



---

Radicado: 11001 03 15 000 2020 01831 00  
Control inmediato de legalidad Resolución No. 100-002560 de 17 de abril de 2020

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 16**

**CONSEJERO PONENTE: NICOLAS YEPES CORRALES**

Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Radicación: 11001 03 15 000 2020 01831 00**  
**Referencia: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 100-002560 de 17 de abril de 2020, proferida por la Superintendencia de Sociedades**

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del proceso de control inmediato de legalidad del acto administrativo de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 111 numeral 8, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

**I. ANTECEDENTES**

1. Por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y por el término de 30 días calendario, *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*<sup>1</sup>.

2. Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo No. 560 de 15 de abril 2020<sup>2</sup>, se adoptaron medidas transitorias especiales en materia de procesos de insolvencia, en el marco del Estado de Emergencia, Social y Ecológica.

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51264 de 22 de marzo de 2020.

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 51285 de 15 de abril de 2020.



3. A través de la Resolución No. 100-002560 de 17 de abril de 2020<sup>3</sup>, el Superintendente de Sociedades dispuso adicionar unas competencias en materia de insolvencia, en aras de dar estricto cumplimiento a las medidas adoptadas mediante Decreto Legislativo No. 560 de 15 de abril 2020.
4. En la Secretaría General del Consejo de Estado, a través de correo electrónico, fue recibida una copia de la citada resolución para efectos de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad del acto en cuestión.
5. De acuerdo con las reglas de reparto previstas en el Reglamento del Consejo de Estado, el presente asunto ingresó a este Despacho el 11 de mayo de 2020 para adelantar el trámite de rigor.

## II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“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”*<sup>4</sup>.

De manera armónica, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que *“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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código”*.

<sup>3</sup> Publicada en la página web de la entidad. Visible en [https://www.supersociedades.gov.co/nuestra\\_entidad/normatividad/normatividad\\_resoluciones/Resolucion\\_100-002560\\_del\\_17\\_de\\_abril\\_de\\_2020.pdf](https://www.supersociedades.gov.co/nuestra_entidad/normatividad/normatividad_resoluciones/Resolucion_100-002560_del_17_de_abril_de_2020.pdf)

<sup>4</sup> Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.



Por su parte, el numeral 8 del artículo 111 del CPACA dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en ejercicio de la facultad de efectuar “*el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción*”. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual del 1 de abril de 2020, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían conocidos por las Salas Especiales de Decisión<sup>5</sup>.

2. De acuerdo con las normas citadas, para determinar si hay lugar o no a adelantar este control respecto de determinado acto administrativo, resulta necesario establecer: **(i)** que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; **(ii)** que esa medida tenga carácter general; y **(iii)** que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

Debe resaltarse que, debido a la excepcionalidad de este mecanismo, todas las circunstancias antes anotadas deben concurrir en cada caso para que el Consejo de Estado pueda aprehender el conocimiento de determinado acto.

3. Pues bien, en el presente asunto, el Despacho encuentra que:

i) La Resolución No. 100-002560 de 17 de abril de 2020 es, efectivamente, un acto expedido por una autoridad del orden nacional, atendiendo a la naturaleza jurídica de la Superintendencia de Sociedades como un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, mediante el cual el Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control de las sociedades mercantiles<sup>6</sup>, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998<sup>7</sup>. Además, fue proferido

<sup>5</sup> Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en “3. *Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo*”.

<sup>6</sup> Artículo 1 del Decreto 1023 de 18 de mayo de 2012, “Por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Sociedades y se dictan otras disposiciones”

<sup>7</sup> “ARTICULO 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN EL ORDEN NACIONAL. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:



en ejercicio de función administrativa, en tanto se relaciona con la organización de la entidad y las competencias asignadas a cada una de sus dependencias y funcionarios.

ii) En cuanto al carácter general de la medida adoptada, se advierte que la resolución en cuestión dispone adicionar las competencias que le fueron asignadas mediante la Resolución No. 100-001107 de 31 de marzo de 2020 a los funcionarios de la Delegatura de Procedimientos de Insolvencia y a los Intendentes Regionales, así como extender la facultad asignada a ellos de suscribir actos y providencias propias de los procedimientos previstos en el Decreto No. 560 de 2020, a los trámites de negociación de emergencia de Acuerdos de Reorganización y Procedimientos de Recuperación Empresarial previstos en ese mismo decreto<sup>8</sup>.

