

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS – Supresión / ATENCIÓN DE PROCESOS JUDICIALES Y DE COBRO COACTIVO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS – Corresponde a entidad de la Rama Ejecutiva / SUCESOR PROCESAL DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD DAS – Debe ser una entidad perteneciente a la Rama Ejecutiva / FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN – No puede recibir los procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales en curso en los que sea parte el DAS y/o el Fondo Rotatorio del DAS / POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA – Exceso / SUSPENSIÓN PROVISIONAL - Del aparte Fiscalía General de la Nación del inciso primero del artículo 7 del Decreto 1303 de 2014**

Confrontadas las dos disposiciones surge con claridad que la disposición acusada del artículo 7° del Decreto 1303 de 2014, resulta contraria al contenido del artículo 18 del Decreto Ley 4057 de 2011, pues dicha norma, en modo alguno autorizó al Gobierno Nacional a que entregara los procesos judiciales y demás reclamaciones (dentro de las que se pueden ubicar las conciliaciones prejudiciales) a una autoridad pública que no perteneciere a la Rama Ejecutiva, y en tanto la Fiscalía General de la Nación, conforme al artículo 249 de la Carta Política «(...) forma parte de la rama judicial (...)», lo cierto es que se desconoció lo ordenado por este último decreto. Así las cosas, encuentra el despacho, en esta etapa inicial de la actuación procesal, que se configuró una transgresión de la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República, de acuerdo al artículo 189 (numeral 11) de la Carta Política, en la medida en que esta «(...) se ejerce mediante normas jurídicas que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la Ley, de tal manera que no pueden derogar, modificar, ampliar o restringir su alcance, porque ello no sería reglamentar sino legislar. (...)», puesto que, como se señaló, la disposición acusada modificó el alcance del Decreto Ley 4057 de 2011, siendo procedente por ello la suspensión de los efectos del aparte «(...) Fiscalía General de la Nación (...)» contenido en el inciso primero del artículo 7° del Decreto 1303 de 2014.

**NOTA DE RELATORÍA:** Ver autos Consejo de Estado, Secciones Primera y Tercera, de 13 de julio de 2016, Radicación 11001-03-24-000-2014-00704-00, C.P. María Elizabeth García González; de 23 de junio de 2014, Radicación 11001-03-24-000-2014-00189-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; de 31 de julio de 2013, Radicación 110010324000 2013 00018 00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; 11 de marzo de 2014, Radicación 11001-03-24-000-2013-00503-00, C.P. Guillermo Vargas Ayala; de 22 de octubre de 2015, Radicación 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523)A, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 238 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 249 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 229 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 231 / LEY 1444 DE 2011 – ARTÍCULO 18 / DECRETO 4057 DE 2011 – ARTÍCULO 18 / DECRETO 108 DE 2016

**NORMA DEMANDADA:** DECRETO 1303 DE 2014 (11 de julio) GOBIERNO NACIONAL ARTÍCULO 7 INCISO PRIMERO (Suspendido parcialmente)

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00630-00**

**Actor: JORGE ELIECER MANRIQUE VILLANUEVA**

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS**

**Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD**

**Referencia: Suspensión Provisional de los Efectos de Actos Administrativos**

Se decide la solicitud de suspensión provisional presentada por el ciudadano Jorge Eliecer Manrique Villanueva en contra del Decreto 1303 de 11 de julio de 2014, «(...) *Por el cual se reglamenta el Decreto 4057 de 2011 (...)*», cuyo texto es el siguiente:

**«(...) DECRETO NUMERO 1303 DE 2014**

*(julio 11)*

**por el cual se reglamenta el Decreto 4057 de 2011.**

*El Presidente de la República de Colombia, en desarrollo de las facultades constitucionales señaladas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, y*

**CONSIDERANDO:**

*Que el Gobierno nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1444 de 2011, expidió el Decreto-ley 4057 del 31 de octubre de 2011, mediante el cual se dispuso la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), y ordenó el cese definitivo de las actividades derivadas del desarrollo de las funciones misionales, permitiendo a este Departamento conservar su capacidad jurídica únicamente para adelantar las acciones y gestiones administrativas necesarias para su supresión.*

*Que el citado Decreto-ley señaló que el proceso de supresión debería adelantarse en un término de dos años, tiempo que podría ser adicionado por un año más.*

*Que mediante el Decreto número 2404 de 2013 se prorrogó hasta el 27 de junio de 2014, el plazo previsto en el artículo 1° del Decreto-ley 4057 de 2011 para la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).*

*Que mediante el Decreto número 1180 del 27 de junio de 2014, se prorrogó el proceso de supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), hasta el 11 de julio de 2014.*

*Que de acuerdo con el informe presentado por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en supresión, a la fecha se encuentran cumplidas las actividades señaladas en Decreto-ley 4057 de 2011; en consecuencia, en el presente decreto se define las entidades que recibirán los procesos judiciales, los archivos, los bienes afectos a los mismos, así como otros aspectos propios del cierre definitivo del proceso de supresión.*

#### **DECRETA:**

**Artículo 1°.** *Archivos que contienen información de inteligencia. Hasta tanto se haga la depuración del Archivo de Inteligencia y Contrainteligencia del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), de acuerdo con lo señalado en el artículo 30 de la Ley 1621 de 2013, y se determine el destino de los datos y archivos de inteligencia y contrainteligencia que deben ser retirados, la custodia y conservación de los archivos que contienen la información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados del DAS, estará a cargo del Archivo General de la Nación a partir del cierre definitivo del proceso de supresión, por cuenta de la Dirección Nacional de Inteligencia.*

*Para el acceso y consulta de la documentación de los archivos de inteligencia, la Dirección Nacional de Inteligencia será la autoridad competente para autorizar el suministro de información o la consulta de los archivos que contienen la información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).*

**Parágrafo 1°.** *El acceso y consulta de la documentación de los archivos de inteligencia, estará sujeta a la reserva legal en los*

*términos establecidos en la Constitución y la ley. En este sentido, sólo se suministrará información a las autoridades judiciales que dentro de un proceso judicial la soliciten o los entes de control que la requieran o soliciten.*

*La Dirección Nacional de Inteligencia acogerá o elaborará los protocolos de seguridad necesarios para las actividades de acceso y consulta de la información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).*

**Parágrafo 2°.** *La Procuraduría General de la Nación, de conformidad con lo señalado en el Decreto-ley 4057 de 2011 y en cumplimiento de su función preventiva, vigilará el proceso de custodia, consulta y depuración de los datos y archivos de inteligencia.*

*La consulta, conservación y depuración de los archivos que contienen información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados se regirán por las disposiciones especiales que regulan la materia.*

**Parágrafo 3°.** *La Dirección del DAS en Supresión entregará el archivo que contiene la información de inteligencia, contrainteligencia y gastos reservados en el estado en que se encuentre y su entrega se formalizará mediante un acta suscrita por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en supresión, el Director de Inteligencia con funciones administrativas del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en supresión, por el Director de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Director del Archivo General de la Nación.*

**Artículo 2°.** *Archivos generales de la entidad. La custodia, conservación y administración de los archivos generales del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en proceso de supresión y del Fondo Rotatorio del DAS, a partir del cierre definitivo del proceso de supresión del DAS, quedarán a cargo del Archivo General de la Nación.*

*Los archivos generales serán asumidos por la entidad receptora en el estado en que se encuentren y su entrega se formalizará mediante acta suscrita por el Director del DAS en supresión y el Director del Archivo General de la Nación.*

**Parágrafo 1°.** *El Archivo General de la Nación queda facultado para expedir las certificaciones laborales y para atender las*

*peticiones o solicitudes relacionadas con el archivo general que recibe en custodia y administración.*

**Parágrafo 2°.** *De conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Decreto 4057 de 2011, los archivos generales del suprimido Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) se conservarán conforme a lo dispuesto en la Ley 594 de 2000, los acuerdos y circulares externas expedidas por el Archivo General de la Nación y demás normas aplicables.*

**Artículo 3°.** *Transferencia de bienes afectos a la función trasladada. Los bienes afectos al proceso de custodia, conservación y consulta de los archivos que contienen información de inteligencia, contrainteligencia, gastos reservados y generales, serán transferidos a título gratuito a las entidades receptoras de la función, debidamente inventariados, a través de acta suscrita por el Director del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en supresión y el representante legal o su delegado de la entidad receptora, la cual servirá para el registro cuando a ello hubiere lugar.*

**Artículo 4.** *Subrogación de contratos y convenios afectos a la función trasladada. Los contratos y convenios vigentes a la fecha de expedición del presente decreto, celebrados por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en proceso de supresión o por el Fondo Rotatorio del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), cuyo objeto esté relacionado con la custodia, conservación y consulta de los archivos que contienen información de inteligencia, contrainteligencia, gastos reservados o generales, que sean requeridos por el Archivo General de la Nación para la continuidad en la prestación del servicio, se entienden subrogados a esta entidad, la cual continuará con su ejecución en los mismos términos y condiciones; para el efecto la información relacionada con dichos contratos debe allegarse a la entidad que recibe la función.*

**Artículo 5°.** *Disposiciones presupuestales en materia contractual. Para efectos de lo previsto en el presente decreto los recursos que en el proceso de Supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en supresión, hayan sido comprometidos y no pagados por el Fondo Rotatorio del DAS, deberán ser girados al Archivo General de la Nación, para que efectúen los pagos correspondientes en los términos señalados en los contratos cedidos o subrogados.*

*En consecuencia, no se requerirá ninguna operación presupuestal adicional, debiendo efectuar un giro de caja y reflejarse contablemente en cada una de las entidades.*

*Autorízase al Archivo General de la Nación para terminar la cadena presupuestal a través del SIIF Nación en la sección presupuestal 0602. La administración del SIIF Nación habilitará al Archivo General de la Nación para que pueda hacer los registros presupuestales del caso.*

**Parágrafo.** *Los remanentes financieros del Fondo Rotatorio del DAS, una vez cumplidas las obligaciones previstas en el presente decreto, deberán ser consignados al Tesoro Nacional.*

**Artículo 6°.** *Transferencia de los bienes del denominado Museo del DAS. Los bienes que conforman el denominado Museo Histórico del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) en proceso de supresión serán transferidos al Ministerio de Defensa Nacional - Comando General de las Fuerzas Militares-, para su administración, conservación y custodia, conforme al protocolo y acta de transferencia que suscriban el Director del DAS en proceso de supresión y el Ministerio de Defensa Nacional.*

**Artículo 7°.** *Procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales. Los procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales en curso en los que sea parte el DAS y/o el Fondo Rotatorio del DAS que aún no han sido recibidos por las entidades que asumieron las funciones, Migración Colombia, Dirección Nacional de Protección, Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación de conformidad con lo señalado en el numeral 3.2., del artículo 3° del Decreto-ley 4057 de 2011, serán entregados a estas entidades por el Director del DAS en proceso de supresión debidamente inventariados y mediante acta, para lo cual debe tener en cuenta la naturaleza, objeto o sujeto procesal.*

*Igualmente, los procesos que tengan relación con los servidores públicos del DAS incorporados a otras entidades de la Rama Ejecutiva deberán ser asumidos por la entidad receptora.*

*Los procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales que no deban ser asumidos por las entidades a las cuales se trasladaron funciones o se incorporaron servidores deberán ser entregados a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que continúe con Crédito Público proveerá los recursos presupuestales necesarios.*

*Los procesos judiciales se entregarán a las citadas entidades teniendo en cuenta los listados contenidos en los cuadros que hacen parte integral del presente decreto.*

*El Acta mediante la cual se hace entrega de los procesos deberá contener como mínimo:*

- 1. El nombre e identificación del demandante o reclamante.*
- 2. El número de identificación del litigob.*
- 3. El valor de las pretensiones iniciales del demandante en el proceso o conciliación.*
- 4. El despacho judicial en que cursa o cursó el proceso.*
- 5. La última actuación del proceso.*
- 6. El nombre y dirección del apoderado que representó al DAS.*
- 7. Entidad que recibe el proceso.*

***Parágrafo.*** *Con el propósito de garantizar la adecuada defensa del Estado la entidad que recibe los procesos deberá continuar atendiendo la gestión de los mismos, una vez estos le sean entregados, en los términos señalados en el presente decreto.*

***Artículo 8°.*** *Pago de sentencias judiciales. El pago de las sentencias judiciales que se encuentren debidamente ejecutoriadas al cierre del proceso de Supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), lo efectuará la entidad a la cual le haya correspondido el proceso judicial, de acuerdo con lo señalado en el presente decreto, para lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público le proveerá los recursos presupuestales que sean necesarios.*

***Artículo 9°.*** *Atención de procesos judiciales posteriores al cierre. Los procesos judiciales, reclamaciones de carácter administrativo, laboral y contractual, en los que sea parte el DAS y/o su Fondo Rotatorio al cierre de la supresión del DAS, serán notificados a las entidades que hayan asumido las funciones, de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal. Si la función no fue asumida por una entidad de la Rama Ejecutiva, serán notificados y asumidos por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.*

**Parágrafo.** Para los efectos de notificaciones judiciales que surjan con posterioridad, de conformidad con lo previsto en el Decreto-ley 4057 de 2011, se señala como domicilio único la ciudad de Bogotá D. C.

