**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veinte (2020)**

**Radicación:** 11001 0315 000 2020 04340 00

**Asunto:** Control inmediato de legalidad del Decreto 1332 de 6 de octubre de 2020, *“Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo*[*772*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=127362#772)*de 2020, sobre medidas especiales en materia de procesos de insolvencia”*, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Comercio, Industria y Turismo)

**AUTO INTERLOCUTORIO**

El Despacho procede a decidir si avoca el conocimiento del Decreto 1332 de 6 de octubre de 2020, *“Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo* [*772*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=127362#772) *de 2020, sobre medidas especiales en materia de procesos de insolvencia”*, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Comercio, Industria y Turismo)[[1]](#footnote-1), previas las siguientes:

**CONSIDERACIONES:**

En armonía con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994[[2]](#footnote-2), *“Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece que las medidas de carácter generalque sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado[[3]](#footnote-3) si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código[[4]](#footnote-4).

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

En el artículo 185 *ibídem* se establece el trámite procesal que debe seguir el referido medio de control.

La Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió, para los fines antes señalados, el Decreto 1332 de 6 de octubre de 2020, *“Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo* [*772*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=127362#772) *de 2020, sobre medidas especiales en materia de procesos de insolvencia”*, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Comercio, Industria y Turismo)*.* En los considerandos de este Decreto se señalan como motivaciones para su expedición, las siguientes:

“Que la Ley 1116 de 2006 establece el régimen de insolvencia empresarial y su objetivo consiste en proteger el crédito, recuperar y conservar las empresas como unidades de explotación económica y fuentes generadoras de empleo, a través de los procesos de reorganización y de liquidación judicial, buscando el aprovechamiento del patrimonio del deudor, cuando no es posible su recuperación, siempre bajo el criterio de agregación de valor.

Que la Ley 1116 de 2006 otorgó facultades jurisdiccionales a la Superintendencia de Sociedades para conocer como Juez del Concurso en el caso de todas las sociedades, empresas unipersonales y sucursales de sociedades extranjeras y, a prevención, tratándose de deudores personas naturales comerciantes.

Que el Gobierno nacional expidió el Decreto Legislativo 772 de 2020, por el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial.

Que los artículos 11 y 12 del precitado Decreto Legislativo definieron los procesos de reorganización abreviado y liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias, dirigido a aquellos deudores con activos inferiores o iguales a cinco mil. salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMMLV), por lo que resulta necesario definir algunos aspectos relativos a los destinatarios de los mencionados procesos, así como la posibilidad que tienen los deudores para acceder a otros procesos, procedimientos o trámites definidos en la Ley 1116 de 2020 y el Decreto Legislativo 560 de 2020.

Que de acuerdo con las reglas establecidas para los procesos de reorganización abreviado y liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias, se debe precisar la aplicación de la coordinación de estos procesos.

Que de conformidad con las etapas señaladas en los procesos de reorganización abreviado y liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias, se estableció la presentación de objeciones a la calificación y graduación de créditos, determinación de los derechos de voto y resulta necesario definir que su presentación se realice ante el Juez del Concurso para que obren en el expediente, así como los términos para la sustentación del plan de negocios y de la propuesta de acuerdo de reorganización.

Que, con el fin de dar claridad sobre la designación de los promotores en el proceso de reorganización abreviado para pequeñas insolvencias, se hace necesario señalar la aplicación de las normas previstas para tal fin en los procesos de reorganización, en especial las contenidas en la Ley 1429 de 2010.

Que es pertinente desarrollar el artículo 5 del Decreto Legislativo 772 de 2020, respecto a los mecanismos de protección de la empresa y el empleo, para definir algunas obligaciones especiales en cabeza de los deudores que se encuentren en trámite de un proceso de reorganización o hayan solicitado su inicio y cuya actividad es la construcción de inmuebles destinados a vivienda, para tramitar con eficacia dichos mecanismos.

Que resulta necesario para el cumplimiento de los fines del Decreto Legislativo 772 de 2020 que durante su vigencia no sea procedente el registro como gravamen judicial de las medidas cautelares decretadas sobre bienes del deudor ejecutado, así como definir su tratamiento en los procesos de insolvencia, especialmente sobre el levantamiento por parte del Juez del Concurso.

Que de acuerdo con lo señalado en el artículo 6 del Decreto Legislativo 772 de 2020, en relación con la caducidad de las acciones individuales de cobro, es necesario precisar el alcance de la figura y su aplicación en el proceso de liquidación judicial.

Que el artículo 6 del Decreto Legislativo 772 de 2020, definió los mecanismos de recuperación de valor en los procesos de liquidación, de tal forma que resulta pertinente determinar algunos aspectos relativos a la propuesta de adjudicación directa del liquidador.

Que mediante Boletín No.139 de 3 de septiembre de 2020, la Corte Constitucional declaró que el Decreto Legislativo 772 de 2020, está ajustado a la Constitución, con algunas excepciones relativas al pago de los honorarios del liquidador en los procesos de liquidación judicial simplificado, previsto en el artículo 13 del mencionado decreto.

Que en virtud de lo previsto en el artículo 2.1.2.1.14 del Decreto 1081 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de la Presidencia de la República, el presente decreto estuvo publicado por el término de quince (15) días calendario, entre el 6 y 23 de agosto de 2020.”

En ese orden, se tiene que el Decreto 1332 de 6 de octubre de 2020 es un acto de carácter general dictado por una autoridad nacional en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo reglamentario del *Decreto Legislativo 772 de 3 de junio de 2020*[[5]](#footnote-5), a su vez, expedido en uso de las facultades otorgadas mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020[[6]](#footnote-6), por lo cual esta Corporación avocará el conocimiento del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectos de efectuar el control inmediato de legalidad de dicho acto.

Se pone de relieve que, en sesión virtual número 10 llevada a cabo el 1º de abril del año en curso, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado aprobó *“asignar los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión, de conformidad, entre otros, con los artículos 107-4, 185-1 y 111-8 del CPACA y 23, 29-3 y 42 del Acuerdo 080 de 2019”.* Por ende, el conocimiento del control de legalidad que nos ocupa corresponde a la Sala 18 Especial de Decisión, en la cual el Consejero Ponente que suscribe esta decisión actúa como presidente.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se ordenará informar a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, a efectos de que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 1332 de 6 de octubre de 2020, expedida por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Comercio, Industria y Turismo). Se dispondrá, así mismo, que el citado aviso se publique, por ese mismo término, en el sitio *web* de esta Corporación y de la Rama Judicial.

Igualmente, se oficiará a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y a la Secretaría General del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de que remitan los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento al Decreto 1332 de 6 de octubre de 2020, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo.

En mérito de lo expuesto, el Despacho

**RESUELVE:**

**PRIMERO: AVOCAR CONOCIMIENTO,** en única instancia, del Decreto 1332 de 6 de octubre de 2020, *“Por el cual se reglamenta el Decreto Legislativo*[*772*](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=127362#772)*de 2020, sobre medidas especiales en materia de procesos de insolvencia”*, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Comercio, Industria y Turismo), con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión al Presidente de la República, a través del Secretario Jurídico de la Presidencia o de quien esté autorizado por delegación para recibir las notificaciones, y al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, o a quien este haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

**TERCERO:** **NOTIFICAR** la presente decisión al Director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o a quien este haya delegado la facultad de notificarse de las decisiones judiciales, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199 del CPACA, modificado por el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012.

**CUARTO: NOTIFICAR** la presente decisión al Ministerio Público, bien sea de manera personal o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

**QUINTO: INFORMAR** a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso fijado en la Secretaría General del Consejo de Estado por el término de diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 185 y en el artículo 186 del CPACA; lapso durante el cual cualquier ciudadano podrá́ intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 1332 de 6 de octubre de 2020, expedido por el Gobierno Nacional (Presidente de la República y Ministro de Comercio, Industria y Turismo). El citado aviso se deberá publicar, por ese mismo término, en el sitio *web* de esta Corporación y de la Rama Judicial.

**SEXTO: INVITAR,** a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General, a las entidades públicas, organizaciones privadas y expertos en derecho comercial y/o en materia de insolvencia empresarial, para que, si desean intervenir, presenten su concepto sobre este asunto dentro de los diez (10) días siguientes a la publicación de esta providencia, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

**SÉPTIMO: OFICIAR** a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y a la Secretaría General del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con el fin de que remitan, en medio magnético, copia de los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento al Decreto 1332 de 6 de octubre de 2020, o de cualquier otro documento que hubiere sido relevante para expedir dicho acto administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 185 del CPACA. Para el efecto, se le concede un término de diez (10) días, contados desde la fecha en que reciba el correspondiente oficio.

**OCTAVO: ORDENAR** a la Secretaría General de esta Corporación que, vencido el término de que trata el numeral 4 del artículo 185 del CPACA, remita el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda su concepto, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 de esta misma norma.

**NOVENO: DISPONER** la siguiente cuenta de correo electrónico del Consejo de Estado para el recibo de oficios, memoriales, escritos, pruebas documentales y demás, relacionados con el presente trámite judicial: [secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co](mailto:secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co)

**Notifíquese y cúmplase.**

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Presidente Sala 18 Especial de Decisión**

1. Asunto repartido a este Despacho por la Secretaría General de la Corporación el 8 de octubre de 2020. [↑](#footnote-ref-1)
2. “Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. || Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” [↑](#footnote-ref-2)
3. A través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011, artículo 111 numeral 8). [↑](#footnote-ref-3)
4. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia de 5 de marzo de 2012, destacó que *“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”.* [Expediente núm. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA)]. [↑](#footnote-ref-4)
5. “Por el cual se dictan medidas especiales en materia de procesos de insolvencia, con el fin de mitigar los efectos de la emergencia social, económica y ecológica en el sector empresarial” [↑](#footnote-ref-5)
6. “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”. [↑](#footnote-ref-6)