



Al responder cite este número
MJD-DEF25-0000015-DOJ-20300

Bogotá D.C., Colombia, 3 de abril 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:wajm9AVGs

v

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

DEMANDANTE: Jorge Hernán Gil Echeverry

ASUNTO: Solicitud de nulidad 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 demanda

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. CONSIDERACIONES SOBRE LA IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE NULIDAD

De acuerdo con el escrito de demanda, la parte actora solicita la nulidad 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 declaradas nulas, 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 del 2013 (art. 57) únicamente asignó competencias jurisdiccionales a la Superintendencia de Sociedades en dichas materias.

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 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, como:

- (1) No ejercer la potestad reglamentaria en materias que tienen reserva legal.
- (2) No ejercer la potestad reglamentaria cuando la ley incorpore disposiciones precisas y claras que no requieran de una regulación adicional para su ejecución (límite por necesidad).

Con todo, el Consejo de Estado ha señalado que el límite más importante para el ejercicio de la potestad reglamentaria es su subordinación a la ley, tanto desde el punto de vista jerárquico como sustancial, es decir, el ejecutivo no tiene la facultad de reducir o extender lo que la ley dispone.⁶

Por tanto, a través de la potestad reglamentaria no es posible ampliar, restringir, modificar o contrariar la norma promulgada por el legislador, así como tampoco limitar o impedir los fines perseguidos por esta.⁷

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

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



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 esta ley, 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.

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, es decir, el artículo 2.2.2.4.1.6 simplemente reconoce que la Superintendencia de Sociedades puede utilizar las facultades administrativas y/o jurisdiccionales que tiene, producto de una disposición normativa de orden legal.

De esta manera, el artículo 2.2.2.4.1.6 en ningún apartado “[...] otorga facultades administrativas a la Superintendencia de Sociedades para verificar y determinar la realidad de la información suministrada en los formularios de inscripción de las garantías mobiliarias, con las mismas funciones asignadas a los notarios [...]”, como afirma el accionante.

Por lo expuesto, el Ministerio de Justicia y del Derecho estima que el demandante realiza una interpretación subjetiva del artículo 2.2.2.4.1.6 que no es plausible bajo una lectura integra de la norma, por lo que no se logró desvirtuar la presunción de legalidad que goza el artículo 2.2.2.4.1.6.

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 nulidad 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

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



debe ser regulada por el Gobierno Nacional. Asimismo, el numeral 3 del artículo 39 de la misma ley, desarrollado por el Decreto 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.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho resalta que el numeral 2 del artículo 86 de la Ley 222 de 1995 establece que la Superintendencia de Sociedades debe brindar apoyo al sector empresarial, por lo que la supervisión que ejerce la Superintendencia de Sociedades sobre el funcionamiento del Registro de Garantías Mobiliarias en virtud del artículo 2.2.2.4.1.40., busca cumplir con dicho mandato legal.

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, que tiene como único propósito garantizar el adecuado funcionamiento del Registro y el cumplimiento de sus finalidades, de conformidad con la Ley 1676 del 2013.

2. PETICIÓN

Por lo expuesto, se solicita respetuosamente al Consejo de Estado **NEGAR LA SOLICITUD DE NULIDAD** 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,

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



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
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.

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

³ Corte 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 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto 11001030600020160022000 (2318), sep. 19/17, C. P. Germán Alberto Bula Escobar.

⁷ Ibid.

Elaboró:

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

Revisó:

María Alejandra Aristizabal García
Coordinadora Grupo de Defensa
Dirección de Desarrollo del Derecho y
del Ordenamiento Jurídico

Aprobó:

Oscar Mauricio Ceballos Martínez
Director
Dirección de Desarrollo del Derecho y
del Ordenamiento Jurídico