**Artículo 10.** Cobro de obligaciones a favor del DAS y procesos de jurisdicción coactiva. El cobro de las obligaciones contenidas en actos administrativos que generen una acreencia en sumas líquidas de dinero a favor del DAS, los procesos de cobro coactivo que al cierre del proceso de supresión del DAS se encuentren vigentes, así como las reclamaciones ante las compañías de seguros, deberán ser asumidos por Central de Inversiones S. A. CISA, entidad que deberá consignar los recursos recuperados a favor de la Nación en las cuentas de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional. La entrega de los procesos y de las resoluciones a CISA se hará siguiendo el procedimiento señalado por esta entidad.

Los gastos que genere para CISA el cumplimiento de la anterior función serán con cargo a los recursos efectivamente recuperados.

**Artículo 11.** Cotizaciones a los servidores en condición de prepensionados y pago de beneficios económicos. El Director del DAS en proceso de supresión deberá suscribir los convenios a que haya lugar, con las entidades administradoras de pensiones para garantizar el pago de la cotización de los servidores públicos que se encuentran en condición de prepensionados, en los términos de la sentencia CU 897 de 2012.

Los beneficios de que trata el artículo 6° del Decreto 4057 de 2011, reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica, serán cancelados por el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, previo el cumplimiento de los requisitos consagrados en la Ley 790 de 2002 y la asignación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**Artículo 12.** Entrega de bienes vacantes o mostrencos. Los bienes vacantes o mostrencos que se encuentren en poder del DAS en supresión, deberán ser transferidos en el estado en que se encuentren y debidamente inventariados, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), de conformidad con lo previsto en el Código Civil y demás normas vigentes.

**Artículo 13.** Transferencia de acciones y traslado de recursos remanentes en efectivo y en Títulos de Deuda Pública. Las acciones que posee el DAS en La Previsora Compañía de Seguros se transfieren a título gratuito al Ministerio de Hacienda y



*Crédito Público, a través del acta de transferencia que para el efecto se requiera.*

*Los recursos que a la fecha del proceso de supresión se encuentren depositados en cuentas bancarias o representados en Títulos de Deuda Pública, serán trasladados en su totalidad a favor de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para el caso de los Títulos de Deuda Pública, estos se registrarán por su valor a precios de mercado.*

**Artículo 14.** *Entrega de vehículos en tenencia del DAS en proceso de supresión. Los vehículos, puestos a disposición del DAS, hoy en proceso de supresión, que a la fecha de terminación de dicho proceso, no se haya resuelto su destino por parte del Consejo Superior de la Judicatura, serán entregados en custodia, en el estado en que se encuentren y debidamente inventariados, a la Policía Nacional, conforme al protocolo correspondiente.*

**Artículo 15.** *Vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación. (...)».*

### **1.- La solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1303 de 11 de julio de 2014**

El ciudadano Jorge Eliecer Manrique Villanueva solicitó la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1303 de 2014, «(...) específicamente aquellos derivados de la expresión “Fiscalía General de la Nación”, contenida en el primer inciso del artículo 7 del Decreto 1303 de 2014 (...)», esgrimiendo como argumentos de su petición, los siguientes:

*«(...) con base en lo ordenado por el Decreto 1303 de 2014, el 11 de julio de 2014 el DAS hizo entrega a la Fiscalía General de la Nación, de 829 expedientes, en físico de procesos del DAS, es decir, aquellos relacionados en el Anexo 5 que hace parte integral de tal Decreto.*

*Varios despachos judiciales ya se han pronunciado, negando la solicitud de tener a la Fiscalía General de la Nación como sucesora procesal del DAS, porque ello no es lo que indica el Decreto-ley 4057 de 2011 pues tal entidad no hace parte de la Rama Ejecutiva, y en cambio, ha resuelto tener como sucesores procesales del DAS a entidades como la Unidad Nacional de Protección (...)*

*La defensa judicial del DAS se está viendo afectada, en aquellos procesos que fueron entregados en físico a la Fiscalía General de la Nación, por cuanto una es la entidad que tienen bajo su custodia los expedientes y otras u otras las que serán sucesores procesales del DAS.*

*De otra parte, existe un gran número de despachos judiciales, entre ellos el Consejo de Estado, que ya han declarado a la Fiscalía General de la Nación como sucesora procesal del DAS y han requerido a tal entidad para que nombre un apoderado judicial, sin haber reparado en (i) que en virtud del Decreto Ley 4057 de 2011, a la Fiscalía General de la Nación, como entidad perteneciente de la Rama Judicial, se le trasladaron únicamente las funciones del DAS de Policía Judicial para investigaciones de carácter criminal (artículo 3, numeral 3.2.) y (ii) que al cierre de la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) los procesos y demás reclamaciones en curso debieron ser entregados a las entidades de la Rama Ejecutiva que hayan asumido las funciones de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal y que si la función no fue asumida por una entidad de la Rama Ejecutiva el Gobierno nacional determinaría la entidad de esta Rama que los asumiría (artículo 18, incisos 2 y 3), razones por las cuales el Decreto 1303 de 2014 excedió sus facultades reglamentarias del Decreto Ley 4057 de 2011.*

*Esa situación conllevará a que una vez la Fiscalía General de la Nación atienda todos esos requerimientos, se generarán un inmenso número de nulidades procesales por indebida representación, afectándose en últimas la defensa jurídica del DAS.*

*Lo anterior, sin contar con todas aquellas demandas que ya han sido notificadas a la Fiscalía General de la Nación, por entenderse erróneamente que ésta debe suceder procesalmente al DAS, cuyo término traslado para contestar ya está corriendo (...)»*

## **2.- La réplica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público frente a la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones demandadas del Decreto 1303 de 11 de julio de 2014**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público se pronunció en relación con la solicitud de medida cautelar esgrimiendo los siguientes argumentos:

Inicialmente el citado ministerio alega que no se cumplió con el informe establecido en el numeral 5° del artículo 171 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el auto admisorio de la demanda. Al respecto indica que:

*«(...) es un aviso que informa de la admisión de la demanda contra un acto administrativo en que pueda estar interesada la comunidad, el cual debe ser ordenado por el Consejero Ponente en el proveído que admita la demanda, como en el presente caso no sucedió, el cual debe dirigirse a toda la comunidad con el fin de que todas las personas conozcan la existencia de la demanda para que puedan ejercer las facultades previstas en el 223 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual establece: (se cita el artículo 223, que regula la coadyuvancia en los procesos de simple nulidad) (...)».*

Lo anterior para manifestar que *«(...) A la Fiscalía General de la Nación se le debe correr traslado de la medida cautelar solicitada por tener un interés directo en la decisión que tome el Despacho respecto de la misma (...)»* puesto que el demandante indica que a dicha entidad *«(...) se le hizo entrega de 829 expedientes en físico de procesos del Departamento Administrativo de Seguridad - DAS, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1303 del 11 de julio de 2014 (...)»* e igualmente que la defensa judicial de los procesos del Departamento Administrativo de Seguridad se está viendo afectada en *«(...) aquellos procesos que fueron entregados en físico a la Fiscalía General de la Nación, por cuanto una es la entidad que tiene bajo su custodia los expedientes y otra u otras las que serán sucesores procesales del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS (...)».*

Finalmente solicita *«(...) De conformidad con lo anterior, y previo a pronunciarse sobre la solicitud de medida cautelar, le rogamos a su Despacho declare qué entidad actuará como la sucesora procesal del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS para el presente asunto, teniendo en cuenta que se tuvo como parte demandada al DAS y han sido varios los pronunciamientos tanto administrativos como judiciales que han señalado distintas sucesoras procesales de dicha entidad ya suprimida (...)».*

Posteriormente considera que en el presente asunto se han incumplido los requisitos exigidos por el sistema jurídico colombiano para la procedencia de la medida cautelar de suspensión provisional solicitada.

