



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

CONSEJERO PONENTE: CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO

Bogotá D.C, primero (1º) de julio de dos mil veintiséis (2026)

Radicado: 11001-03-24-000-2024-00087-00 (acumulado con el radicado 11001-03-24-000-2024-00177-00)
Demandante: Fundación para el Estado de Derecho
Demandada: Presidencia de la República de Colombia
Medio de control: Nulidad
Tema: Suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución núm. 064 del 28 de febrero de 2024, «Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones»
Decisión: Auto que decreta medida cautelar

AUTO INTERLOCUTORIO

Corresponde al Despacho resolver la solicitud presentada por la Fundación para el Estado de Derecho mediante la cual pidió la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución núm. 064 del 28 de febrero de 2024, «Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones», expedida por el Presidente de la República.

I. ANTECEDENTES

Dado que el presente asunto comprende dos procesos acumulados, a continuación, se procederá a relacionar las actuaciones surtidas en cada uno de ellos.

1.1. Radicado 2024-00087-00

1.1.1. El representante legal de la Fundación para el Estado de Derecho demandó¹, haciendo uso del medio de control de nulidad establecido en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), la Resolución núm. 064 del 28 de febrero de 2024, «Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones», expedida por el Presidente de la República.

En la misma fecha, en escrito separado, presentó solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la norma demandada.

1.1.2. El 9 de mayo de 2024², el Despacho profirió auto admisorio de la demanda.

¹ La demanda fue presentada el 19 de marzo de 2024. Índice 2 del expediente digital.

² Índice 11 del expediente digital.



1.1.3. El 9 de mayo de 2024³, se profirió auto por el cual se rechazó la solicitud de medida cautelar de urgencia y se resolvió «en su lugar, impártase a dicha petición el procedimiento ordinario previsto por el artículo 233 del CPACA, acorde con lo explicado en la parte motiva de esta providencia.».

1.1.4. El 4 de junio de 2024⁴, según informe secretarial, se informó al Despacho que, dentro del término legal de traslado de la solicitud de medida cautelar, el apoderado del Presidente de la República presentó escrito de oposición.

1.2. Radicado 2024-00177-00

1.2.1. El señor Wilson Ruiz Orejuela interpuso demanda⁵ en ejercicio del medio de control de nulidad de que trata el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, en contra de la Presidencia de la República de Colombia, con el fin de lograr la nulidad de las resoluciones números 064 del 28 de febrero de 2024, «Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones»; 065 del 28 de febrero de 2024 «Por la cual se reconocen miembros representantes del grupo armado organizado al margen de la ley autodenominado Segunda Marquetalia para el desarrollo de la Mesa de Diálogos de Paz con el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones»; y 145 del 14 de mayo de 2024 «Por la cual se reconocen a miembros representantes de la Segunda Marquetalia para participar de la Mesa de Diálogos de Paz con el Gobierno Nacional».

El demandante no presentó solicitud de medida cautelar.

1.2.2. El 30 de octubre de 2024⁶, se profirió auto admisorio de la demanda.

1.2.3. El 10 de abril de 2026⁷, mediante auto, el magistrado sustanciador remitió el expediente 2024-00177-00, para estudiar la posible acumulación procesal al proceso 11001-03-24-000-2024-00087-00.

1.2.4. El 11 de mayo de 2026⁸, el Despacho profirió auto por el cual resolvió la acumulación al presente proceso del expediente identificado con radicado 11001-03-24-000-2024-00177-00.

II. La solicitud de medida cautelar

2.1. La Fundación para el Estado de Derecho realizó la siguiente petición:

[R]esulta necesario que el Honorable Consejo de Estado decrete la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 064 de 2024, por la flagrante violación de la Constitución y la ley.

El demandante fundamentó su solicitud de suspensión provisional del acto administrativo – Resolución núm. 064 del 28 de febrero de 2024-, en el argumento que se expone a continuación.

³ Índice 12 del expediente digital.

⁴ Índice 25 del expediente digital.

⁵ La demanda fue presentada el 12 de junio de 2024. Índice 2 del expediente digital núm. 11001032400020240017700.

⁶ Índice 12 del expediente digital núm. 11001032400020240017700.

⁷ Índice 32 expediente digital núm. 11001032400020240017700.

⁸ Índice 41 del expediente digital.



Sostuvo que la Resolución núm. 064 de 2024 transgrede el ordenamiento jurídico, en tanto la organización criminal autodenominada Segunda Marquetalia se encuentra caracterizada, conforme a la definición prevista en la Ley 2272 de 2022, como una estructura armada organizada de alto impacto (EAOCAI), dado que sus integrantes corresponden a disidentes del grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (en adelante FARC-EP), quienes, con posterioridad a la suscripción del «Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera», continuaron alzados en armas contra el Estado colombiano.

A partir de ello, afirmó que, de conformidad con lo dispuesto en el inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022, no resulta jurídicamente viable adelantar negociaciones de paz con dicho grupo armado, pues esta figura se encuentra prevista exclusivamente para los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML). En consecuencia, al tratarse de una estructura armada organizada de alto impacto, únicamente procede adelantar lo que el literal c) del artículo 2 de esa ley denomina «acercamientos y conversaciones» y no negociaciones de paz o políticas. En ese sentido:

La Resolución No. 064 de 2024 transgrede de forma palmaria el ordenamiento jurídico superior, en tanto, está proscrito en la norma adelantar “*negociaciones de paz*” con *estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto* (EAOCAI)

Adicionalmente, la accionante sostuvo que la suspensión de la Resolución núm. 064 de 2024 resulta necesaria para evitar que un mayor número de disidentes de las FARC-EP retornen a actividades delictivas con la expectativa de obtener un acuerdo que les resulte más beneficioso. Asimismo, señaló que la suspensión provisional del acto demandado es indispensable para la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado, en particular las garantías de no repetición, en los siguientes términos:

Lo anterior aunado al hecho de que la Resolución No. 064 de 2024 viola de forma abrupta los derechos de las víctimas a quienes el Estado les garantizó que las violaciones acaecidas de manos de las FARC EP (hoy Segunda Marquetalia) no se repetirían tras la suscripción del Acuerdo de paz del 2016, pues estos últimos (contrario a la realidad) se comprometieron a dejar las armas y salvaguardar los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. Por lo anterior resulta fundamental garantizar los derechos de las víctimas principalmente a las garantías de no repetición las cuales están siendo vulneradas de forma ostensible por parte del Estado al permitir negociaciones de paz con las disidencias armadas de la Segunda Marquetalia.

2.2. El Despacho pone de presente que, mediante escrito de 26 de junio de 2024⁹, la parte actora informó que los días 3 y 4 del mismo mes se llevaron a cabo reuniones entre representantes de la denominada Segunda Marquetalia y delegados del Gobierno Nacional, con el propósito de avanzar en la adopción de acuerdos, designar las mesas negociadoras y fijar la fecha de instalación de los diálogos de paz. En respaldo de su solicitud de suspensión provisional, allegó cuatro documentos como pruebas sobrevinientes.

