

# COMUNICADO No. 37

Septiembre 2 y 3 de 2020



CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

**LAS MEDIDAS ADOPTADAS EN MATERIA DE RÉGIMEN DE INSOLVENCIA PARA MITIGAR LOS EFECTOS DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, SE AJUSTAN A LOS REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ESTATUTARIA DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN, SALVO ALGUNAS NORMAS RELATIVAS AL USO DE MEDIOS TECNOLÓGICOS, AUXILIARES DE LA JUSTICIA, PROCESOS ABREVIADO Y SIMPLIFICADO, ASÍ COMO HONORARIOS DEL LIQUIDADOR**

## I. EXPEDIENTE RE-318 - SENTENCIA C-378/20 (septiembre 2)

M.P. Diana Fajardo Rivera

### 1. Norma objeto de revisión constitucional

#### DECRETO LEGISLATIVO 772 DE 2020 (junio 03)

*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*

#### EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional",

#### CONSIDERANDO:

[...]

#### DECRETA

#### TÍTULO I RÉGIMEN CONCURSAL

**Artículo 1. Finalidad y ámbito de aplicación de mecanismos extraordinarios de salvamento, recuperación y liquidación.** El régimen de insolvencia regulado en el presente Decreto Legislativo tiene por objeto proteger adecuadamente el orden público económico y mitigar la extensión de los efectos sobre las empresas afectadas por las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, y la recuperación y conservación de la empresa como unidad de explotación económica y fuente generadora de empleo, a través de los mecanismos adicionales de

salvamento y recuperación y de liquidación judicial de las empresas, de manera que se logre retornar rápidamente los activos a la economía de forma ordenada, eficiente y económica.

Las herramientas aquí previstas, aplicables a los deudores que se han afectado como consecuencia de la emergencia antes mencionada y que buscan poder atender la proliferación de procesos, procedimientos y trámites de insolvencia, estarán disponibles desde la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, hasta dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia del mismo.

**Artículo 2. Acceso expedito a los mecanismos de reorganización y liquidación.** Las solicitudes de acceso a los mecanismos de reorganización y liquidación judicial respecto de los deudores afectados por las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se tramitarán de manera expedita por autoridades competentes, considerando los recursos disponibles para ello. El Juez del Concurso no realizará auditoría sobre el contenido o exactitud los documentos aportados ni sobre la información financiera o cumplimiento de las políticas contables, lo cual será responsabilidad exclusiva del deudor y su contador o revisor fiscal, según corresponda. Lo anterior, sin perjuicio requerir que se certifique que se lleva la contabilidad regular y verificar la completitud de la documentación. No obstante, con el auto de admisión podrá ordenar la ampliación, o actualización que fuere pertinente de la información o documentos radicados con la solicitud, a fin de que se puedan adelantar eficaz y ágilmente las etapas del proceso, so pena de las sanciones a que haya lugar.

**Artículo 3. Uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial.** Con el fin de poder atender la proliferación de procesos, procedimientos y trámites de insolvencia regulados en la Ley 1116 de 2006, el Decreto 560 de 2020 y el presente Decreto Legislativo, la Superintendencia de Sociedades o entidad competente podrá solicitar el diligenciamiento de formatos electrónicos como parte de la solicitud de admisión y la radicación electrónica de la solicitud y de la información. Estos formatos deberán diligenciarse en los términos que establezca la Superintendencia de Sociedades o la entidad competente. Igualmente, la Superintendencia de Sociedades o entidad competente podrá hacer uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial en el desarrollo de las etapas de los procesos, procedimientos y trámites de insolvencia. El uso de estas herramientas tecnológicas e inteligencia artificial podrá ser implementado de manera permanente.

**Parágrafo 1.** No obstante lo establecido en este artículo, la Superintendencia de Sociedades o la entidad competente deberá garantizar el acceso a la justicia de los deudores que indiquen su incapacidad de acceder y hacer uso de estos formatos y radicaciones electrónicas, para lo cual, se dispondrá de las facilidades tecnológicas y apoyo en la secretaría del despacho para el diligenciamiento y radicación de la solicitud y su información y/o la radicación en físico de documentos y memoriales.

**Parágrafo 2.** La información aportada por los deudores admitidos a cualquier proceso, procedimiento o trámite de reorganización ante la Superintendencia de Sociedades y las cámaras de comercio, podrá quedar disponible en el sistema de información empresarial de la Superintendencia de Sociedades, en la forma que esta entidad lo establezca, para consulta por parte de terceros.