El ministerio constata, en primer lugar, que el accionante olvidó enunciar cuál norma considera que fue violada, y en tal sentido indicó «(...) *Revisada la solicitud de suspensión provisional pretendida en este caso y la demanda como tal, se observa que el accionante no anunció ninguna norma como violada (...)»* y señala que «(...) *En ese sentido, ya comienzan a evidenciarse errores presentes en la solicitud de medida cautelar que se estudia, pues no es cierto, como se argumenta en el párrafo donde eleva la solicitud de medida cautelar, que se observe claramente y de manera preliminar, una ilegalidad del Decreto 1303 de 2014 (...)»*.

Agrega que:

*«(...) Ahora bien, el cumplimiento de cualquiera de los requisitos es el que determina la procedencia de la medida cautelar, pero vista la solicitud de suspensión del señor Manrique Villanueva, se advierte una precaria y pobre fundamentación, pues, solicita se realice un análisis de la norma demandada pero deja su confrontación con normas que no invoca como violadas ni mucho menos sustentada.*

*Es por esto que consideramos que no existe razón alguna para decretar la medida cautelar solicitada, pues esta y la propia demanda constituyen un[a] actuación que sí resta eficacia a un acto, pues se está generando una polémica que no tiene justificación alguna, pues el actor la enmarca en el campo de un debate entre una obligación asignada a la Fiscalía General de la Nación y la tridivisión de poderes.*

(...)

*Aclaro que, si en todo caso, se aplicaron los demás parámetros para decretar la medida cautelar enunciados en el artículo 231 del CPACA tampoco se evidencia su cumplimiento por parte del señor Manrique Villanueva, pues no se puede identificar un juicio de ponderación y tampoco un análisis probatorio, que permita establecer que sería más gravoso decretar la medida que no decretarla.*

(...)

*En la solicitud no se hizo una enunciación de artículos constitucionales y legales y es por esto que no se demuestra el cumplimiento de los requisitos para el decreto de la medida y sin cumplir con el mandato contenido en el artículo 231 del CPACA según el cual se debe hacer un “análisis del acto demandado y su*

*confrontación con las normas superiores invocadas como violadas”. (...)».*

### **3.- La réplica del Departamento Administrativo de la Función Pública frente a la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones demandadas del Decreto 1303 de 11 de julio de 2014**

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el Departamento Administrativo de la Función Pública se pronunció en relación con la solicitud de medida cautelar esgrimiendo los siguientes razonamientos:

*«(...) Ahora bien, con base en las anteriores consideraciones y enfocándonos en el estudio de la norma acusada, tenemos que señala[r] el actor que el decreto 1303 de 2014 desconoce lo establecido en el Decreto Ley 4057 de 2011 en la medida que según su interpretación, con su expedición se incluye a la Fiscalía General de la Nación como una de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional, receptora de los antiguos empleados del DAS; interpretación que resulta totalmente equivocada, en la medida que la norma acusada se limita a reglamentar las disposiciones contenidas en el Decreto 4057 y que al mismo tiempo se expiden con base en las facultades extraordinarias, otorgadas al Presidente de la República en la Ley 1444 de 2011.*

*Es así como con el fin de verificar los antecedentes de la incorporación de los antiguos empleados del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión en la Fiscalía General de la Nación, se hace necesario acudir a la Ley 1444 de 2011 que señaló en su artículo 18 lo siguiente: (se cita el artículo)*

*Como puede observarse, fue querer del Legislador que fueran incorporados en la Fiscalía General de la Nación los empleos del Departamento Administrativo de Seguridad DAS que correspondieran a las funciones inherentes a esa entidad; de tal manera que las normas que posteriormente se expidieron, se dedicaron a desarrollar estas facultades, de manera que se garantizara la continuidad de la vinculación de los servidores públicos y la custodia de las historias laborales y demás documentos asociados. Dichas incorporaciones como es lógico implicaron que las entidades receptoras, como la Fiscalía General de la Nación, asumieran las obligaciones correspondientes con el personal transferido, como por ejemplo la representación de la entidad en los procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales que sus empleados iniciaran.*

*(...)*

*Así las cosas, las apreciaciones del Accionante en cuanto a que a la Fiscalía únicamente se le asignaron las funciones de “policía judicial para investigaciones de carácter criminal” sin el establecimiento de una planta de personal que ayude al*

*cumplimiento de las mismas, no tiene fundamento, en razón a que en la Ley de facultades extraordinarias 1444 de 2011, se estableció la creación de los empleos que se encargarían de asumir esas funciones; lo cual convierte a la Fiscalía en empleador de los servidores incorporados del DAS en supresión y legítima a la entidad para hacerse parte en los procesos judiciales y en las conciliaciones prejudiciales que sus ahora empleados, inicien.*

*Finalmente es importante resaltar que la Fiscalía General de la Nación únicamente se constituye como sucesor procesal del Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión, frente a aquellos procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales que fueron o sean iniciadas por los servidores que fueron incorporados en su planta de personal; respecto de los procesos judiciales, reclamaciones de carácter administrativo, laboral y contractual, en los que sea parte el DAS y/o su Fondo Rotatorio al cierre de la supresión del DAS y cuyas funciones, de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal no hayan sido asignadas a una entidad de la Rama Ejecutiva, serán notificados y asumidos por la Agencia de Defensa Jurídica del Estado; de manera que esta última entidad se constituye como responsable jurídicamente para comparecer ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y para agotar las conciliaciones extrajudiciales, como parte y/o en representación o sustitución del Departamento Administrativo de Seguridad en supresión*

*De esta manera y realizando la confrontación de la disposición acusada frente a su norma marco, tenemos que el Decreto 1303 de 2014 se limita a definir las entidades que recibirán los procesos judiciales, los archivos, los bienes afectos a los mismos, así como otros aspectos propios del cierre definitivo del proceso de supresión; por lo cual, los aportes de la disposición acusada, en ningún momento se constituyen como excesos de la facultad reglamentaria del ejecutivo (...).*».