Dentro de dichos elementos probatorios sobrevinientes se destaca el comunicado de 5 de junio de 2024, suscrito, por el Gobierno Nacional, por el comisionado de paz, el jefe de la delegación de paz y un asesor del consejero comisionado, y, por la denominada Segunda Marquetalia, por Iván Márquez, en calidad de comandante en jefe, junto con Walter Mendoza, Andrés Allende y Andrés Rojas.

⁹ Índice 26 del expediente digital.



III. TRASLADO DE LA SOLICITUD

Durante el término de traslado de la solicitud la apoderada del Presidente de la República se pronunció en contra del decreto de la medida cautelar solicitada, conforme se advierte en el informe secretarial obrante en el índice núm.25 del expediente digital.

III.1. Oposición de la Presidencia de la República a la solicitud de medida cautelar

La Presidencia de la República se opuso a la solicitud de la suspensión provisional del acto administrativo demandado por las razones que se exponen a continuación.

En primera medida, realizó un recuento de la solicitud de medida cautelar. Posteriormente señaló que la solicitud de suspensión provisional en el presente caso no cumple con los requisitos establecidos en el artículo 231 del CPACA, pues de la «confrontación de la Resolución núm. 064 de 2024 expedida por el señor presidente de la República, con la norma invocada como violada, no se logra evidenciar la vulneración de norma alguna».

El demandado sostuvo que la interpretación realizada por la accionante del inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 es inadecuada, en la medida en que con ella se anula la eficacia y efectividad de la disposición. Señaló que resulta incorrecto afirmar que, en virtud de lo previsto en dicho literal, todo exmiembro de un grupo armado organizado que hubiere suscrito un acuerdo de paz con el Estado y continúe delinquirando en una nueva organización criminal deba ser considerado, por ese solo hecho, como integrante de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto (EAOCAI), ni que, en consecuencia, la totalidad del grupo armado deba recibir automáticamente dicha calificación.

Señaló que esa interpretación sería incorrecta porque «debido a la duración del conflicto y la desagregación de los GAOML, es posible que estos grupos incluyan miembros que, a pesar de desmovilizarse, continúen delinquirando. Esto implicaría que todos estos grupos, por esta condición, deberían ser calificados como EAOCAI, anulando de facto la posibilidad del presidente de desarrollar negociaciones de paz». Al respecto, sostuvo que la norma no trae criterios claros para determinar cómo calificar jurídicamente a grupos armados que tienen dentro de sus integrantes tanto miembros desmovilizados y ahora reincidentes, como personas que nunca suscribieron acuerdos de paz con el Estado. Al respecto propuso la siguiente interpretación de la norma:

[...] consideramos que la interpretación adecuada y sistemática del inciso tercero del literal c) del artículo 2, es que es aplicable a los desmovilizados de un GAOML, que continúen delinquirando como EAOCAI, e individualmente suscriban un acta de sujeción a la justicia y contribuyan al desmantelamiento del grupo. Bajo esta interpretación, la ley resulta aplicable y no restringe radicalmente su aplicación.

En su oposición, también sostuvo que la solicitud no acreditó el juicio de ponderación correspondiente ni la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la solicitud de suspensión de la norma como medida cautelar. Asimismo, señaló que no se justificó el hecho de que la suspensión sea necesaria para prevenir la vulneración al interés público o que se esté previniendo un perjuicio irremediable. Al respecto:

Más bien, la Fundación el accionante considera que la presunta vulneración del artículo 2 de la Ley 2272, sobre la que se construye la solicitud de medida cautelar, satisface automáticamente el juicio de ponderación. Sin embargo, esto no es correcto, ya que la suspensión provisional del acto administrativo, como medida cautelar, tiene un carácter excepcional, dado que supone la restricción de la presunción de legalidad de los actos jurídicos. Para que la medida cautelar sea razonablemente impuesta, se requiere



establecer si es proporcional, en el marco de las competencias del juez administrativo. Sin este elemento acreditado, como sucede en este caso, la medida no es procedente.

IV. CONSIDERACIONES

Cuestión previa

En el expediente con radicado núm. 11001-03-24-000-2024-00177-00 se controvierte la legalidad de las Resoluciones números 064 del 28 de febrero de 2024, «Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones»; 065 del 28 de febrero de 2024, «Por la cual se reconocen miembros representantes del grupo armado organizado al margen de la ley autodenominado Segunda Marquetalia para el desarrollo de la Mesa de Diálogos de Paz con el Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones»; y 145 del 14 de mayo de 2024, «Por la cual se reconocen a miembros representantes de la Segunda Marquetalia para participar de la Mesa de Diálogos de Paz con el Gobierno Nacional».

Por su parte, en el proceso con radicado núm. 11001032400020240008700 se discute la legalidad únicamente de la Resolución núm. 064 del 28 de febrero de 2024, antes señalada.

Teniendo en cuenta la conexidad existente entre ambos asuntos, mediante auto del 11 de mayo de 2026¹⁰ se dispuso acumular el expediente con radicado núm. 11001-03-24-000-2024-00177-00, al radicado núm. 11001032400020240008700.

No obstante lo anterior, el despacho debe anotar que sólo en este último proceso se solicitó la medida cautelar de suspensión provisional del acto acusado, esto es, de la Resolución núm. 064 del 28 de febrero de 2024, razón por la cual el presente pronunciamiento únicamente recaerá sobre dicha decisión.

IV.1. Competencia

El despacho es competente para resolver la solicitud de suspensión provisional de los efectos del acto demandado y las demás medidas cautelares solicitadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 229 y siguientes del CPACA. Así mismo, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 125 del CPACA, «[s]erá competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja».

IV.2. Acto administrativo demandado

RESOLUCIÓN 064 DE 2024

(Febrero 28)

Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, la Ley 418 de 1997, modificada y

¹⁰ Índice 41 del expediente digital.



prorrogada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014, 1779 de 2016, 1941 de 2018 y 2272 de 2022, y

CONSIDERANDO:

[...]

Que el artículo 10 de la Ley 418 de 1997, modificada, adicionada y prorrogada por la Ley 2272 de 2022, establece que la dirección de todo proceso de paz corresponde al Presidente de la República como responsable de la preservación del orden público en toda la Nación.

Que el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 5° de la Ley 2272 de 2022, establece que los representantes autorizados expresamente por el Gobierno Nacional, con el fin de promover la reconciliación entre los colombianos, la convivencia pacífica y lograr la paz, siguiendo los lineamientos del Presidente de la República, podrán: "(...) realizar todos los actos tendientes a entablar y adelantar diálogos, así como negociaciones y lograr acuerdos con los voceros o miembros representantes de los grupos armados organizados al margen de la ley, dirigidos a: obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto de los Derechos Humanos, el cese de hostilidades o su disminución, la reincorporación a la vida civil de los miembros de estas organizaciones o su tránsito a la legalidad y la creación de condiciones que propendan por un orden político, social y económico justo (...)".

Que el inciso 4° del mismo artículo citado establece que los acuerdos y su contenido serán los que a juicio del Gobierno Nacional sean necesarios para adelantar el proceso de paz, y que su cumplimiento será verificado por las instancias nacionales o internacionales que para el efecto y de común acuerdo designen las partes. Asimismo, en el siguiente inciso se estipula que estos acuerdos deben garantizar el normal y pleno funcionamiento de las instituciones civiles de la región en donde ejerce influencia el grupo armado al margen de la ley que lo suscribe.

Que el artículo 12 de la Ley 418 de 1997, modificado mediante el artículo 3 de la Ley 1738 de 2014 y prorrogado mediante el artículo 19 de la Ley 2272 de 2022, señala que quienes participen en los acercamientos, diálogos o negociaciones, así como en la celebración de los acuerdos de paz con autorización del Gobierno Nacional, no incurrirán en responsabilidad penal ni disciplinaria por razón de su intervención en los mismos.

Que, mediante la Resolución No. 176 del 10 de agosto de 2022, el Gobierno Nacional autorizó al Alto Comisionado para la Paz para adelantar acercamientos exploratorios y contacto con grupos armados organizados al margen de la ley y grupos armados organizados, con el fin verificar su voluntad real de paz, avanzar en la formalización de diálogos y conversaciones, y celebrar acuerdos con los objetivos indicados por el Presidente de la República.

[...]

Que el artículo 2° de la Ley 2272 de 2022 dispone: "se entenderá por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas".

Que el 29 de agosto de 2019, el grupo armado organizado autodenominado Segunda Marquetalia, mediante la difusión de un video, comunicó públicamente su fundación y su levantamiento en armas en contra del Estado colombiano y su régimen constitucional.

Que el Comité Internacional de la Cruz Roja, en el Informe "Colombia: Retos Humanitarios 2023", reconoció que desde el año 2016, después de la firma del Acuerdo Final de Paz para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera de 2016, el Estado colombiano ha sostenido un conflicto armado no Internacional con el grupo armado organizado autodenominado Segunda Marquetalia.



Que si bien el artículo 2° de la Ley 2272 de 2022 dispone que los exintegrantes de grupos armados al margen de la ley pueden hacer parte de los grupos armados organizados de crimen de alto impacto, la norma no excluye la posibilidad de que también hagan parte de grupo armados organizados al margen de la ley derivados de los acuerdos pactados con el Estado colombiano.

Que al Presidente de la República le asiste la facultad constitucional y legal de decidir cómo, cuándo y con quiénes llevar a cabo diálogos con vocación de paz para lograr su desmovilización y acogimiento al Estado social de derecho y, bajo ese marco, reconocer la naturaleza del grupo armado organizado con el cual se dispone la instalación de una Mesa de Diálogo de Paz.

Que después de una fase de acercamientos exploratorios y confidenciales acaecida en el año 2023, el Gobierno Nacional, por medio de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, y el grupo armado organizado al margen de la ley autodenominado Segunda Marquetalia anunciaron, el pasado 9 de febrero de 2024, la instalación de una Mesa de Diálogos de Paz para llevar a cabo un proceso de paz “ordenado, ágil, riguroso y respetuoso, que brinde tranquilidad y certezas a la sociedad colombiana en el compromiso genuino de la solución política y la construcción de la paz”, que conlleve la suscripción de acuerdos que “contribuyan a superar la violencia y el conflicto armado y transformar la vida de poblaciones y comunidades en los territorios”.

RESUELVE

ARTÍCULO 1°. Autorizar la instalación de una Mesa de Diálogos de Paz entre los representantes autorizados por el Gobierno Nacional y los miembros representantes del grupo armado organizado al margen de la ley autodenominado Segunda Marquetalia. La Mesa de Diálogos de Paz estará dirigida a obtener soluciones al conflicto armado, lograr la efectiva aplicación del Derecho Internacional Humanitario, el respeto, la garantía y la protección a los derechos humanos, el cese de afectaciones a sociedad civil y el pacto de acuerdos de paz tendientes a facilitar el desarme y la desmovilización del grupo armado en mención.

ARTICULO 2°. Designar al señor Armando Novoa García con cédula de ciudadanía No. 19.451.824 como jefe negociador del Gobierno Nacional en la Mesa de Diálogos de Paz con el grupo armado organizado al margen de la ley autodenominado Segunda Marquetalia.

ARTÍCULO 3°. *Comunicación.* Por intermedio de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, comunicar el contenido de la presente resolución a la persona designada en el artículo 2 de esta resolución.

ARTÍCULO 4°. *Vigencia.* La presente resolución rige a partir de su expedición.

IV.3. De las medidas cautelares en la jurisdicción de lo contencioso administrativo

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»¹¹. 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»¹².

Por consiguiente, se 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

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C – 490 del 4 de mayo de 2000. M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-043 del 25 de febrero de 2021. M.P.: Cristina Pardo.



contribuye a la igualdad procesal. En esa medida, las personas tienen derecho a contar con mecanismos para asegurar la efectividad de las sentencias favorables»¹³.

Respecto de su naturaleza, se tiene que las medidas cautelares son instrumentos de carácter provisional, tal como lo ha establecido de manera reiterada la jurisprudencia de esta Sección:

Las medidas cautelares son aquellos instrumentos con los cuales el ordenamiento jurídico protege, de manera provisional y mientras dura el proceso, la integridad de un derecho que es controvertido en ese mismo proceso.

[...]

Los artículos 229 y siguientes del nuevo Estatuto presentan el régimen cautelar del procedimiento contencioso administrativo como un instrumento concreto de la garantía efectiva y material de acceso a la Administración de Justicia que busca evitar que la duración del proceso afecte a quien acude a la Jurisdicción en procura de solucionar una determinada controversia¹⁴.

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 del CPACA clasifica las medidas cautelares en preventivas – cuando impiden que se consolide una afectación o un derecho; conservativas – las que buscan mantener el statu quo; las anticipativas – previenen la ocurrencia de un perjuicio irremediable y satisfacen la pretensión de manera anticipada- y las de suspensión que privan temporalmente de los efectos de la decisión administrativa.

Respecto de los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA para la procedencia de una solicitud cautelar de suspensión provisional, la Sección Primera de esta Corporación ha precisado que la verificación de los criterios de: (i) *fumus boni iuris*, y (ii) *periculum in mora*, se entienden acreditados en el evento en que el demandante demuestre que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas¹⁵.