**Artículo 4. Mecanismos de protección de la empresa y el empleo.** A partir de la fecha de inicio de un proceso de reorganización de los que trata la Ley 1116 de 2006 y este Decreto Legislativo, con el objetivo de preservar la empresa y el empleo, las medidas cautelares practicadas en procesos ejecutivos o de cobro coactivo que recaen sobre bienes distintos a los sujetos a registro, de los deudores afectados por las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se levantarán por ministerio de la ley, con la expedición del auto de inicio del proceso, por lo tanto, el juez que conoce de la ejecución deberá entregar los dineros o bienes al deudor, incluso si el proceso ejecutivo no se hubiere remitido para su incorporación en el proceso concursal. El promotor o quien ejerza su función deberá verificar el destino de los bienes desembargados e informar al juez, dentro del término que éste indique.

**Artículo 5. Mecanismos de protección durante los procesos de reorganización empresarial para los compradores de inmuebles destinados vivienda.** Los deudores afectados por las causas que motivaron la

declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que se sometan a un proceso, procedimiento o trámite de los establecidos en la legislación vigente, que tengan como objeto la construcción y venta de inmuebles destinados a vivienda, podrán, sin autorización previa del Juez del Concurso, realizar pagos del crédito hipotecario sobre el cual se constituyó la hipoteca de mayor extensión, directamente, o mediante el pago que realice el adquirente al acreedor hipotecario con la correspondiente subrogación, en la alícuota o proporción que sea aplicable, con el fin de que el acreedor hipotecario levante el gravamen sobre la unidad respectiva y, posteriormente, suscriba la escritura pública de transferencia de dominio de dicha unidad de vivienda a favor del adquirente, siempre y cuando, el adquirente hubiere pagado previamente al deudor la totalidad del precio pactado o se hubiere subrogado en el pago de la alícuota ante el acreedor hipotecario. En todo caso, el deudor deberá informar al Juez del Concurso acerca de las operaciones, dentro de los cinco (5) días siguientes a su realización, aportando la lista discriminada de los compradores, la identificación de la unidad y el monto pagado, allegando los soportes respectivos.

Las cláusulas del acuerdo de reorganización deberán respetar los compromisos del contrato de promesa de compraventa o del documento contractual relativo al inmueble destinado a vivienda y contener estipulaciones para que, según el avance de obra y demás condiciones propias de cada proyecto, se cumpla con la obligación de transferir los inmuebles a los promitentes compradores y no simplemente la devolución de los anticipos diferidos en el tiempo. En el evento en el que los inmuebles estén gravados con hipoteca de mayor extensión, deberá contener las estipulaciones relativas al proceso para el levantamiento proporcional y la transferencia de los inmuebles a los promitentes compradores.

**Artículo 6. Mecanismos de recuperación de valor en los procesos de liquidación.** En cualquiera de los procesos de liquidación judicial de los deudores afectados por las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, deberá preferirse la adjudicación en bloque o en estado de unidad productiva. Si no pudiera hacerse en tal forma, los bienes serán adjudicados en forma separada, siempre con el criterio de generación de valor. No obstante, el liquidador podrá poner a consideración de los acreedores con vocación de pago la celebración de uno o varios contratos de fiducia para la transferencia total o parcial de los bienes y adjudicación como pago con derechos fiduciarios, en conjunto con el texto del contrato correspondiente y sus condiciones. El Juez de Concurso dará traslado de la propuesta y el contrato por el término de cinco (5) días.

Esta propuesta deberá ser aprobada por la mayoría de los acreedores con vocación de pago. En caso

de guardar silencio, se entenderá que el acreedor respectivo vota positivamente la propuesta. El contrato de fiducia y sus cláusulas no son de responsabilidad de Juez del Concurso, sin embargo, por solicitud de cualquier acreedor, éste podrá, antes de su aprobación, requerir ajustes en las cláusulas que no correspondan a la finalidad de adjudicación como mecanismo de pago y la administración razonable de los activos, o aprobarlo sujeto a la realización de los ajustes que considere necesarios.

Igualmente, el liquidador podrá adjudicar unidades de bienes a acreedores o entre grupos de acreedores, preservando las prelación legal en forma directa.

