



Al responder cite este número
MJD-DEF25-0000010-DOJ-20300

Bogotá D.C., Colombia, 27 de febrero de 2025

Doctor

OSWALDO GIRALDO LOPEZ

Consejero de Estado - Sección Primera

Consejo de Estado

Calle 12 No. 7-65

ces1secr@consejodeestado.gov.co

Bogotá, D.C.



Contraseña:KMA0DvpzH

0

REFERENCIA: 11001-03-24-000-2024-00284-00

DEMANDANTE: Jorge Hernán Gil Echeverry

ASUNTO: Solicitud de suspensión provisional de los artículos 2.2.2.4.1.6. (parcial), 2.2.2.4.1.28. y 2.2.2.4.1.40. (parcial) del Decreto 1835 de 2015, "Por el cual se modifican y adicionan normas en materia de Garantías Mobiliarias al Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, Decreto número 1074 de 2015, y se dictan otras disposiciones"

Contestación de la solicitud de medida cautelar

Honorable Consejero 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. CONSIDERACIONES SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

De acuerdo con el escrito de solicitud de suspensión provisional, la parte actora solicita la suspensión provisional de los efectos jurídicos de tres apartes normativos contenidos en el Decreto 1835 del 2015. El primero de ellos, es la expresión "[...] y a la Superintendencia de Sociedades" contenida en el artículo 2.2.2.4.1.6; el segundo, el artículo 2.2.2.4.1.28; el tercero el enunciado "[...] la Superintendencia de Sociedades supervisará el funcionamiento del Registro de Garantías Mobiliarias y el cumplimiento de sus funciones y las que corresponden al administrador del mismo", contenido en el artículo 2.2.2.4.1.40.

En criterio del demandante, las normas acusadas deben ser suspendidas provisionalmente, debido a que el Presidente de la República no tenía facultad legal alguna para asignar funciones administrativas a la Superintendencia de Sociedades en temas relacionados con garantías mobiliarias, pues la ley 1676

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



del 2013 (art. 57) únicamente asignó competencias jurisdiccionales a la Superintendencia de Sociedades en dichas materias.

De esta manera, desde la perspectiva del actor, el Presidente de la República al expedir los artículos 2.2.2.4.1.6. (parcial), 2.2.2.4.1.28. y 2.2.2.4.1.40. (parcial) contenidos en el Decreto 1835 de 2015, excedió la potestad reglamentaria reconocida en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

Frente a ello, el Ministerio de Justicia y del Derecho anticipa que, bajo su criterio, los argumentos expuestos por el demandante no están llamados a prosperar, por las razones jurídicas que se expondrán a continuación:

1.1. Potestad reglamentaria gubernamental: jurisprudencia.

La Corte Constitucional ha reiterado que el poder reglamentario es la: "competencia propia constitucionalmente otorgada al jefe del ejecutivo en su condición de autoridad administrativa, que lo habilita para dictar normas necesariamente orientadas a la correcta ejecución de la ley, atribución que, por consiguiente, no requiere de disposición expresa que la conceda."¹ Ahora bien, al respecto ha aclarado que:

"[...] si determinado asunto no está expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, debe ser desarrollado por el legislador conforme a la cláusula general de competencia², sin que tenga obligatoriamente que agotar toda la materia, **pues puede delimitar el tema y permitir su concreción a través de reglamentos administrativos**, salvo cuando se trate de una materia amparada con reserva legal.³" (Negrilla fuera de texto).

En la misma línea, y desde antaño, la guardiana de la Constitución ha sostenido que la Constitución de 1991 asignó claramente al legislador la función de hacer las leyes, y, al Ejecutivo, la tarea de reglamentarlas, pues este tiene el deber de encauzar el enunciado general, abstracto y prospectivo de las normas hacia la operatividad real, en otras palabras, "concretar mediante actos administrativos los mandatos legales"⁴.

Ahora bien, el honorable Consejo de Estado ha reconocido que dicha potestad permite al ejecutivo precisar y detallar la ley, para que esta pueda ejecutarse debidamente, lo cual implica que el ejecutivo pueda complementar la disposición normativa que reglamenta, siempre y cuando respete ciertos límites⁵.

1.2. Potestad reglamentaria gubernamental: caso concreto.

El Ministerio de Justicia y del Derecho considera que el Gobierno Nacional, liderado por el presidente de la República, respetó los límites del ejercicio de su potestad reglamentaria, concedida por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, el cual posibilita que, al amparo de la ley, se expidan otras disposiciones de carácter general y de imperativo acatamiento, formuladas por el poder ejecutivo.

En efecto, la expedición de las normas demandadas tuvo como única finalidad la debida aplicación de la Ley 1676 del 2013, por lo que los artículos 2.2.2.4.1.6. (parcial), 2.2.2.4.1.28. y 2.2.2.4.1.40. (parcial) complementan los preceptos legales consagrados en la Ley 1676 del 2023, y en ningún momento crean nuevas competencias para la Superintendencia de Sociedades, como sostiene el accionante.

Esta cartera brindará a continuación las razones por las cuales considera que cada uno de los artículos demandados se encuentran ajustados al ordenamiento jurídico colombiano.

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



Artículo 2.2.2.4.1.6. (parcial)

El Ministerio de Justicia y del Derecho considera que el demandante da un alcance equivoco a la expresión “[...] y a la Superintendencia de Sociedades” contenida en el artículo 2.2.2.4.1.6, ya que este precepto normativo **no** otorga nuevas competencias a la Superintendencia de Sociedades.

En otras palabras, el artículo 2.2.2.4.1.6 únicamente dispone que la Superintendencia de Sociedades puede aplicar las competencias legales que le confiere el ordenamiento jurídico.

De esta manera, la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de este artículo no está llamada a prosperar.

Artículo 2.2.2.4.1.28.

Esta cartera observa que la facultad administrativa contemplada en el artículo 2.2.2.4.1.28. se encuentra acorde a los artículos 82, 83, 84, 85 y 86 de la Ley 222 de 1995, por lo que el Decreto 1835 de 2015 no estableció una nueva competencia administrativa para la Superintendencia de Sociedades, como considera el accionante.

Para el Ministerio de Justicia y del Derecho, siempre que el acreedor garantizado sea una sociedad comercial que pueda ser vigilada y/o controlada por la Superintendencia de Sociedades, los preceptos normativos contemplados en el artículo 2.2.2.4.1.28. deben ser aplicados.

De esta forma, la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de este artículo no está llamada a prosperar.

Artículo 2.2.2.4.1.40. (parcial)

El Ministerio de Justicia y del Derecho observa que la facultad de supervisión atribuida a la Superintendencia de Sociedades en el artículo 2.2.2.4.1.40 del Decreto 1835 de 2015 se encuentra en armonía con el marco normativo establecido por la Ley 1676 de 2013 y sus decretos reglamentarios. En particular, el artículo 38 de dicha norma define el Registro de Garantías Mobiliarias como un sistema de archivo de acceso público, cuya administración debe ser regulada por el Gobierno Nacional. Asimismo, el numeral 3 del artículo 39 de la misma ley, desarrollado por los decretos 400 de 2014 y 1074 de 2015, establece la competencia de la Superintendencia de Sociedades para supervisar el funcionamiento del registro y el cumplimiento de funciones de su administrador, Confecámaras.

En ese sentido, el artículo incoado no introduce una nueva competencia para la Superintendencia de Sociedades, sino que desarrolla y materializa una función previamente reconocida por el ordenamiento jurídico, donde el único propósito es garantizar el adecuado funcionamiento del Registro y el cumplimiento de sus finalidades, de conformidad con la Ley 1676 del 2013.

En consecuencia, la pretensión de suspender los efectos jurídicos del enunciado censurado no está llamada a prosperar.

1.3. Verificación de requisitos de procedencia de la suspensión provisional

En virtud del artículo 231 de la Ley 1437 del 2011⁶, el juez administrativo, al momento de decidir la procedencia de la solicitud de suspensión provisional de los efectos jurídicos de una determinada norma, debe verificar la concurrencia

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



de tres elementos: la apariencia de buen derecho, el perjuicio de la mora y la ponderación de intereses.

Frente al primer elemento, el honorable Consejo de Estado ha precisado que este se configura, cuando luego de una apreciación provisional, basada en un conocimiento sumario y juicioso de verosimilitud o probabilidad, se evidencia la posible existencia de un derecho⁷.

Por su parte, el perjuicio de la mora se refiere a la demostración de un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho⁸, en otras palabras, la necesidad de urgencia de la medida cautelar o el peligro derivado de su no adopción.

Por último, el estudio de ponderación debe incluir un análisis, en estricto sentido, de idoneidad, necesidad y proporcionalidad⁹.

Ahora bien, 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 prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final [...]”¹⁰.

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”¹¹. 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**”. (Negrilla fuera de texto).

Descendiendo al caso estudiado, se advierte que cada uno de los argumentos brindados por el accionante para solicitar la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los artículos 2.2.2.4.1.6. (parcial), 2.2.2.4.1.28. y 2.2.2.4.1.40. (parcial) del Decreto 1835 de 2015 no están llamados a prosperar, toda vez que las normas censuradas **no** crearon competencias administrativas distintas a las que ya detentaba la Superintendencia de Sociedades, por lo que no existe vulneración alguna que amerite ordenar esa medida cautelar.

Tampoco se denota que lo previsto en los preceptos cuestionados cause un perjuicio irremediable, pues, se insiste, aquellos se encuentran acordes con el marco jurídico superior aplicable en la materia, y, se encaminan a lograr un fin legítimo: garantizar la debida aplicación de la Ley 1676 del 2013.

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



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

2. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los artículos 2.2.2.4.1.6. (parcial), 2.2.2.4.1.28. y 2.2.2.4.1.40. (parcial) del Decreto 1835 de 2015.

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 315 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.

4. NOTIFICACIONES

Las recibiré en el buzón de correo electrónico del Ministerio: notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co.

Del Honorable Consejero Ponente,

Cordialmente,

Oscar Mauricio Ceballos M.

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

OSCAR MAURICIO CEBALLOS MARTÍNEZ
Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico
C. C. 1.094.890.577

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



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

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-372 del 27 de mayo del 2009. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. Corte

² Constitucional. Sentencia C-474 del 10 de junio del 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Corte

³ Constitucional. Sentencia C-570 del 6 de noviembre de 1997. M. P. Carlos Gaviria Díaz.

⁴ Ver sentencias C-228 de 1993 y C-1005 del 2008.

⁵ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 11001030600020160006600 (2291), sep. 14/16, C. P. Edgar González López.

⁶ "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."

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena. Auto 11001031500020140379900, mar. 17/15, C. P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

⁸ Ibid.

⁹ 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).

¹⁰ Consejo de Estado. Auto 11001031500020140379900. *Op. Cit.*

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera. Auto 11001032400020200034200, ago. 13/21, C. P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

Copias:

notificacionesjudiciales@mincit.gov.co

notificacionesjudiciales@mintransporte.gov.co

jhernangil@outlook.es

Elaboró:

Daniel Fernando Cruz Cubillos
Contratista
Dirección de Desarrollo del Derecho y
del Ordenamiento Jurídico

Revisó:

Oscar Hernán Rincon Alfonso
Coordinador 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

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