En tal sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 27 de mayo de 2021¹⁶, consideró lo siguiente:

Para el caso de la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA), el perjuicio por la mora se configura cuando se advierte prima facie la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda, porque no es admisible en el marco de un Estado de Derecho que actos que lesionan el ordenamiento jurídico superior pueden continuar produciendo efectos jurídicos mientras transcurre el proceso judicial.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 30 de noviembre de 2015. Radicación núm.: 11001-03-15-000-2014-00699-00. C.P. María Elizabeth García González.

¹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación No.: 11001-03-24-000-2016-00295-00. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

¹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 27 de mayo de 2021. Radicación No.: 54001-23-33-000-2018-00285-01. CP. Oswaldo Giraldo López.



En cuanto al “*fumus boni iuris*”, o la apariencia de buen derecho (...) [e]n relación con la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA) (...) basta que, como consecuencia de la argumentación jurídica planteada por el peticionario, el juez advierta la vulneración del ordenamiento jurídico superior para acceder a la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

IV.4. La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos

El artículo 231 del CPACA estableció los siguientes requisitos para imposición de medidas cautelares:

Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. 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.

En consideración al alcance de las medidas cautelares, cual es la garantía del derecho a alcanzar la protección judicial efectiva, y con ella, la necesidad de salvaguardar el objeto del litigio mientras transcurre y se agotan las etapas propias del procedimiento judicial ordinario, lo que se observa es que, en tratándose de la medida de suspensión provisional, es primordial que quien la invoque demuestre que el acto administrativo objeto de tal pedimento de cara a las normas superiores que se dicen infringidas, resulta violatorio de éstas; y dada esa circunstancia, impele que no surta efectos hasta tanto se resuelva sobre su validez en la sentencia.

Se deriva de tal discernimiento que el ejercicio argumentativo que desarrolla quien la solicita para conseguir su prosperidad está razonadamente fundado en derecho, ya sea en el escrito cautelativo o en la remisión que efectúe al libelo introductorio, y que el perjuicio de la mora se refleja precisamente en el peligro que representa un acto ilegal surtiendo efectos en el interregno del trámite al cual se encuentra sometido.

Respecto de los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA para la procedencia de una solicitud cautelar de suspensión provisional, la Sección Primera de esta Corporación ha precisado que la verificación de los criterios de: (i) *fumus boni iuris*, y (ii)



periculum in mora, se entienden acreditados en el evento en que el demandante demuestre que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas¹⁷.

En tal sentido, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 27 de mayo de 2021¹⁸, consideró lo siguiente:

Para el caso de la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA), el perjuicio por la mora se configura cuando se advierte *prima facie* la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda, porque no es admisible en el marco de un Estado de Derecho que actos que lesionan el ordenamiento jurídico superior pueden continuar produciendo efectos jurídicos mientras transcurre el proceso judicial.

En cuanto al “*fumus boni iuris*”, o la apariencia de buen derecho (...) [e]n relación con la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA) (...) basta que, como consecuencia de la argumentación jurídica planteada por el peticionario, el juez advierta la vulneración del ordenamiento jurídico superior para acceder a la suspensión provisional de los efectos del acto acusado.

IV.5. Planteamiento del caso

1. La parte demandante, dentro del proceso radicado con el número 2024-00087-00, solicita que se suspenda provisionalmente el acto administrativo demandado con fundamento en el siguiente argumento: «La Resolución No. 064 de 2024 transgrede de forma palmaria el ordenamiento jurídico superior, en tanto, está proscrito en la norma adelantar “*negociaciones de paz*” con *estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto* (EAOCAI)». Para la accionante la autodenominada Segunda Marquetalia está caracterizada, según definición del legislador, como una *estructura armada organizada de crimen de alto impacto* (EAOCAI) en los términos de la Ley 2272 de 2022, dado que sus integrantes son reincidentes luego de que suscribieron el acuerdo de paz celebrado entre el Estado Colombiano y las FARC-EP.

2. Por su parte, la Presidencia de la República se opuso a la solicitud de medida cautelar con fundamento en los siguientes argumentos: (i) la indebida interpretación que, a su juicio, realizó el demandante del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022; y (iii) la falta de análisis sobre la inexistencia de un peligro grave e inminente, así como la ausencia de un juicio de ponderación de intereses y proporcionalidad respecto de la suspensión de la resolución demandada.

3. Conforme a lo expuesto, corresponde a este Despacho abordar los siguientes asuntos: (1) la presunta violación del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, bajo el criterio del *fumus boni iuris* y (2) en caso de que se advierta que, *prima facie*, el acto demandado desconoció esa disposición, procederá a efectuar un pronunciamiento acerca de la necesidad de acreditar el requisito de *periculum in mora*.

IV.4.1 De la eventual violación del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022

El demandante sostiene que la Resolución núm. 064 de 2024 fue expedida en desconocimiento del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Radicación No.: 11001-03-24-000-2016-00295-00. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

¹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 27 de mayo de 2021. Radicación No.: 54001-23-33-000-2018-00285-01. C.P. Oswaldo Giraldo López.



Por su parte, la Presidencia de la República sostuvo que la interpretación planteada por el demandante respecto de la norma que se estima vulnerada conduce a un efecto indeseado de inaplicación práctica del precepto legal. En su criterio, atendiendo a las dinámicas propias del conflicto armado y a su prolongada duración, la mayoría de los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) cuentan entre sus integrantes con exmiembros de organizaciones armadas que suscribieron acuerdos de paz con el Estado colombiano y que, con posterioridad, reincidieron en actividades ilícitas.

En ese contexto, advirtió que, de acogerse la tesis según la cual la sola pertenencia de uno de estos integrantes determina que la totalidad del grupo sea calificada como una estructura armada organizada de crimen de alto impacto, ningún grupo podría encontrarse en la hipótesis prevista en el numeral i) del literal c) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.

Con lo anterior, el Despacho procederá a valorar el contenido de la solicitud de suspensión provisional del acto acusado frente a lo previsto en el literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.

En los términos de la norma, el Gobierno podrá adelantar dos tipos de procesos, en el marco de la política de paz, a saber: de un lado, negociaciones con los GAOML y, de otro, acercamientos y conversaciones con las EAOCAL. No obstante, tal potestad no es discrecional, en la medida en que se encuentra limitada por las definiciones, criterios y restricciones previstas en la Ley 2272 de 2022, así como por la interpretación constitucional que, de dicha normativa ha efectuado la Corte Constitucional, en especial en la Sentencia C-525 de 2023.

La Corte Constitucional ha considerado que, en virtud de la Ley 2272 de 2022, en efecto existen dos tipos de procesos. De una parte, aquellos que se adelantan con los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), los cuales tienen un claro componente político y están dirigidos a la suscripción de acuerdos de paz, que en la mayoría de los casos involucran la aplicación de mecanismos de justicia transicional. De otra parte, se encuentran los procesos adelantados con las Estructuras Armadas Organizadas de Crimen de Alto Impacto (EAOCAL), respecto de las cuales se desarrollan únicamente acercamientos y conversaciones, que no culminan en acuerdos de paz, sino en el sometimiento a la justicia y el desmantelamiento de la estructura criminal. Dijo la Corte:

En primer lugar, el artículo 2º define el alcance de las negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) respecto de los que se faculta al Gobierno para adelantar diálogos de carácter político en los que se pacten acuerdos de paz. Según la norma, dichos procesos se pueden adelantar con grupos que tienen “un mando responsable” y ejercen “sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas”.

En segundo lugar, el artículo 2º de la Ley 2272 de 2022 habilitó al Gobierno a desarrollar procesos de “acercamientos y conversaciones” con “grupos armados organizados” o “estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto” (EAOCAL), con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento. La norma no da carácter político a estos procesos y los distingue de las “negociaciones” de paz. Al definir las estructuras, señala que son “organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales



que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas”¹⁹.

Como se puede apreciar, la categorización como Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley (GAOML) o como Estructura Armada Organizada de Crimen de Alto Impacto (EAOCAI) tiene implicaciones jurídicas relevantes, en la medida en que el proceso para poner fin a la violencia generada por dicha estructura difiere sustancialmente en su alcance, desarrollo y objetivos, según la clasificación que se adopte. Esta conclusión está acorde con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en especial la Sentencia C-525 de 2023, sentencia que ya ha sido analizada en anteriores oportunidades por el Despacho:

En efecto, una lectura integral de la sentencia permite advertir que la Corte Constitucional no se ocupó exclusivamente de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI). Por el contrario, la providencia distinguió expresamente dos grandes categorías de procesos habilitados por la Ley 2272 de 2022. De una parte, analizó las negociaciones adelantadas con grupos armados que participan en el conflicto armado, actúan bajo un mando responsable, ejercen control territorial y respecto de los cuales pueden adelantarse diálogos o negociaciones conducentes al fin de la violencia. De otra parte, examinó los acercamientos y conversaciones con estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAI), orientados a lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

Así, en el numeral 7.2 de la Sentencia C-525 de 2023, la Corte explicó que existen procesos dirigidos a poner fin a la violencia mediante negociaciones con grupos que participan en un conflicto armado no internacional y que cuentan con un mando responsable y capacidad para desarrollar operaciones militares sostenidas. Precisó igualmente que, cuando tales grupos corresponden a organizaciones de delincuencia política, pueden adelantarse diálogos de carácter político; mientras que, tratándose de grupos armados que participan en el conflicto pero no tienen naturaleza de delincuencia política, pueden desarrollarse negociaciones orientadas a poner fin a la violencia mediante instrumentos de justicia transicional.

De esta manera, la Corte reconoció expresamente la existencia de procesos de negociación respecto de grupos armados distintos de las EAOCAI y delimitó su fundamento constitucional a partir de las cláusulas superiores relativas a la paz, el orden público y la aplicación del derecho internacional humanitario. Al respecto, leamos el siguiente fragmento:

7.2. Negociaciones con grupos armados que tienen un mando responsable, ejercen control territorial y con quienes se adelantan diálogos políticos

208. Este primer tipo de procesos tiene tres características, según lo que señala el artículo 2º. Se trata: (i) de procesos conducentes al fin de la violencia y la desarticulación del grupo a través de negociaciones; (ii) con grupos que participan en un conflicto armado, esto es, que cumplen los requisitos exigidos por el DIH para considerar que existe un conflicto armado no internacional. En particular, se requiere que el grupo actúe bajo un mando responsable, ejerza control territorial y tenga la capacidad de sostener operaciones militares de cierta intensidad. Y por último, (iii) el legislador autoriza que estos procesos conducentes al fin de la violencia armada sean de diálogo político, con lo cual se requiere que los mismos se adelanten con aquellos grupos armados que, además de participar en un conflicto armado, sean de delincuencia política. En cambio, con los grupos armados que son parte de un conflicto armado pero no son de delincuencia política, no es posible establecer diálogos de

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-525 del 29 de noviembre de 2023, MP: Natalia Ángel Cabo y Antonio José Lizarazo Ocampo.



carácter político, pero sí negociaciones dirigidas a poner fin a la violencia mediante la aplicación de instrumentos de justicia transicional, como se precisa a continuación.

209. Los procesos de diálogo y negociación de estas características han tenido un amplio desarrollo en la Constitución, la jurisprudencia y la legislación. Se fundamentan en las normas constitucionales que (i) establecen que la paz es un principio, objetivo y derecho constitucional; (ii) integran el DIH al bloque de constitucionalidad; y (iii) facultan al Estado, en ciertas circunstancias excepcionales, para adelantar negociaciones con grupos de delincuencia política. (Negrilla del texto original).

La importancia de esta precisión radica en que la propia sentencia verificó la existencia de regímenes jurídicos diferenciados para cada una de esas categorías. Por ello, el hecho de que la Corte hubiera desarrollado condicionamientos específicos respecto de las EAOCAL no significa que toda referencia a grupos armados organizados o a organizaciones que participan en el conflicto armado deba entenderse automáticamente subsumida dentro de aquella categoría.

Antes bien, el examen de constitucionalidad partió de reconocer que la Ley 2272 de 2022 regula fenómenos distintos y que las herramientas constitucionalmente admisibles pueden variar según la naturaleza del grupo respecto del cual se adelanta el proceso correspondiente²⁰.

De lo transcrito, se desprende que existe una distinción clara entre los grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML) y las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (EAOCAL), reconociendo que la Ley 2272 de 2022 prevé mecanismos de negociación diferenciados para cada categoría. Respecto de los GAOML, la Corte admitió la posibilidad de adelantar diálogos o negociaciones orientados al fin de la violencia, sustentados en las cláusulas constitucionales relativas a la paz, el orden público y el derecho internacional humanitario; tales procesos tienen naturaleza política. En contraste, frente a las EAOCAL, los acercamientos y conversaciones están dirigidos a lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

Respecto de las características propias de cada una de las categorías de delincuencia organizada, esto es, de los elementos que permiten determinar si una estructura puede ser catalogada como Grupo Armado Organizado al Margen de la Ley o como Estructura Armada Organizada de Crimen de Alto Impacto, estas se encuentran definidas en el literal c) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022:

ARTÍCULO 2o. Para los efectos de esta ley se entenderá por seguridad humana y por paz total, lo siguiente:

[...]

c) En el marco de la política de paz, el Gobierno podrá tener dos tipos de procesos:

(i) Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz.

Se entenderá por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

(ii) Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

²⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 12 de junio de 2026. Expediente nro. 11001-03-24-000-2026-00044-00. C.P.: Carlos Fernando Mantilla Navarro.



Se entenderá por estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas.

Se entenderá como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto a los ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento.

Se creará una instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que puedan verse beneficiadas por esta ley. Dicha instancia debe ser coordinada por el Ministerio de Defensa Nacional y contará con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto Comisionado para la Paz. [Destaca el Despacho]

De la disposición transcrita se concluye que el tercer inciso del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 establece que quienes, habiendo pertenecido a grupos armados al margen de la ley y suscrito un acuerdo de paz con el Estado, retornen a la actividad delictiva, se entenderán integrados a una estructura armada organizada de crimen de alto impacto.

En ese sentido, de conformidad con el tenor expreso del inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2.º de la Ley 2272 de 2022, los ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, no podrán ser tenidos como un grupo armado organizado al margen de la ley (GAOML), sino únicamente como una estructura armada organizada de crimen de alto impacto (EAOCAI).

Lo anterior resulta acorde con la Constitución Política, pues el artículo transitorio 66 superior dispone de manera expresa que «en ningún caso se podrán aplicar instrumentos de justicia transicional [...] a cualquier miembro de un grupo armado que, una vez desmovilizado, continúe delinquiendo».

En ese entendido, si bien el literal c) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022 permite que el Gobierno avance en dos tipos de procesos en el marco de la política de paz, lo cierto es que en cuanto a las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto solamente es posible encauzar su tratamiento jurídico con la finalidad de lograr el sometimiento a la justicia ordinaria y el desmantelamiento de la organización criminal, hipótesis que no se encuentra prohibida por la Constitución y que, además, constituye el objetivo propio de los procesos de acercamientos y conversaciones previstos para este tipo de estructuras.

Adicionalmente, admitir la instalación de una Mesa de Diálogos de Paz dirigida a lograr pactos de acuerdos de paz con ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos suscritos con el Estado Colombiano supondría un claro desconocimiento de las garantías y, en especial, del derecho de las víctimas del conflicto armado a la no repetición, consagrado en el inciso 3 del parágrafo del artículo 122 de la Constitución Política el que dispone:



Art. 122

[...]

Parágrafo.

[...]

Como aporte a las garantías de no repetición, el Estado colombiano garantizará que los hechos que ocurrieron en el pasado no se repitan, y para ello implementará las medidas referidas en el Acuerdo General de Paz en esta materia. Quienes sean sancionados por graves violaciones de derechos humanos o graves infracciones al derecho Internacional Humanitario, no podrán hacer parte de ningún organismo de seguridad, defensa del Estado, Rama Judicial ni órganos de control.

Según la Corte Constitucional, en Sentencia T-772 de 2015, el derecho a la no repetición se entiende como el conjunto de acciones orientadas a impedir que se vuelvan a realizar las conductas que vulneraron los derechos de las víctimas, mediante la adopción de medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales destinadas a prevenir nuevas violaciones de derechos humanos²¹.

Esta interpretación preliminar del inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 se aparta tanto de lo sostenido por la defensa de la Presidencia de la República en la oposición a la medida cautelar como de las consideraciones expuestas en la resolución demandada. A continuación, se exponen ambas posturas y se explican las razones por las cuales no son compartidas por este Despacho:

- Interpretación del inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 **en la Resolución núm. 064 de 2024**

En la parte considerativa del acto demandado se sostiene:

Que, si bien el artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 dispone que los exintegrantes de grupos armados al margen de la ley pueden hacer parte de los grupos armados organizados de crimen de alto impacto, la norma no excluye la posibilidad de que también hagan parte de grupos armados organizados al margen de la ley derivados de los acuerdos pactados con el Estado colombiano.

Encuentra el Despacho que, contrario a lo expuesto en el acto demandado, la norma señala de manera expresa que se debe entender como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto a los ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento.

En consecuencia, su naturaleza jurídica queda directamente determinada por el legislador, sin que dicha calificación esté sujeta a condición alguna ni a una valoración discrecional adicional. La disposición legal es clara al efectuar tal categorización y no emplea un lenguaje que permita inferir que quienes tengan la condición que precisa el

²¹ En ese mismo sentido: Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2015, MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: «La Corte Constitucional ha indicado que la garantía de no repetición está conformada por las acciones orientadas a impedir que se vuelvan a realizar las conductas que afectaron los derechos de las víctimas, las cuales se deben adecuar a la magnitud y naturaleza de la ofensa. Igualmente, se ha establecido que tal garantía está relacionada con la obligación del Estado de prevenir las graves violaciones de los DDHH a través de medidas jurídicas, políticas, administrativas y culturales que permitan la protección de los derechos»



inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2.º de la Ley 2272 de 2022 puedan, de manera alternativa, integrar grupos armados organizados al margen de la ley (GAOML), pues utiliza de forma inequívoca la expresión «se entenderá», que impone una calificación jurídica directa y excluyente.

- Interpretación del inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022 expuesta por la apoderada de la Presidencia de la República **en respuesta al traslado de la medida cautelar**

La entidad demandada en defensa del acto afirmó:

En cambio, consideramos que la interpretación adecuada y sistemática del inciso tercero del literal c del artículo 2, es que es aplicable a los desmovilizados de un GAOML, que continúen delinquiendo como EAOCAL, **e individualmente suscriban un acta de sujeción a la justicia y contribuyan al desmantelamiento del grupo**. Bajo esta interpretación, la ley resulta aplicable y no restringe radicalmente su aplicación. (Énfasis del Despacho).

Sea lo primero señalar que el argumento de la Presidencia de la República no refleja una interpretación clara del inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.

La explicación propuesta por la entidad demandada daría lugar a concluir que dicha disposición estaría dirigida a personas que suscribieron un acuerdo de paz y continuaron delinquiendo como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto. Dicha interpretación se traduce en una lectura que no consulta la norma, en tanto la disposición legal no se orienta a regular consecuencias jurídicas individuales, sino a definir los criterios de categorización de estructuras delincuenciales, en el marco de eventuales procesos de negociación entre el Estado y organizaciones concebidas en su dimensión grupal, y no respecto de individuos de manera aislada.

Pues bien, el Despacho considera que, a partir del contenido del inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2.º de la Ley 2272 de 2022 y, de manera preliminar, sin perjuicio del análisis que corresponda realizarse en la sentencia, dicha disposición hace referencia a lo que se entiende como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto, esto es, a los ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento. En este evento y según el texto de la norma, dicha estructura no puede ser considerada como un grupo armado organizado al margen de la ley.

Precisado lo anterior, es importante establecer si, tal como lo afirma el demandante, el grupo armado autodenominado Segunda Marquetalia, es en realidad una estructura armada organizada de crimen de alto impacto, integrada por disidentes de la extinta FARC-EP.

En los términos del artículo 231 del CPACA, tratándose del medio de control de nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas como vulneradas, cuando tal violación surja del análisis del acto **y su confrontación con las normas superiores o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud**²².

²² Consejo de Estado. Sección Primera. Auto de 13 de julio de 2016. Expediente número: 11001 03 24 000 2014 00704 00. Consejero ponente: María Elizabeth García González. Del contenido de esta decisión se extrae el siguiente aparte: «Esta Sección ha sostenido, en cuanto a los requisitos para decretar la medida cautelar de suspensión provisional, que deben cumplirse de manera inicial los siguientes presupuestos: i) que la solicitud de parte esté debidamente sustentada; ii) que de la confrontación del acto demandado con



Sin perjuicio de la valoración probatoria que corresponda realizar en la sentencia, el Despacho encuentra que dentro de los considerandos de la propia Resolución núm. 064 de 2024 se trae a colación el video difundido el 29 de agosto de 2019, por el cual se comunicó públicamente la fundación de la Segunda Marquetalia y su levantamiento en armas en contra del Estado colombiano.

En dicho video aparecen alias *Iván Márquez*, acompañado de alias *Jesús Santrich*, alias el *Paisa*, alias el *Zarco Aldinever*, y otros miembros de la desmovilizada estructura FARC-EP, en donde dieron lectura pública del «Manifiesto de la Segunda Marquetalia-Una nueva etapa para la lucha para el despertar de las conciencias» informando su decisión de retornar a la vía armada mediante el autodenominado grupo de la Segunda Marquetalia.

A continuación, se transcribe un aparte del mencionado manifiesto leído en el video difundido el 29 de agosto de 2019 y allegado por la parte demandante con el escrito de la demanda²³. Se destacan los siguientes apartes:

[A]nunciamos al mundo que ha comenzado la Segunda Marquetalia bajo el amparo del derecho universal que asiste a todos los pueblos del mundo de levantarse en armas contra la opresión. **Es la continuación de la lucha guerrillera en respuesta a la traición del Estado al Acuerdo de Paz de La Habana.** [...] por eso **continuamos con el legado de Manuel** y de Bolívar, trabajando desde abajo y con los de abajo por el cambio político y social.

[...] **Luego del Acuerdo de Paz de La Habana**, la gran mayoría se distancia de la absurda idea de ser cipayos de Washington en una guerra injusta contra Venezuela. [...]

Seguiremos siendo la misma guerrilla protectora del medio ambiente, de la selva, de los ríos, de la fauna, que los colombianos conocen, y no dejaremos de alentar el esfuerzo mundial de la razón por detener el cambio climático. Cuenten con nuestra férrea oposición al fracking que contamina nuestras aguas subterráneas. [...]

LA PAZ TRAICIONADA

La historia de Colombia es una historia salpicada por las traiciones a los acuerdos y a las esperanzas de paz.

Cuando firmamos el Acuerdo de La Habana lo hicimos con la convicción de que era posible cambiar la vida de los humildes y los desposeídos. Pero el Estado no ha cumplido ni con la más importante de sus obligaciones, que es garantizar la vida de sus ciudadanos, y particularmente la de evitar el asesinato por razones políticas. Todo esto: la trampa, la traición y la perfidia, la modificación unilateral del texto del Acuerdo, el incumplimiento de los compromisos por parte del Estado, los montajes judiciales y la inseguridad jurídica, nos obligaron a regresar al monte. Nunca fuimos vencidos ni derrotados ideológicamente. Por eso la lucha continúa. La historia registrará en sus páginas que fuimos obligados a retomar las armas. **Nos reclamamos herederos del**

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, y iii) que cuando se trate de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, se acredite, de manera sumaria, la existencia de los perjuicios causados». Postura reiterada mediante auto del 9 de junio de 2026, Exp. 11001 03 24 000 2025 00201 00, M.P. Pablo Andrés Córdoba Acosta.

²³ En la demanda se relaciona el documento con el siguiente enlace: «FARC, Ejército del Pueblo. “Una nueva etapa de lucha para el despertar de las conciencias”. Tomado de: https://cedema.org/digital_items/8361 (Anexo No. 2)». En dicho enlace se puede consultar el texto completo del «Manifiesto de la Segunda Marquetalia-Una nueva etapa para la lucha para el despertar de las conciencias».



legado de Manuel Marulanda Vélez. Somos la continuación de aquella gesta que se iniciara en Marquetalia en 1964.

[...]

¡Con Bolívar, con Manuel, con el pueblo al poder!

FARC, Ejército del Pueblo [Resalta el Despacho]

Como se observa, a partir del manifiesto difundido el 29 de agosto de 2019 por los máximos responsables del grupo autodenominado Segunda Marquetalia, tanto por su contenido como por la identidad de quienes integran su línea de mando, se evidencia que se trata de una organización criminal conformada por exmiembros de las FARC-EP que, tras haberse desmovilizado, decidieron retornar a la confrontación armada en contra del Estado colombiano.

También, se encuentra que el demandante el 27 de junio de 2024²⁴ allegó unas pruebas sobrevinientes, dentro de esos elementos está el comunicado de 5 de junio de 2024 emitido por la Consejería Comisionada de Paz y titulado «Acuerdo para el inicio formal de la Mesa de Diálogos de Paz entre el Gobierno Nacional de Colombia y la Segunda Marquetalia — Ejército Bolivariano.».

Ese documento está suscrito por representantes del Gobierno Nacional y por los máximos responsables del grupo autodenominado como Segunda Marquetalia. El despacho encuentra que quien suscribe como «comandante en jefe» del grupo autodenominado como Segunda Marquetalia, es la misma persona que suscribió el «Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera» como «jefe de delegación de las FARC-EP».

Firma en el comunicado de 5 de junio de 2024 emitido por la Consejería Comisionada de Paz	Firma en el Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera en 2016
<p>Por la Segunda Marquetalia — Ejército Bolivariano:</p> <p>Iván Márquez, Comandante en Jefe.</p>	<p>POR LAS FARC-EP</p> <p><i>Iván Márquez</i> Iván Márquez JEFE DE LA DELEGACIÓN DE LAS FARC-EP</p>

En ese contexto, con independencia de que dicho grupo cuente entre sus integrantes con personas que no formaron parte de las antiguas FARC-EP, lo cierto es que la denominada Segunda Marquetalia se identifica, desde su génesis, con ese actor armado no estatal.

Ello se explica en la medida en que sus principales cabecillas pertenecieron previamente a dicha estructura, lo que denota una continuidad en su liderazgo y orientación, y, adicionalmente, porque en su documento fundacional se suscribe nuevamente bajo la denominación de FARC-EP, reafirmando de manera expresa dicha filiación.

²⁴ Índice 26 del expediente digital.