En este sentido, de la revisión de la resolución en comento se encuentra que en este acto se consagran verdaderas decisiones de carácter general que tienen efectos no solamente en términos de organización interna sino también, y de manera principal, frente a quienes se verán abocados a acudir a los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo No. 560.

iii) Finalmente, se advierte que este acto administrativo fue expedido al amparo de un decreto de estado de excepción, como quiera que su fundamento, según allí mismo se aduce, se encuentra en el Decreto No. 560 de 15 de abril de 2020, el cual introdujo nuevas disposiciones transitorias en materia de procesos de insolvencia. Además, es claro que con la Resolución en cuestión se busca precisamente desarrollar y concretar sus efectos en las actuaciones de la Superintendencia de Sociedades.

Así las cosas, como quiera que se cumplen todos los requisitos previstos tanto en la Ley 137 de 1994 como en la Ley 1437 de 2011, debe concluirse que este acto sí está sujeto al control inmediato de legalidad; en atención al trámite previsto en el

---

(...) 2. *Del Sector descentralizado por servicios:*

c) *Las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica; (...)*”.

<sup>8</sup> Se advierte que la Resolución No. 100-001107 de 31 de marzo de 2020 no fue sometida al trámite del control inmediato de legalidad ante el Consejo de Estado.



artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y a las reglas que han sido establecidas por la Presidencia del Consejo de Estado, particularmente aquellas contenidas en la Circular 004 de 23 de marzo de 2020, se procederá entonces a avocar conocimiento para dar inicio al proceso de control inmediato de legalidad de ese acto administrativo, mediante la adopción de las decisiones que en derecho corresponde.

En consecuencia, el Despacho,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO. AVOCAR CONOCIMIENTO** del proceso de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 100-002560 de 17 de abril de 2020 suscrita por el Superintendente de Sociedades. Por tanto, **ADMITIR LA DEMANDA** en los términos previstos en el numeral 3º del artículo 185 del CPACA.

**SEGUNDO.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 196 del CPACA **NOTIFICAR PERSONALMENTE** de esta decisión a la autoridad que profirió el acto, esto es a la Superintendencia de Sociedades, en la forma prevista en el artículo 197 de la referida codificación.

**TERCERO. NOTIFICAR PERSONALMENTE** al **MINISTERIO PÚBLICO** y a la **AGENCIA NACIONAL DE DEFENSA JURÍDICA DEL ESTADO** de la existencia de este proceso, mediante envío de mensaje de datos al correo electrónico dispuesto para el efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 199 del CPACA, tal y como fue modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

**CUARTO.** Por Secretaría, **FIJAR UN AVISO** por el término de diez (10) días anunciando la existencia del presente proceso, así como la posibilidad de que en ese término cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad de ese acto administrativo.



**QUINTO. DISPONER** que, por Secretaría, el aviso al que se refiere el numeral anterior sea publicado en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA.

**SEXTO. INVITAR** a la Cámara de Comercio de Bogotá, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), a la Asociación de Emprendedores de Colombia (ASEC), y a la Universidad Externado de Colombia para que, si lo consideran del caso, presenten por escrito y en el término de fijación del aviso su concepto acerca de puntos relevantes para el control de legalidad de la Resolución No. 100-002560 de 17 de abril de 2020, expedida por la Superintendencia de Sociedades.

**SÉPTIMO. REQUERIR** a la Superintendencia de Sociedades para que remita los documentos que dan cuenta tanto de los trámites que antecedieron al acto sometido a control de legalidad, como de los hechos que llevaron a la expedición de la Resolución No. 100-002560 de 17 de abril de 2020, para lo cual se le confiere un término de diez (10) días.

**OCTAVO.** Una vez expirado el término de publicación del aviso, por Secretaría **TRASLADAR** 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° del artículo 185 del CPACA.

**NOVENO.** Vencido el término anterior, **DISPONER** que el expediente regrese al Despacho para continuar el trámite de rigor.

**NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,**

**NICOLÁS YEPES CORRALES**  
Consejero  
(original firmado)