#### **4.- La réplica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República frente a la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones demandadas del Decreto 1303 de 11 de julio de 2014**

Dentro del término concedido para el efecto, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se opuso al decreto de la medida cautelar solicitada, señalando como cuestión previa, la siguiente:

*«(...) Mediante Auto del 22 de octubre de 2015 se admitió la demanda del asunto y en su literal b) se ordenó notificar personalmente, entre otros al “Departamento Administrativo de Seguridad DAS en supresión. Al respecto cabe preguntarse quién es la persona que representará a esta Entidad que, como es de conocimiento público, ya no existe. El DAS no existe, ya culminó su proceso de supresión y, repito, no existe.*

*Así mismo, como quiera que la demanda está dirigida a que se declare la nulidad de la expresión “Fiscalía General de la Nación” establecida en el inciso 1° del artículo 7° del Decreto 1303, es apenas lógico que esa entidad debió ser vinculada al proceso, notificada la demanda y se le debió poner en conocimiento la solicitud de medida cautelar, en especial si se tiene en consideración la afirmación del actor según la cual a ella se le entregaron 829 expedientes relativos a procesos del extinto DAS, en cumplimiento de lo establecido en el propio Decreto 1303 de 2014.*

*Aunado a lo anterior, el actor asegura que la defensa judicial de los procesos del DAS asumidos por la Fiscalía General de la Nación se está viendo afectada, porque una es la entidad que tiene bajo su custodia los expedientes y otra la que será sucesora procesal del DAS, todo lo cual generará un inmenso número de nulidades por la indebida representación, que termina afectando la defensa jurídica del DAS.*

*Y, adicionalmente, a su juicio, todo lo relatado lo motiva a solicitar la suspensión antes mencionada y que se ordene a la Presidencia de la República que reciba provisionalmente todos los expedientes que actualmente están bajo custodia de la Fiscalía General de la Nación y que fueron entregados por el DAS, esto es, los relacionados en el anexo 5 del Decreto 1303 de 2014.*

*Así mismo, solicita que se imparte una orden provisional a todos los despachos judiciales y prejudiciales del país para que revoquen los requerimientos que el han hecho a la Fiscalía General de la Nación para que en su calidad de sucesora procesal del DAS nombre apoderados, así como que esos mismos despachos se abstengan de seguir declarando a esa entidad como sucesora procesal del DAS.*

***Todo lo relatado evidencia la necesidad de establecer quién asume la defensa del DAS suprimido en este proceso, pues tal situación no está resuelta, y de vincular a la Fiscalía General de la Nación a este proceso de nulidad, so pena de incurrir en nulidad por falta de conformación del contradictorio necesario. (...)».***

Frente a la solicitud de medida cautelar propiamente, observa que el actor «(...) no ha invocado ninguna norma como violada, lo que de entrada desvirtúa la

*afirmación del actor de evidenciarse una presunta ilegalidad del Decreto 1303 de 2014. En otras palabras, la solicitud no tiene fundamento normativo para haber sido formulada; carece de sustento (...)» y que el actor no puede sostener válidamente que «(...) porque la Fiscalía General de la Nación no podía recibir los procesos, pues las disposiciones deben ser leídas en su conjunto, y al ver armónicamente todas las normas relacionadas con la supresión del DAS es muy claro que se pretendió mantener unidad en las acciones que se adelantaran, por eso esa entidad, al ser receptora de funciones del DAS, y de personal que las ejerza, debía ser receptora, igualmente de los procesos que el DAS tenía en virtud de las funciones que le fueron asignadas y del personal que se incorporó (...)».*

Resalta que en los Decretos 4057 de 2011 y 1303 de 2014, relativos a la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad, no se realiza ninguna referencia a la Presidencia de la República razón por la que «(...) resulta más confuso aún, que se le haya demandado en este proceso y, además, se pida que se convierta en parte de unos procesos en que no hay razón jurídica para adjudicárselos (...)». Agrega que:

*«(...) De otra parte, en el documento de solicitud de la medida cautelar se observa una ausencia de nexo causal con las pretensiones de la demanda, quizá, por la ausencia de argumentación de la solicitud misma, pues mientras en la demanda se solicita la declaratoria de la nulidad de la expresión “Fiscalía General de la Nación” establecida en el inciso 1° del artículo 7° del Decreto 1303 de 2014, en la solicitud de medida cautelar solicita (sic) la suspensión provisional de los efectos del Decreto 1303 de 2014, lo que evidentemente desborda no sólo las pretensiones de la demanda, sino los efectos de las normas contenidas en ese acto administrativo (...)».*

#### **5.- El pronunciamiento de la Fiscalía General de la Nación frente a la solicitud de suspensión provisional de las disposiciones demandadas del Decreto 1303 de 11 de julio de 2014**

Mediante providencia del 25 de enero de 2016, el despacho ordenó la vinculación de la Fiscalía General de la Nación al trámite de este proceso judicial y, como consecuencia de lo anterior, le corrió traslado de la medida cautelar presentada por la demandante.



Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la Fiscalía General de la Nación intervino dentro del trámite del proceso judicial solicitando se decretara la medida cautelar solicitada.

En primer lugar, manifiesta que el Decreto Ley 4057 de 2011 le transfirió a la Fiscalía General de la Nación «(...) únicamente las funciones del DAS de Policía Judicial para investigaciones de carácter criminal (artículo 3, numeral 3.2.) y no la función de defensa judicial de tal entidad, la cual, por mandato expreso debía ser asignada a diferentes entidades de la Rama Ejecutiva (...)».

Posteriormente encuentra:

*«(...) De una interpretación sistemática armónica de las disposiciones a la cual se ha hecho referencia en el presente acápite, se desprende que la Fiscalía General de la Nación no debe asumir los procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales que involucraban al extinto DAS, relacionados con los empleados que desempeñaban las funciones de policía judicial en investigaciones de carácter criminal, y que iniciaron antes del cierre definitivo del proceso de supresión (antes del 11 de julio de 2014), o aquellos que iniciaron con posterioridad pero por hechos, acciones u omisiones, imputables al extinto DAS.*

*Lo anterior, por cuanto (i) la Fiscalía General de la Nación no hace parte de la Rama Ejecutiva del poder público, (ii) tales procesos, según el texto del Decreto, debían ser asumidos por la Agencia Nacional de la Defensa Jurídica del Estado, tal como lo prevé expresamente el inciso 3 del artículo 7 del Decreto 1303 de 2014, en concordancia con los artículos 9 ibídem y 18 del Decreto 4057 de 2011 y (iii) si la función no fue asumida por una Entidad de la Rama Ejecutiva, el Gobierno Nacional determinaría la Entidad de esa Rama que los asumiría (...)».*

Finalmente y en respaldo de su posición, realiza una síntesis de la providencia de 22 de octubre de 2015, proferida por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Expediente No. 54001-23-31-000-2002-01809-01 (42523), mediante la cual se inaplicó por inconvencional, inconstitucional e ilegal, el artículo 7° del Decreto 1303 de 2014.

## **6.- La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos en la Ley 1437 de 2011**

La suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, como medida cautelar, puede ser entendida como una institución excepcional y restrictiva, derivada del principio de legalidad, concebida para la defensa del

ordenamiento superior y garantía para el ciudadano, ante las eventuales agresiones provenientes de los actos administrativos, consistente en la suspensión, en forma temporal, de sus efectos y con ello, de su fuerza ejecutoria, protegiendo y garantizando, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

Esta Sala ha resaltado que entre las características principales de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos están «(...) *su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que **actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos**, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad en el proceso en el que se hubiere decretado la medida (...)*». Igualmente ha indicado que su finalidad es la de «(...) *«evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho»*.<sup>1</sup>»<sup>2</sup>

La suspensión provisional ha sido prevista en el artículo 238 de la Carta Política, al señalar que la jurisdicción de lo contencioso administrativa tiene la facultad de suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

Es el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el que ha fijado los motivos y requisitos para la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos. El Capítulo X de la Ley 1437 de 2011 (artículos 229 a 241) se ocupó de establecer el nuevo régimen legal de las medidas cautelares que se pueden decretar en los procesos declarativos que se ventilan en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Así el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo contempla que las medidas cautelares, entre las cuales se

---

<sup>1</sup> Providencia citada ut supra, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00704-00, Actor: ANDRÉS GÓMEZ ROLDÁN, Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, Referencia: MEDIO DE CONTROL NULIDAD

encuentra la suspensión provisional, pueden ser solicitadas y decretadas por el Juez, en cualquier estado del proceso, solicitud que debe estar sustentada por la parte demandante y «(...) tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda (...)»<sup>3</sup>.

El citado artículo advierte que la decisión adoptada en relación con la solicitud de medidas cautelares no implica prejuzgamiento, postulado frente al cual ha advertido la jurisprudencia que:

*«(...) este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “prejuzgamiento” de la causa<sup>4</sup>. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia. (...)»<sup>5</sup>*

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que cuando se trate de la suspensión provisional de los actos administrativos, será procedente **siempre que exista violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, cuando aquella surja de la confrontación del acto demandado y dichas normas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.**

Al respecto y en relación con los requisitos de procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos previstos en dicho artículo, esta Sala ha manifestado:

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil catorce (2014), Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00189-00, Actor: HERNANDO MORALES PLAZA, Demandado: AUTORIDAD NACIONAL DE TELEVISION – ANTV.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 31 de julio de 2013, Rad. No. 110010324000 2013 00018 00. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, Bogotá, D.C., once (11) de marzo de dos mil catorce (2014), Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00503-00, Actor: ROMULO ROJAS QUESADA, Demandado: MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL.

**«(...) II.4.- Requisitos de procedencia de la suspensión de los efectos del acto acusado.**

A voces del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos procede por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la respectiva solicitud, «cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud». Entonces, su procedencia está determinada por la violación del ordenamiento jurídico y la necesidad de proteger provisionalmente la legalidad, mientras se profiere la decisión definitiva respecto del acto administrativo demandado<sup>6</sup>. Dice así el citado artículo:

**«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

---

<sup>6</sup> **Esto significa que la suspensión provisional, como toda medida cautelar, debe estar siempre debidamente sustentada en los dos pilares fundamentales sobre los cuales se edifica todo sistema cautelar, a saber: 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 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.**

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.» (Negritas fuera del texto).

**Del texto normativo transcrito se desprenden, para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que 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 y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados (...)**<sup>7</sup>  
(Subrayado y resaltado fuera de texto)

## 7.- El caso concreto

Vinculada al presente proceso la Fiscalía General de la Nación y decididas las cuestiones previas planteadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, mediante providencia de 25 de enero de 2016, resulta procedente decidir de fondo la solicitud de suspensión provisional de los efectos del Decreto 1303 de 2014.

Inicialmente debe precisarse que si bien el demandante en la introducción de la solicitud de medida cautelar señaló que la solicitud recaía sobre la totalidad del Decreto 1303 de 2014, posteriormente explicó que la misma se limitaba a los efectos «(...) derivados de la expresión “Fiscalía General de la Nación”, contenida en el primer inciso del artículo 7 del Decreto 1303 de 2014 (...)», razón por la que esta disposición será objeto de estudio y cuyo contenido es el siguiente:

**«(...) Artículo 7°. Procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales. Los procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales en curso en los que sea parte el DAS y/o el Fondo Rotatorio del DAS que aún no han sido recibidos por las entidades que asumieron las funciones, Migración Colombia, Dirección Nacional de Protección, Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación de conformidad con lo señalado en el numeral 3.2., del artículo 3° del Decreto-ley 4057 de 2011, serán entregados a estas entidades por el Director del DAS en proceso de supresión debidamente inventariados y mediante acta,**

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil dieciséis (2016), Radicación número: 11001-03-24-000-2014-00704-00, Actor: ANDRÉS GÓMEZ ROLDÁN, Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, Referencia: MEDIO DE CONTROL NULIDAD

*para lo cual debe tener en cuenta la naturaleza, objeto o sujeto procesal (...)*».

El demandante considera que los efectos de la disposición acusada deben ser suspendidos toda vez que el Gobierno Nacional excedió su potestad reglamentaria al establecer la entrega a la Fiscalía General de la Nación, entidad perteneciente a la Rama Judicial, de los procesos judiciales y de las conciliaciones prejudiciales en las que fuera parte el Departamento Administrativo de Seguridad y/o el Fondo Rotatorio del mismo departamento administrativo, cuando, según lo previsto en el artículo 18 del Decreto 4057 de 2011, debían ser entregados a entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva.

Para el análisis de la solicitud es menester indicar que mediante la Ley 1444 de 2011, el Legislador otorgó precisas facultades extraordinarias al Ejecutivo para modificar la estructura de la Administración Pública<sup>8</sup>. Con sustento en dicha normatividad se expidió el Decreto 4057 de 2011, mediante el cual se ordenó la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS).

En su artículo 18 se reguló lo concerniente a la atención de procesos judiciales y de cobro coactivo. El citado artículo indica:

*«(...) **Artículo 18.** Atención de procesos judiciales y de cobro coactivo. Los procesos judiciales, reclamaciones de carácter administrativo, laboral, contractual y de cobro coactivo en los que sea parte el DAS y/o su Fondo Rotatorio quedarán a su cargo hasta la culminación del proceso de supresión.*

*Al cierre de la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) **los procesos y demás reclamaciones en curso serán entregados a las entidades de la Rama Ejecutiva que hayan asumido las funciones de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal.***

*Si la función no fue asumida por una entidad de la Rama Ejecutiva el Gobierno nacional determinará la entidad de esta Rama que los asumirá.*

---

<sup>8</sup> «(...) **Artículo 18. Facultades Extraordinarias.** De conformidad con lo establecido en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley para:

a) Crear, escindir, fusionar y suprimir, así como determinar la denominación, número, estructura orgánica y orden de precedencia de los departamentos administrativos;

(...)

d) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la Administración Pública nacional y entre estas y otras entidades y organismos del Estado; (...)

***Parágrafo. Para los efectos de notificaciones judiciales que surjan posterior a la vigencia del presente Decreto, se señala como domicilio único la ciudad de Bogotá D. C. (...)***».

Confrontadas las dos disposiciones surge con claridad que la disposición acusada del artículo 7° del Decreto 1303 de 2014, resulta contraria al contenido del artículo 18 del Decreto Ley 4057 de 2011, pues dicha norma, en modo alguno autorizó al Gobierno Nacional a que entregara los procesos judiciales y demás reclamaciones (dentro de las que se pueden ubicar las conciliaciones prejudiciales) a una autoridad pública que no perteneciere a la Rama Ejecutiva, y en tanto la Fiscalía General de la Nación, conforme al artículo 249 de la Carta Política «(...) *forma parte de la rama judicial (...)*», lo cierto es que se desconoció lo ordenado por este último decreto.

Así las cosas, encuentra el despacho, en esta etapa inicial de la actuación procesal, que se configuró una transgresión de la potestad reglamentaria que corresponde al Presidente de la República, de acuerdo al artículo 189 (numeral 11) de la Carta Política, en la medida en que esta «(...) *se ejerce mediante normas jurídicas que desde el punto de vista formal y material se encuentran subordinadas a la Ley, de tal manera que no pueden derogar, modificar, ampliar o restringir su alcance, porque ello no sería reglamentar sino legislar. (...)*», puesto que, como se señaló, la disposición acusada modificó el alcance del Decreto Ley 4057 de 2011, siendo procedente por ello la suspensión de los efectos del aparte «(...) *Fiscalía General de la Nación (...)*» contenido en el inciso primero del artículo 7° del Decreto 1303 de 2014.

Menester es destacar que esta misma posición ha sido prolijada por la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, la que en sentencia del 22 de octubre de 2015, decidió inaplicar el artículo 7° del Decreto 1303 de 2014, en lo concerniente a la asunción de procesos judiciales y conciliaciones judiciales del Departamento Administrativo de Seguridad por parte de la Fiscalía General de la Nación, planteando, entre otros razonamientos, los siguientes:

*«(...) 6.5.5.- Aunado a todo lo anterior, esta Sala también encuentra serios reparos de legalidad al contenido normativo del artículo 7° del Decreto 1303 de 2014, en lo que hace referencia a la Fiscalía General de la Nación. Ello por cuanto trasgrede, de manera abierta, el Decreto-Ley que, precisamente, dice reglamentar.*

6.5.6.- En efecto, el artículo 18 del Decreto-Ley 4057 de 11 de octubre de 2011, dictado en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas mediante la Ley 1444 de 2011, enseña que una vez culmine el proceso de supresión del DAS **la representación de los procesos judiciales de dicha entidad recaerá sobre las Entidades del poder ejecutivo a las cuales se les habían encomendado –en el mismo Decreto- la asunción de funciones del DAS y en cuanto a aquellas entidades receptoras de funciones del DAS que no integraran la Rama Ejecutiva del poder público, determinó que correspondería al Gobierno Nacional determinar la entidad “de esta Rama”, esto es, de la ejecutiva que los asumirá.** No obstante ello, el artículo 7° del Decreto 1303 de 2014 atribuyó, entre otras entidades, a la Fiscalía General de la Nación la representación de los procesos judiciales y las conciliaciones prejudiciales en los que estuviere involucrado el DAS.

6.5.7.- Fluye, entonces, la contrariedad entre lo preceptuado por el Decreto-Ley (4057 de 2011) y el reglamentario (1303 de 2014), por cuanto siendo este último acto jurídico concreción del ejercicio de la potestad reglamentaria en cabeza del Gobierno Nacional, **pretende extender la representación judicial del DAS a un órgano que no integra la Rama Ejecutiva del Poder Público, siendo que el Decreto-Ley estableció en modo claro y explícito que tal competencia sería distribuida entre las Entidades del poder ejecutivo, que no judicial.**

6.5.8.- Y es que en lo que hace relación al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República (artículo 189 núm. 11 Constitución Política), en virtud de su función como Suprema Autoridad Administrativa, debe advertirse que tal habilitación constitucional no supone, ni puede ser entendida como una autorización para desconocer, desvirtuar o trasgredir el contenido normativo de la Ley que se dice reglamentar, ya que, como bien entendido se tiene por esta Corporación, el ejercicio de reglamentación supone la adopción de decisiones administrativas tendientes a hacer operativa o llevar a ejecución la ley más, en modo alguno, que se cercene la voluntad legislativa.

**6.5.9.- Sin más, el precepto reglamentario que atribuye a la Fiscalía General de la Nación representación judicial de los procesos judicial y las conciliaciones prejudiciales del suprimido Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, contraviene el orden convencional, constitucional y legal,**



**conforme se expuso con suficiencia en las precedentes páginas. (...)»<sup>9</sup>**

Ahora bien, cabe destacar que durante el trámite de este proceso judicial, el Gobierno Nacional profirió el Decreto 108 del 22 de enero de 2016, mediante el cual reglamentó el artículo 18 del Decreto Ley 4057 de 2011, cuyo contenido es el siguiente:

*«(...) Que en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por los literales a) y d) del artículo 18 de la Ley 1444 de 2011, y en concordancia con el parágrafo 3 del mismo artículo, el Presidente de la República ordenó, mediante Decreto Ley 4057 de 2011, la supresión del Departamento Administrativo de Seguridad -DAS-, creado mediante Decreto 1717 de 1960.*

*Que el artículo 18 del Decreto Ley 4057 de 2011 dispuso que los procesos judiciales y demás reclamaciones en los que fueran parte el DAS y/o el Fondo Rotatorio del DAS serían entregados a las entidades de la Rama Ejecutiva que asumieran las funciones del DAS, de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal.*

*Que la misma norma dispuso que si la función no fue asumida por una entidad de la Rama Ejecutiva, el Gobierno determinará la entidad de la Rama que lo asumiría,*