En consecuencia, tales elementos permiten evidenciar la identidad sustancial entre la antigua organización y la ahora autodenominada Segunda Marquetalia. Por lo anterior, *prima facie*, se encuentra que la Segunda Marquetalia es en esencia una estructura armada organizada de crimen de alto impacto (EAOCAI), conformada por los disidentes de la extinta FARC-EP, y no un grupo armado organizado al margen de la ley (GAOML), según la lectura del inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.

Por lo tanto, *prima facie*, la Resolución núm. 064 de 2024 desconoció el literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, comoquiera que la autodenominada Segunda Marquetalia no podía ser categorizada como un grupo armado organizado al margen de la ley (GAOML). En consecuencia, no era posible que el Gobierno Nacional autorizara la instalación de una Mesa de Diálogos de Paz entre los representantes autorizados por el Estado Colombiano y los miembros de esa organización.

En este orden de ideas, este Despacho concluye, de manera preliminar, que una vez realizada la confrontación del inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022 con el contenido de la Resolución núm. 064 de 2024, en conjunto con las pruebas allegadas al proceso, surge la vulneración de la norma superior, toda vez que el acto demandado catalogó a la autodenominada Segunda Marquetalia como un grupo armado organizado al margen de la ley (GAOML), sin que lo fuera, con el objeto de autorizar la instalación de una Mesa de Diálogos de Paz.

Lo anterior desconoció que, en el marco de la política de paz, conforme la definición y alcance de la norma superior contenida en el literal c) *ibidem*, resultaba imperativo categorizar a esa organización como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto (EAOCAI) y no como un grupo armado organizado al margen de la ley (GAOML), como se realizó en el acto acusado.

De ahí que los acercamientos y conversaciones de que trata el literal c) (ii) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022 debían estar dirigidos únicamente a lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento y no como ocurrió con la Resolución núm. 064 de 2024, cuyo propósito fue autorizar la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz, prevista para el caso de negociaciones tendientes a suscribir un «*pacto de acuerdo de paz*», contrario a lo previsto en la norma para una estructura armada organizada de crimen de alto impacto.

Precisado lo anterior, es necesario efectuar un pronunciamiento acerca del requisito de *periculum in mora*.

IV.4.2 De la necesidad de acreditar el requisito de *periculum in mora* en el presente caso

Para el decreto de toda medida cautelar deben acreditarse dos requisitos. El primero es el *fumus boni iuris* (apariencia de buen derecho), este requisito «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»²⁵, elemento que fue estudiado en el acápite inmediatamente anterior y que, para este Despacho, se encuentra acreditado.

El segundo requisito es el *periculum in mora* (perjuicio de la mora), este requisito se entiende cumplido con la demostración del «peligro de la efectividad de la sentencia

²⁵ 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.



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»²⁶.

El demandante afirma que el requisito de *periculum in mora* se encuentra satisfecho por el riesgo que supone la presunta vulneración de las garantías de no repetición de las víctimas. Aunque, en principio, correspondería examinar la procedencia de dicha argumentación, el Despacho advierte que, tratándose del medio de control de nulidad y encontrándose acreditado el requisito de *fumus boni iuris*, el presupuesto de *periculum in mora* se tiene igualmente por cumplido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA. En consecuencia, no resulta necesario abordar el análisis planteado por el actor en los términos propuestos, como se explica seguidamente.

El artículo 231 del CPACA establece que, tratándose del medio de control de nulidad y habiéndose solicitado la suspensión provisional del acto demandado, será suficiente con que, del cotejo entre el acto acusado y las normas superiores invocadas como vulneradas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, se desprenda una violación a estas últimas, para tener por acreditado el requisito de *periculum in mora*. Situación distinta ocurre cuando el medio de control ejercido es el previsto en el artículo 138 del CPACA, caso en el cual deberá «probarse al menos sumariamente la existencia» de perjuicios. En ese sentido:

Cabe resaltar que, como lo mencionó la Sala en la providencia en comento, los requisitos establecidos para el decreto de toda medida cautelar consistentes en la verificación de los criterios i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, y ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, se entienden implícitos cuando quiera que se demuestre que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas²⁷.

Como se señaló anteriormente, teniendo en cuenta que en el presente caso se ejercita el medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA, la acreditación del requisito de apariencia de buen derecho comporta, en los términos del artículo 231 *ibidem*, que se entienda satisfecho el requisito de *periculum in mora*. En consecuencia, no le asiste razón a la entidad demandada al sostener que la medida cautelar debe ser negada por no haberse acreditado con suficiencia la existencia de perjuicios irremediables para la parte actora, puesto que, en este tipo de procesos, la demostración de la vulneración del ordenamiento jurídico superior resulta suficiente para tener por configurado dicho presupuesto.

En virtud de todo lo anterior, el Despacho decretará la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución núm. 064 del 28 de febrero de 2024, «Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones». Ello, por cuanto, *prima facie*, se advierte que el contenido de la citada resolución es contrario a lo previsto en el inciso tercero del literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022.

²⁶ 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

²⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 2 de noviembre de 2023. Expediente nro. 11001-03-24-000-2023-00045-00 y 11001-03-24-000-2023-00060-00. C.P.: Oswaldo Giraldo López. En ese mismo sentido: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 26 de junio de 2020; radicado 2016-00295-00, CP Hernando Sánchez Sánchez.



Es pertinente indicar que decretar la suspensión provisional no constituye un pronunciamiento definitivo acerca de la legalidad del acto administrativo demandado. Será en la sentencia que ponga fin al presente proceso donde se estudien de fondo los argumentos propuestos por la parte demandante y las excepciones presentadas por la parte demandada.

Otros pronunciamientos

Finalmente, se pone de presente que, la parte demandada allegó un documento mediante el cual se le confiere poder especial²⁸ para actuar en el presente litigio como apoderada a la señora Martha Alicia Corssy Martínez, identificado con Cédula de Ciudadanía núm. 52619609 y con Tarjeta Profesional núm. 97847.

Visto que el poder cumple con los requisitos legales de artículo 74 del Código General del Proceso, se procederá a reconocer personería a la abogada Martha Alicia Corssy Martínez, como apoderada de la parte demandada, en los términos y para los fines establecidos en el poder a ella conferido.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

RESUELVE:

PRIMERO. DECRETAR la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución núm. 064 del 28 de febrero de 2024, «Por la cual se autoriza la instalación de la Mesa de Diálogos de Paz con las autodenominadas Segunda Marquetalia y se dictan otras disposiciones», expedida por el Presidente de la República, por considerar que desconoce el literal c) (ii) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva.

SEGUNDO. Efectúense las anotaciones de rigor en el aplicativo SAMAI.

TERCERO. RECONOCER como apoderada de la parte demandada a la abogada Martha Alicia Corssy Martínez en los términos y para los fines del poder a ella conferido.

CUARTO. NOTIFICAR a las partes en la forma dispuesta en las normas aplicables

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

CARLOS FERNANDO MANTILLA NAVARRO
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.

²⁸ Índice 21 del expediente digital.