



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. DIECISÉIS

Referencia: Medio de control inmediato de legalidad

Consejero Ponente: Nicolás Yepes Corrales

Núm. único de radicación: 11001031500020200183100

Acto administrativo objeto de control: Resolución núm. 100-002560 de 17 de abril de 2020 expedida por el Superintendente de Sociedades

Asunto: Salvamento de voto a la sentencia de 18 de junio de 2021 proferida por la Sala Especial de Decisión núm. Dieciséis del Consejo de Estado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Con el debido y acostumbrado respeto por la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Especial del Consejo de Estado en la sentencia proferida el 18 de junio de 2021, manifiesto que no la comparto, razón por la cual presento salvamento de voto en los siguientes términos.

Para efectos de explicar las razones del presente salvamento, su estudio se divide en las siguientes dos partes: i) la sentencia de 18 de junio de 2021 y consideraciones; y ii) el fundamento del salvamento de voto, en el caso *sub examine*: las cuales se desarrollarán a continuación.

La sentencia proferida el 18 de junio de 2021 y consideraciones

1. La Sala Especial de Decisión, en la sentencia proferida el 18 de junio de 2021, resolvió:

“[...] PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad de la Resolución 100-002560 de 17 de abril de 2020, expedida por la Superintendencia de Sociedades.”



SEGUNDO. NOTIFICAR a la Superintendencia de Sociedades y al Ministerio Público de la presente providencia.

TERCERO. COMUNICAR el contenido de esta decisión en la página web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial.

CUARTO. En firme esta providencia, dispóngase el archivo del proceso y realícense las anotaciones pertinentes en el aplicativo SAMAI. [...]”.

2. La Sala Especial, en la sentencia, realiza un estudio sobre el control inmediato de legalidad, sus características, la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y, posteriormente, realizó el estudio formal y material del acto administrativo.

3. En cuanto a la procedencia del control inmediato de legalidad, consideró que “[...] analizados los antecedentes que procedieron a su expedición, se advierte que la Resolución 100-002560 de 17 de abril de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad, dado que no se cumple con el tercero de los presupuestos requeridos para el efecto, esto es, que se haya expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción [...]”.

4. La Sala precisó que “[...] si bien en esta resolución se hace mención a lo previsto en el Decreto Legislativo 560 de 2020, lo cierto es que este acto administrativo no está desarrollando de ninguna manera lo dicho en esa norma respecto de las medidas adoptadas para los procesos de insolvencia en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, sino que simplemente se limitó a disponer la adición de unas competencias y funciones al interior de la entidad, en ejercicio de competencias que le son propias [...]”.

5. Posteriormente, se concluyó que “[...] aunque el acto administrativo objeto de análisis se relaciona de alguna manera con una medida adoptada por el Gobierno Nacional por la aparición y propagación del virus COVID-19, ello no deriva en la procedencia automática del control inmediato de legalidad, pues es imprescindible que el acto haya sido expedido con fundamento o en desarrollo de algún decreto legislativo, tal y como lo exigen las normas que regulan este asunto, lo que no sucede en el caso concreto [...]”.



Fundamento del salvamento de voto

6. El suscrito Magistrado, de la revisión del contenido de la Resolución, considera que el acto objeto de control cumple con los supuestos fácticos previstos en los artículos 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994¹ y 136 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011² y, en consecuencia, es susceptible del control inmediato de legalidad, por las razones que se exponen a continuación:

7. En **primer orden**, considera que la Resolución es una medida de carácter general toda vez que sus supuestos son objetivos, impersonales y abstractos, comoquiera que se adicionan unas funciones a las dependencias de la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia y de las Intendencias Regionales de la Superintendencia de Sociedades, que fueron asignadas en la Resolución núm. 100-001107 de 31 de marzo de 2020, consistentes en conocer los trámites de Negociación de Emergencia de Acuerdos de Reorganización y Procedimientos de Recuperación Empresarial previstos en el Decreto 560 de 2020 y, en ese sentido, está dirigida a una pluralidad indeterminada de personas.

8. En **segundo orden**, atendiendo a que el Superintendente de Sociedades expidió la Resolución “[...] **[e]n uso de sus atribuciones legales, reglamentarias, y en especial las conferidas por el artículo 115 de la Ley 489 de 1998, los numerales 15, 18, 19 y 20 del artículo 8, el Decreto 1023 de 2012 [...]**” (Destacado fuera texto); se considera que el acto se expidió en ejercicio de la función administrativa.

9. En **tercer orden**, la Resolución indicada *supra*:

9.1. Por un lado, invoca, la siguiente norma en la parte de sus considerandos:

*“[...] Que mediante el **Decreto 560 de 15 de abril de 2020**, “Por el cual se adoptan medidas transitorias especiales en materia de proceso de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica”, el Gobierno Nacional adoptó algunas medidas que facilitan el desarrollo y funcionamiento de los procesos de insolvencia.*

¹ “[...] Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia [...]”.

² “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”.



*Que algunas de las medidas establecidas en el **Decreto 560 de 15 de abril de 2020**, implican la necesidad de complementar la asignación de funciones y competencias de las diferentes dependencias de la Superintendencia de Sociedades.*

Que, en ese sentido, se requiere hacer una adición a la Resolución 100-1001107 de 31 de marzo de 2020 [...]” (Destacado fuera de texto).

9.2. Y, por el otro, en su parte resolutive dispuso la siguiente medida:

*“[...] **ARTÍCULO 1. Alcance de la Resolución.** La presente resolución adiciona las competencias que fueron asignadas a los funcionarios de la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia y los Intendentes Regionales mediante la Resolución 100-001107 de 31 de marzo de 2020, en virtud de lo dispuesto por el Decreto 560 de 15 de abril de 2020.*

***ARTÍCULO 2. Extensión de competencias para la suscripción de providencias propias de los procedimientos del Decreto 560 de 2020.** La competencia para suscribir actos y providencias asignada a los funcionarios de la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia y a los Intendentes Regionales mediante la Resolución 100-001107 de 2020, podrá igualmente ejercerse frente a los trámites de Negociación de Emergencia de Acuerdos de Reorganización y Procedimientos de Recuperación Empresarial previstos en el Decreto 560 de 2020, según la distribución de competencias que haya sido realizada por el Superintendente de Sociedades.*

***ARTÍCULO 3. Vigencia.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición [...]”.*

10. El suscrito Magistrado considera que la Resolución se expidió “[...] como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción [...]”, comoquiera que: i) tiene por objeto adicionar unas funciones a la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia y a las Intendencias Regionales en virtud del Decreto Legislativo 560 de 15 de abril de 2020; ii) en sus consideraciones invoca el mencionado Decreto Legislativo; y iii) en su parte resolutive adopta una medida que desarrolla dicho Decreto Legislativo.

11. **En ese orden de ideas**, no comparto el proyecto en cuanto determinó la improcedencia del control inmediato de legalidad, debido a que se considera que la Resolución núm. 100-002560 de 17 de abril de 2020 expedida por el Superintendente de Sociedades es una medida general dictada por una autoridad del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, en desarrollo de decretos legislativos expedidos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica; y, en consecuencia, procede el control inmediato de legalidad.



En estos términos dejo expuesto mi salvamento de voto.

Fecha ut supra

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado