



Al responder cite este número
MJD-DEF24-0000102-DOJ-20300

Bogotá D.C., Colombia, 6 de agosto de 2024

Doctora
NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera ponente - Sección Primera
Consejo de Estado Sección Primera
Calle 12 No 7 - 65
ces1secr@consejodeestado.gov.co
Bogotá, D.C.



Contraseña:5lhZjqkmc2

REFERENCIA: 11001-03-24-000-2022-00449-00, acumulado al 11001-03-24-000-2022-00443-00
ACCIONANTE: JORGE ENRIQUE PAVA QUICENO
ASUNTO: Nulidad del artículo 3° 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"
Contestación solicitud de medida cautelar

Honorable consejera ponente:

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

1. NORMA DEMANDADA Y CONSIDERACIONES DEL DEMANDANTE

El demandante solicita la suspensión provisional de los efectos del artículo 3° 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", con base en lo siguiente:

"[...] el evidente exceso en la potestad reglamentaria y el desconocimiento de las limitaciones legales de la delegación, y porque arrastra la inconstitucionalidad de la ley que le sirvió de fundamento. Es notoria la contradicción entre las normas superiores y el decreto demandado y sus efectos, de no suspenderse serían nefastos e irreparables para la nación. No sólo porque la concreción de una ilegalidad y de cualquier inconstitucionalidad ya lo es, sino porque la liberación de cientos de personas cuyas sentencias o providencias que ordenen su privación de la libertad se presumen legales, supondrá un quiebre inédito al Estado de Derecho Colombiano y generará un riesgo para el orden público, especialmente cuando, finalmente, la justicia anule por cualquier vía esa arbitraria y masiva liberación."

2. IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

Respeto de lo expuesto, es opinión del Ministerio de Justicia y del Derecho que los argumentos de la solicitud de suspensión provisional no están llamados a prosperar, porque parten de una interpretación errónea del texto cuestionado, al asignarle un contenido que no es el establecido - ni literal ni objetivamente -



en su redacción, además de esbozar cargos relacionados con la Ley 2272 del 2022, que no corresponde ventilar en este medio de control.

Precisamente, desde esta Cartera Ministerial no se comparten los planteamientos aducidos por el demandante, especialmente en tanto omitió realizar un acucioso y suficiente estudio de justificación de la solicitud de medida cautelar, y dado que no puede confundirse la motivación de la demanda con la de la medida cautelar, por cuanto esto implicaría que siempre que se plantee la nulidad de una norma, de manera inmediata operaría una medida cautelar, lo que desnaturaliza a esta última.

En línea con lo expuesto, se considera necesario analizar lo que el Consejo de Estado ha señalado respecto a la verificación de los requisitos de procedencia de la suspensión provisional, al respecto, se tiene:

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[i] y el alcance dado a este por el Consejo de Estado[ii], 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[iii], 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[iv].

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 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejulgamiento, 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 [...]” [v].

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” [vi]. 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.**” [vii] (Negrilla fuera de texto).

Ministerio de Justicia y del Derecho

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

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

Conmutador: (+57) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co



Descendiendo al caso concreto, se reitera y de ello da cuenta el libelo de la demanda que el accionante no presentó argumentos suficientes y específicos para fundamentar la solicitud de suspensión provisional, en tanto se limitó a indicar el por qué considera nula la disposición demandada, sin que haya logrado desvirtuar la presunción de constitucionalidad y de legalidad de la que goza.

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 del 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 del 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 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 del 2022.

Esta posibilidad de recomendar la admisión, continuidad o exclusión como voceros, señalada en el artículo 3° demandado del Decreto 2422 del 2022, entendida 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 del 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, o permite dar órdenes desde el nivel central del Gobierno, como es el Inpec, 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.

De otra parte, se tienen como antecedentes los pronunciamientos de la Sección Primera del Consejo de Estado, en autos del 10 de agosto del 2023, expedientes

Ministerio de Justicia y del Derecho

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

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

Conmutador: (+57) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co



11001032400020220044100 y 11001032400020220044300, que negaron la medida cautelar de suspensión provisional solicitada frente al artículo 3º, y artículos 2º y 3º, numerales 2º y 3º, respectivamente, del Decreto 2422 del 2022, misma norma y con argumentos similares a los presentados en la presente demanda, "[...] por no evidenciarse el criterio de apariencia de buen derecho que tratándose de dicha cautela, - suspensión provisional de actos administrativos -, implica que no fue posible constatar la violación de las normas enunciadas como desconocidas una vez se confrontaron con las disposiciones cuestionadas del mencionado decreto".

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

3. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Atendiendo el parágrafo 1º del artículo 175 de la Ley 1437 del 2011, se adjunta copia de los antecedentes administrativos que reposan en este Ministerio referentes a la expedición del Decreto 2422 del 2022.

4. PETICIÓN

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

5. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

- Copia del apartado pertinente del Decreto 1427 del 2017, cuyo numeral 6º 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 0315 del 2024, por la cual se nombra al suscrito en el cargo de Director Técnico en la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Copia del Acta de Posesión 0011 del 2024 del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho.

6. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio:

notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

De la señora consejera,

Ministerio de Justicia y del Derecho

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

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

Conmutador: (+57) 1 444 31 00

Línea Gratuita: (+57) 01 8000 911170

www.minjusticia.gov.co



Cordialmente,

Oscar Mauricio Ceballos M.

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico

C. C. 1.094.890.577
T. P. 196.431 del C. S. de la J.

Copia:
notificaciones.bogota@mindefensa.gov.co
notificacionesjudiciales@mininterior.gov.co
notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co

Elaboró: Oscar Hernán Rincón Alfonso Profesional Especializado Grupo de Defensa Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico	Revisó: Andrea del Pilar Cubides Torres Coordinadora Grupo de Defensa Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico	Aprobó: Oscar Mauricio Ceballos Martínez Director Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
--	--	---

Radicado de entrada: MJD-EXT24-0043073

[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] Ibídem.



Ministerio de Justicia y del Derecho

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