo como aspiración constitucional, sino como eje para las actuaciones de las diferentes autoridades públicas, la Corte Constitucional ha identificado los derroteros que esta deber impone a los encargados de dirigir y ejecutar la política en materia de orden público: “[...]1) **Un deber de adoptar medidas tendientes a canalizar el conflicto armado por medios políticos, y en ese mismo sentido,** 2) El deber de darle prelación a los mecanismos de solución pacífica de los conflictos, y finalmente, 3) Un deber de garantizar progresivamente la protección de los derechos [...]” .[2](Negrilla fuera de texto).

La jurisprudencia constitucional ha sido pacífica y reiterada al establecer que la paz es un objetivo de primer orden dentro del modelo de organización política adoptado por la Constitución. De hecho, le ha reconocido una triple condición, que implica unas obligaciones particulares que ha enunciado así: “[...] (i) **un deber estatal de diseño e implementación de acciones, normativas y de política pública, dirigidas a la superación del conflicto armado y, en general, el logro de la convivencia pacífica;** (ii) un deber social de preferir a la solución pacífica como mecanismo exclusivo y constitucionalmente admisible de resolución de las controversias; y (iii) el logro progresivo de la plena vigencia de los derechos fundamentales, lo cual es un presupuesto tanto para la paz como para la vigencia del orden democrático, concebido desde una perspectiva material. [...]”[3] (Negrilla fuera de texto).

Precisamente, en cumplimiento de esas facultades de mantenimiento de orden público y de la premisa de buscar medidas normativas para la superación del conflicto, buscando canalizarlo

por medios políticos y haciendo uso de medios pacíficos, es que surge la Ley 2272 del 2022 y el Decreto 2422 del 2022 en esta oportunidad cuestionado.

Para esta cartera, la creación de la Comisión intersectorial para la promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana, por medio del Decreto 2422 del 9 de diciembre del 2022, se ajusta a los límites constitucionales y legales que le permiten al Ejecutivo coordinar y articular a las entidades del Gobierno Nacional para lograr la ejecución de la facultad establecida en artículo 5° de la Ley 2272 del 2022, mediante la creación de una instancia que emita recomendaciones respecto a la ejecución de dicha facultad. Si bien es cierto, la facultad de designar los voceros de paz es exclusiva del Presidente de la República, con este decreto se buscó articular una instancia que emitiera recomendaciones respecto de quienes podrían cumplir con el rol detallado en la norma.

De hecho, el articulado del Decreto 2422 del 2022, cuestionado en esta oportunidad, en modo alguno ha alterado o modificando el contenido y espíritu de la Ley 2272 del 2022. **Simplemente se limita a enunciar quiénes conforman una comisión que tiene por objeto recomendar al Presidente de la República sobre la admisión, continuidad o exclusión de unos ciudadanos que, por virtud de lo dispuesto en el artículo 5° de la ley en mención, pueden ser admitidos eventualmente como voceros** de organizaciones sociales o humanitarias en el marco del objetivo general que es lograr disminuir la conflictividad social. Todo lo anterior, en el marco de los acercamientos y escenarios de diálogo propuestos como medidas de orden público, para el logro de la política de paz total.

Como se ha indicado a lo largo de esta contestación, el decreto se soporta en las facultades de mantenimiento de orden público del Presidente de la República, contenidas en el numeral 4° del artículo 189, que implican la adopción de toda clase de medidas para el mantenimiento de la convivencia pacífica, que incluyen por supuesto reglamentar asuntos como la potestad incluida en el artículo 5° de la Ley 2272 del 2022, de igual forma lo dispuesto en los artículos cuestionados, se encuentra amparado por la Ley 489 de 1998, que en su artículo 4° permite al Gobierno Nacional, crear esta clase de comisiones para la ejecución de una función en la que tienen competencia varios sectores. De allí, que no exista extralimitación entre lo autorizado por las normas y los contenidos incluidos en el decreto.

Con todo, al revisar los argumentos esbozados, se puede advertir que el actor hizo una lectura errada de los artículos y numerales cuestionados, lo que impide generar una duda mínima sobre la legalidad de las disposiciones cuestionadas. Por el contrario, de la revisión del decreto se puede advertir que las disposiciones acusadas no establecieron nada por fuera del marco de la ley.

Al respecto, vale la pena destacar lo afirmado por el Consejo de Estado en el expediente 11001032400020220044300, en el Auto [4] del 10 de agosto de 2023 que resuelve negar la medida cautelar presentada por el accionante, quien deprecia en esa oportunidad la suspensión provisional de los artículos 2° y 3° - numerales 2 y 3 del Decreto No. 2422 del 2022, en cuanto se relaciona directamente con el caso que nos ocupa; el auto citado señala textualmente lo siguiente:

“ [...] para este Despacho es válido colegir que las funciones asignadas a la mencionada comisión se limitan a emitir un concepto o consejo dirigido al primer mandatario respecto de quienes pueden ser admitidos o excluidos como voceros de paz, así como de quienes

pueden continuar ejerciendo o ser excluidos de dicha condición, en el marco de lo establecido en artículo 5° de la Ley 2272 de 2022 [...].