*Que en desarrollo de dicho inciso, mediante Decreto 1303 de 2014, reglamentario del Decreto 4057 de 2011, el Presidente de la República identificó las entidades que recibirían los procesos judiciales, archivos, bienes y otros aspectos propios del DAS que resultaron de la supresión del organismo.*

*Que el artículo 7° del Decreto 1303 de 2014 incluyó a la Fiscalía General de la Nación entre las entidades que recibirían procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales en los que fuera parte el DAS y/o el Fondo Rotatorio del DAS.*

*Que el mismo artículo dispuso que los «procesos judiciales y conciliaciones prejudiciales que no deban ser asumidos por las entidades a las cuales se trasladaron funciones o se incorporaron servidores deberán ser entregados a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, para que continúe con la defensa de los intereses del Estado, para efectos de lo cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público proveerá los recursos presupuestales necesarios».*

---

<sup>9</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA PLENA, SECCION TERCERA, Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, Bogotá D.C., veintidós (22) de octubre de dos mil quince (2015). Radicación número: 54001-23-31-000-2002-01809-01(42523)A, Actor: JUAN CARLOS AROCHA SERRANO Y OTROS. Demandado: NACION - FISCALIA GENERAL DE LA NACION - RAMA JUDICIAL – DAS. Referencia: ACCION DE REPARACION DIRECTA (AUTO SUCESION PROCESAL)

Que en la acción de reparación directa identificada con el expediente 54001-23-31-000-2002-01809-01 (42523), la Sala Plena de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante auto del 22 de octubre de 2015, inaplicó, para el caso concreto, por razones de inconveniencia, inconstitucionalidad e ilegalidad, el artículo 7° del Decreto 1303 de 2014 en lo que hace referencia al traslado de procesos judiciales y conciliaciones del DAS a la Fiscalía General de la Nación.

**Que en dicho auto se reconoció al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República como sucesor procesal del DAS, hasta que el Presidente de la República reglamente lo pertinente.**

**Que existe la posibilidad de que otras autoridades judiciales, competentes para decidir procesos judiciales en que hayan sido parte el DAS o el Fondo Rotatorio del DAS, adopten decisiones similares a la incorporada en el auto del 22 de octubre de 2015 del Consejo de Estado y, por tanto, ordenen la remisión de los expedientes judiciales y demás reclamaciones en que sean parte dichos sujetos procesales al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.**

Que, en consecuencia, y en desarrollo del citado inciso tercero del artículo 18 del Decreto 4057 de 2011, según el cual, «si la función no fue asumida por una entidad de la Rama Ejecutiva el Gobierno nacional determinará la entidad de esta Rama que los asumirá», se hace necesario asignar a una entidad de la Rama Ejecutiva los procesos inicialmente asignados a la Fiscalía General de la Nación.

Que en la misma línea, y con el fin de dar cumplimiento a los artículos 18 del Decreto 4057 de 2011 y 7° y 9° del Decreto 1303 de 2013, el artículo 238 de la Ley 1753 de 2015 autorizó «la creación de un patrimonio autónomo administrado por Fiduciaria La Previsora S.A. con quien el Ministerio de Hacienda y Crédito Público suscribirá el contrato de fiducia mercantil respectivo», patrimonio encargado de la «atención de los procesos judiciales, reclamaciones administrativas, laborales o contractuales en los cuales sea parte o destinatario el extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio, y que no guarden relación con funciones trasladadas a entidades receptoras de acuerdo con la naturaleza, objeto o sujeto procesal, o que por cualquier razón carezcan de autoridad administrativa responsable para su atención».

DECRETA:

**Artículo 1. Asignación de procesos.** *Asígnanse a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, con el fin de que sean atendidos y pagados con cargo al patrimonio autónomo cuya creación fue autorizada por el artículo 238 de la Ley 1753 de 201 los procesos judiciales entregados a la Fiscalía General de la Nación como sucesor procesal del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o su Fondo Rotatorio, en los casos en que la Fiscalía sea excluida como parte procesal por decisión del juez de conocimiento.*

**Artículo 2. Entrega.** *Las carpetas de archivo administrativo correspondientes a los procesos judiciales a que se refiere este decreto serán entregadas por el Jefe de la Oficina Jurídica de la Fiscalía General de la Nación al Jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional Defensa Jurídica del Estado.*

*La entrega se hará caso a caso, mediante acta que contendrá, como mínimo, los siguientes datos:*

- 1. Nombre e identificación del demandante*
- 2. Número de identificación del proceso en el sistema e-Kogui*
- 3. Valor de las pretensiones iniciales*

**Artículo 3. Vigencia.** *El presente decreto rige a partir de la su publicación (...)*»

Nótese como el citado decreto no deroga la disposición legal que se enjuicia en este proceso judicial.

Tampoco se evidencia con claridad que la hubiere derogado en forma tácita, pues la norma se aplica en la eventualidad de que los jueces de esta jurisdicción, en cada caso concreto y aplicando los argumentos expuesto en la providencia del 22 de octubre de 2015 por la Sección Tercera de esta Corporación, hubieren excluido a la Fiscalía General de la Nación como sucesor procesal del extinto Departamento Administrativo de Seguridad.

En dicho caso, determinado por el juez contencioso administrativo que la Fiscalía General de la Nación no pertenece a la Rama Judicial y, por ello, que no se le podía asignar la atención de los procesos judiciales y reclamaciones en curso, se presenta el supuesto previsto en el inciso tercero, esto es, que la función no fue asumida por una entidad de la Rama Ejecutiva, lo que da lugar a que el Ejecutivo determine qué entidad de esa rama lo hará.

Siguiendo lo anterior, cabe advertir que mediante este decreto se pretendió asignar a una entidad diferente, esto es, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, la atención de los procesos judiciales y reclamaciones en curso por cuanto en la citada providencia del 22 de octubre de 2015, proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado, se reconoció como sucesor procesal del extinto Departamento Administrativo de Seguridad al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y se temía que los jueces siguieran dicha posición.

Encontrándose, entonces, que la disposición legal que se enjuicia no ha sido derogada, este despacho reitera las conclusiones expuestas líneas atrás en las que consideró que la disposición acusada del artículo 7° del Decreto 1303 de 2014, resultaba contraria al contenido del artículo 18 del Decreto Ley 4057 de 2011, pues dicha norma, no autorizó al Gobierno Nacional a que entregara los procesos judiciales y demás reclamaciones (dentro de las que se pueden ubicar las conciliaciones prejudiciales) a una autoridad pública que, como ocurre con la Fiscalía General de la Nación, no pertenece a la Rama Ejecutiva.

**En mérito de lo expuesto, el Consejero Ponente de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo,**

**RESUELVE**

**DECRETAR** la suspensión provisional del aparte «(...) *Fiscalía General de la Nación* (...)», del inciso primero del artículo 7° del Decreto 1303 de julio 11 de 2014, expedido por el Gobierno Nacional.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado