



Al responder cite este número
MJD-DEF25-0000011-DOJ-20300

Bogotá D.C., 26 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: qdt5MYvdS
9

REFERENCIA: 11001-03-24-000-2024-00193-00
ACCIONANTE: DANIEL EDUARDO LONDOÑO DE VIVERO
ASUNTO: Nulidad de los artículos 4º, 5º, 6º y 18 del Decreto 658 del 21 de mayo de 2024, "Por el cual se delegan unas funciones".
Contestación 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 6º 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 de los artículos 4º, 5º y 6º del Decreto 658 del 21 de mayo de 2024, "Por el cual se delegan unas funciones", con base en que el Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, funcionario en quien se delegan las funciones de dar posesión a distintos servidores públicos allí indicados, no puede ser delegatario de tales funciones al no aparecer entre los servidores públicos listados en los artículos 211 de la Constitución y 13 de la Ley 489 de 1998 como posibles destinatarios de la delegación de funciones presidenciales.

De igual manera, el actor solicita la suspensión provisional de los efectos del artículo 18 del Decreto 658 del 21 de mayo de 2024, "Por el cual se delegan unas funciones", bajo el supuesto de que tal delegación infringe varias disposiciones de la Ley 1437 de 2011 que establecen la competencia para resolver recursos de reposición y solicitudes de revocatoria directa.

2. IMPROCEDENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR

Respecto de lo expuesto, en opinión del Ministerio de Justicia y del Derecho, los argumentos de la solicitud de suspensión provisional no están llamados a prosperar porque parten de un errado entendimiento de las normas que se invocan como vulneradas, tal como se explica a continuación:

Respecto de la solicitada suspensión provisional de los artículos 4º, 5º y 6º del demandado Decreto 658 de 2024 no existe la denunciada vulneración del artículo 211 de la Constitución, pues tal norma superior establece las condiciones

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



para la delegación de las funciones presidenciales establecidas en la Constitución Política, pero no de aquellas que han sido creadas por la ley o los actos administrativos, como a manera de ejemplo ocurre con las funciones de dar posesión a los distintos servidores públicos a los que se refieren las normas cuya suspensión se ha pedido, pues estas estarían cobijadas por la Ley 489 de 1998 que estipula como cláusula general la autorización legal para que las autoridades administrativas deleguen funciones o asuntos específicos, en todos los casos que no estén expresamente prohibidos y cuando no figuren en el artículo 11 de esa misma Ley.

Frente a la solicitada suspensión provisional del artículos 18 del mismo Decreto 658 de 2024 tampoco se observa la alegada violación normativa, puesto que si bien la Ley 1437 de 2011 establece unas reglas generales sobre la manera de resolver los recursos de reposición y las solicitudes de revocatoria directa, ello no implica que tales funciones no puedan ser delegadas conforme a las reglas generales contenidas en la Ley 489 de 1998.

Por lo anterior, en ninguno de los dos casos se observa de manera evidente la violación de las disposiciones superiores invocadas en la demanda, requisito *sine qua non* para que pueda decretarse la suspensión provisional de los actos administrativos, que aun están amparados por la presunción de legalidad.

De otro lado, esta cartera ministerial no comparte 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 sustentación de la demanda con la de la medida cautelar de suspensión provisional, por cuanto esto implicaría que siempre que se plantee la nulidad de una norma, de manera inmediata operaría también la referida medida cautelar, lo que desnaturalizaría 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

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



partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2° del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye 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).

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 gozan las normas acusadas.

Como antes se indicó, el actor parte de una interpretación errada de la norma constitucional que se invoca como fundamento de su demanda (artículo 211), pues dicha disposición establece reglas aplicables a la delegación de funciones presidenciales de carácter constitucional, que no resultan aplicables en relación con funciones de creación legal, tal como son aquellas que fueron objeto de delegación por las normas cuya suspensión se solicita. En esta medida no aparece acreditada la violación normativa prevista en el artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 como supuesto indispensable de la suspensión provisional que se propone.

No aparece tampoco demostrada, al nivel requerido en esta primera fase del proceso, la vulneración de las normas de la Ley 1437 de 2011 que el actor considera infringidas por la delegación contenida en el artículo 18 del decreto parcialmente demandado, que por el contrario, aparece debidamente fundamentada en las disposiciones pertinentes de la Ley 489 de 1998 citadas entre las normas que habilitaron la expedición del Decreto 658 de 2024, del cual hace parte esta otra norma acusada. Así las cosas, tampoco procede la suspensión provisional de este artículo bajo el argumento contenido en la referida solicitud.

De otra parte, queda también demostrado que no se encuentra evidencia del daño o la insatisfacción de un derecho que se causaría con la no suspensión de las normas acusadas, elemento así mismo necesario para que se pueda acceder a tal suspensión, pues más allá de la aun eventual infracción normativa alegada, ningún daño de especial trascendencia se causa a la sociedad, menos aun al actor, con la vigencia de las normas acusadas, hasta tanto el Consejo de Estado decida de fondo sobre esta demanda.

Dicho lo anterior, es menester indicar que no se lograron fundamentar los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, los principios del periculum in mora y del fumus boni iuris, en virtud de los cuales siempre se tendrá que acreditar en el proceso el peligro que representa el no

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



adoptar la medida y la apariencia del buen derecho respecto del cual se persigue un pronunciamiento definitivo en la sentencia que ponga fin al litigio. En el asunto objeto de debate no se lograron acreditar estas condiciones y menos se logra argumentar con suficiencia porque la aplicación de la norma virtualmente tendría la posibilidad de generar un perjuicio.

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. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL** de los artículos 4º, 5º, 6º y 18 del Decreto 658 de 2024.

4. 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.

Del señor Consejero, 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.

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



Radicado de entrada: MJD-EXT25-0010324

Elaboró:
Andrés Mutis Vanegas
Asesor contratista
Grupo Defensa del Ordenamiento
Jurídico

Revisó:
Oscar H Rincón Alfonso
Coordinador
Grupo Defensa del Ordenamiento
Jurídico

Aprobó:
Oscar Mauricio Ceballos Martínez
Nombre y apellido
Grupo Defensa del Ordenamiento
Jurídico

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

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

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

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

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

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

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

[vii] *Ibidem*.

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