Sobre la confrontación constitucional, se señala en el auto antes mencionado, del 10 de agosto de 2023, respecto de los artículos constitucionales 1°, 2°, 4°, 6°, 29, artículos 95 - numeral 7 y 209 de la Constitución Política, en los que se desarrollan los fines del Estado Social de Derecho, la supremacía de la Constitución, el principio de legalidad, el debido proceso y la función administrativa, que “[...] no se advierte que ninguna de dichas normas se vea afectada [...]”. Y en particular señala el Consejo de Estado:

“[...] (i) La implementación de políticas públicas encaminadas a la promoción y garantía de la paz y la convivencia pacífica en el territorio nacional son fines esenciales del Estado Social de Derecho, que encuentran sustento, principalmente, en el preámbulo, y los artículos: 2, 22, 67, 95 -numeral 6°, 189 - numerales 4° y 6°-, 218, 12 y 13 transitorios de la Constitución Política, razón por la cual el decreto reglamentario que pretende desarrollar o dar alcance a lo establecido en el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, no contraviene, en principio, lo dispuesto en las normas superiores referidas por el demandante.

(ii) No se encuentra acreditado, en esta instancia inicial, que el Presidente de la República se haya extralimitado en el ejercicio de su potestad reglamentaria;

(iii) No se advierte, ni se alegó por el demandante, ningún vicio en la formación del acto enjuiciado que haya vulnerado las reglas del debido proceso, y

(iv) Tampoco se observa la transgresión de los principios de la función administrativa, toda vez que dicha función está al servicio de la comunidad y pretende la satisfacción de los intereses generales, entre los cuales se encuentra la implementación de políticas públicas encaminadas a la garantía de la paz y la convivencia pacífica. [...]

Lo anterior permite afirmar que el supuesto hecho de vulneración de la norma acusada se fundamenta en una interpretación inadecuada, restringida y subjetiva de la misma, en tanto se le está dando un alcance y una interpretación diferente a la que realmente corresponde. De allí, que el decreto impugnado no es contrario a las disposiciones superiores invocadas como vulneradas, manteniéndose la presunción de legalidad de que goza, puesto que no ha sido desvirtuada.

En resumen, el Ministerio de Justicia y del Derecho insiste en que las disposiciones incluidas en el Decreto 2422 del 2022 y en concordancia con las facultades constitucionales establecidas, tanto en el numeral 4° artículo 189 de la Constitución, como en el artículo 45 de la ley 489 de 1998, fueron emitidas en el ejercicio de las facultades constitucionales y legales asignadas al presidente de la República para el mantenimiento del orden público, ajustándose a lo indicado por el legislador.

## **1.2. Ausencia de vulneración del principio de separación de poderes.**

Sobre la supuesta violación al principio de separación de poderes, se aclara que el Decreto cuestionado en ningún caso genera las consecuencias jurídicas que enuncia el accionante, ya que la norma únicamente enuncia los integrantes de la comisión y cuyas funciones de asesoría se limitan a recomendar al Presidente de la República la admisión o exclusión de determinados ciudadanos, como voceros en el marco de lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 2272 del 2022.

En ningún momento el decreto en cuestión otorga facultades que desconozcan el papel de los jueces en la adopción de decisiones propias de su competencia.

De hecho, la formula específica que utiliza el articulado para referirse a las funciones de dicha comisión es la siguiente:

“[...] **ARTÍCULO 3.** Funciones: La Comisión tendrá las siguientes funciones:

1. Definir los lineamientos técnicos y las condiciones para la implementación de la ejecución de la facultad presidencial establecida en el artículo 5 de la Ley 2272 de 2022.
2. **Recomendar la admisión o exclusión de ciudadanos(as) pertenecientes a organizaciones sociales y humanitarias [...]**
3. **Recomendar la continuidad o exclusión como vocero en el marco de lo establecido en el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, de conformidad con el informe de evaluación y monitoreo que del cumplimiento de las obligaciones y condiciones realice el Alto Comisionado para la Paz. [...]** (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Al revisar el texto del decreto demandado, es claro que las funciones encomendadas a la Comisión se encuadran únicamente en una labor de asesoría y recomendación al Presidente de la República, para que este, en virtud de la posibilidad otorgada en el artículo 5° de la Ley 2272 del 2022, decida sobre la admisión como voceros a ciudadanos de organizaciones sociales y humanitarias, para que participen de los procesos de disminución de conflictividad.

Es así, que ni en el decreto, ni en la Ley 2272 sujeta a reglamentación, se otorga la facultad de decidir respecto de la situación jurídica particular de los ciudadanos incluidos en los supuestos del artículo 5° de la Ley 2272 del 2022. Es más, en el decreto se hace una remisión expresa a este artículo 5° de la ley, para identificar puntualmente el alcance de esas atribuciones conforme a lo establecido en ella, y así, no se está dando interpretación, ni alcance distinto a lo dispuesto en la ley que le da fundamento.

Cuando se revisa el artículo 3° del decreto cuestionado, es evidente que las funciones de la comisión corresponden a la mera sugerencia o propuesta para que el Presidente de la República, de forma autónoma y discrecional, defina si una persona postulada puede ser designada como vocero, mediante el acto administrativo correspondiente.

La recomendación o incluso el acto administrativo mediante el cual se designa o excluye como vocero a una persona para que aporte en el proceso de paz y en el desescalamiento de la conflictividad social no implica, en ningún escenario, que se desconozcan las facultades autónomas e independientes del juez.

El accionante sustenta sus cuestionamientos bajo premisas equivocadas. En el escrito de demanda supone que la Comisión, a través de sus actos, daría órdenes a los jueces, apreciación que, desde todo punto de vista, resulta 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 este designe, bajo su propia determinación y criterio, las personas que actuarán como voceros(as) de paz. Esta recomendación no va dirigida a la autoridad judicial y no existe ninguna clase de intromisión de dicha comisión en las labores propias de los jueces. Con la revisión del alcance de las funciones de la comisión establecidas en el artículo 3° del Decreto 2422 del 2022, y en contraste con la facultad del Presidente de la República incluida en el artículo 5° de la Ley 2272 del 2022, es claro

que el decreto revisado no genera afectación alguna al principio de separación de poderes.

Adicional a lo anterior, en el escrito de la demanda no se explica puntualmente por qué los textos demandados desconocen los artículos 113, 114, 115 y 189 constitucionales, además de algunos apartes jurisprudenciales, limitándose a citarlos sin seguir un hilo argumental y simplemente aseverando de forma general que las funciones incluidas en el decreto demandado corresponden al Congreso de la República y a la Rama Judicial, sin explicar concretamente las razones.

Al respecto, el Consejo de Estado ha señalado dentro del expediente 11001032400020220044100, en auto [5] que resuelve la medida cautelar “[...] de suspensión provisional de los efectos jurídicos de artículo 3° del Decreto No. 2.422 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» [...], que una vez valorados los argumentos expuestos por la partes, decide Negar la medida cautelar de conformidad con las razones expuesta en el proveído, entre las cuales se señala que no observo “[...] demostrado, en esta instancia procesal, que exista una suplantación de las funciones propias de las autoridades judiciales [...], “[...] vulneración de los artículos 113 y 250 de la Constitución Política, ni de los artículos 7° numerales 5° y 6° y 8° numeral 1° de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 Pacto de San José, relacionados con el principio de separación de poderes de las ramas del poder público [...]”, entre otros.

De lo expuesto, se concluye que los argumentos de la demanda no logran desvirtuar la legalidad y constitucionalidad del Decreto 2422 del 2022, en tanto no logran demostrar que exista vulneración a las normas constitucionales señaladas, ni a los principios de separación de poderes y legalidad. En consecuencia, este Ministerio considera que la pretensión de nulidad debe ser negada.

## 2. PETICIÓN

Por las razones expuestas, se solicita al Honorable Consejo de Estado **NEGAR LA PRETENSIÓN DE NULIDAD** del Decreto 2422 del 9 de diciembre del 2022 *“Por medio del cual se crea la Comisión Intersectorial para la Promoción de la Paz, la Reconciliación y la Participación Ciudadana”*, y, en consecuencia, **DECLARAR QUE SE ENCUENTRA AJUSTADO A DERECHO.**

## 3. 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.

#### 4. 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,

Cordialmente,

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: [famanotasp@gmail.com](mailto:famanotasp@gmail.com)  
[notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co)  
[notificciones.bogota@mindefensa.gov.co](mailto:notificciones.bogota@mindefensa.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)

Elaboró: Oscar Hernán Rincón Alfonso, Profesional Especializado.  
Revisó: Andrea del Pilar Cubides Torres, Coordinadora Grupo Defensa.  
Aprobó: Miguel Ángel González Chaves, Director.

Radicados:

MJD-EXT23-0008411 del 21-02-23, MJD-EXT23-0055905 y MJD-EXT23-0055910 del 28-11-23

<https://vuv.minjusticia.gov.co/Publico/FindIndexWeb?rad=kEP%2FbnQrFx9mF90tQEvyIUQZ%2F6C3ith%2FB0ccSEgq10A%3D&cod=IfoVTfE%2FtPo4UgHvlnFbg%3D%3D>

[1] Corte Constitucional. Sentencia C-048 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett  
[2] Corte Constitucional. Sentencia C-069 de 2020. M.P. Cristina Pardo Schlesinger  
[3] Corte Constitucional. Sentencia C-379 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

**Ministerio de Justicia y del Derecho**

Dirección: Calle 53 No. 13 - 27, Bogotá D.C., Colombia  
Sede Centro: Carrera 9 No. 12C - 10, Bogotá D.C., Colombia  
Conmutador: +57 (60) 1 444 31 00  
Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170



- [4] [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30048959#ver\\_30311260](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30048959#ver_30311260)
- [5] [https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30048956#ver\\_30311255](https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30048956#ver_30311255)