**Parágrafo 1.** Los adjudicatarios deberán recibir el pago en dinero a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes al desembargo de los recursos para el pago. Vencido dicho plazo sin que se hubieren recibido estas sumas por parte de los acreedores, operará la caducidad y, como consecuencia de la misma, éstas sumas acrecentarán la masa. Respecto de bienes cuya tradición implique indefectiblemente una actuación previa por parte del beneficiario del pago, éste tendrá la carga de cumplir con lo que corresponda dentro de los treinta (30) días previstos en el artículo 58 de la Ley 1116 de 2006, so pena de que opere la caducidad y, como consecuencia, tales bienes también acrecentarán la masa.

**Parágrafo 2.** Agotada la etapa de venta directa de activos en el marco de cualquier proceso de liquidación judicial, se podrá acudir al sistema de martillo electrónico. Para estos efectos, el precio de base no será inferior al setenta por ciento (70%) del avalúo y, de no lograrse la venta, el precio base para un segundo remate será el cincuenta por ciento (50%) del avalúo. De no lograrse la venta, se procederá a la adjudicación en los términos de la Ley 1116 de 2006.

**Artículo 7. Fortalecimiento de la lista de auxiliares de justicia para los procesos de insolvencia.** Con el fin de poder atender la proliferación de procesos, procedimientos y trámites de insolvencia regulados en la legislación vigente, la Superintendencia de Sociedades y los Jueces Civiles requieren contar con mayor capacidad en la lista de auxiliares de la justicia y evitar desplazamientos de los auxiliares de la justicia a diferentes partes del país. Así, un mismo auxiliar de la justicia podrá actuar como promotor, liquidador e interventor en varios procesos, sin exceder un máximo de seis (6), para cada uno de los procesos de reorganización, liquidación e intervención, de forma simultánea.

Igualmente, los Jueces Civiles que decidan usar la lista de auxiliares de la Superintendencia de Sociedades, solo podrán tener en cuenta aquellos que tengan domicilio en el lugar del despacho judicial donde son requeridos.

**Parágrafo.** Las personas naturales que, en ejercicio del cargo de auxiliar de la justicia, hayan sido excluidas de la Lista de Auxiliares de Justicia

administrada por la Superintendencia de Sociedades o se encuentren en trámite de exclusión, a la fecha de entrada de vigencia de este Decreto Legislativo, como consecuencia exclusiva de su no aceptación a la designación, podrán solicitar su inclusión inmediata a la lista, acreditando que su domicilio no era el mismo del despacho judicial donde fueron requeridos.

**Artículo 8. Aplazamiento razonable y justificado de los gastos de administración.** El ejercicio del derecho consagrado en el numeral 3 del parágrafo 1 del artículo 8 del Decreto 560 del 15 de abril de 2020 deberá enmarcarse dentro de la buena fe. Por lo tanto, se entenderán como abuso del derecho la configuración del incumplimiento generalizado en los gastos de administración y el aplazamiento del pago a ciertos acreedores, sin justificación operativa suficiente, contando con el flujo de caja para atenderlos. Adicionalmente, la configuración del incumplimiento generalizado en los gastos de administración impedirá al Juez del Concurso confirmar el acuerdo de reorganización.

**Artículo 9. Cumplimiento de obligaciones derivadas de la financiación durante la negociación del acuerdo de reorganización.** Los deudores que obtengan financiación en los términos del artículo 5 del Decreto 560 del 15 de abril de 2020, deberán estar cumpliendo con los términos del crédito para el momento de la confirmación del acuerdo de reorganización. De lo contrario, el Juez del Concurso no podrá confirmarlo.

**Artículo 10. Acuerdos de reorganización por categorías para los procedimientos de recuperación empresarial.** El parágrafo 3 del artículo 8 de Decreto Legislativo 560 del 15 de abril de 2020 será aplicable a los procedimientos de recuperación empresarial ante las cámaras de comercio previstos en el artículo 9 del precitado Decreto Legislativo.

## TÍTULO II

### PROCESO DE REORGANIZACIÓN ABREVIADO Y PROCESO DE LIQUIDACIÓN JUDICIAL SIMPLIFICADO

**Artículo 11. Proceso de reorganización abreviado para pequeñas insolvencias.** Con el fin de poder atender la proliferación de procesos de reorganización y dar una solución rápida a las pequeñas insolvencias, los deudores destinatarios del régimen de insolvencia empresarial contenido en la Ley 1116 de 2006, cuyos activos sean inferiores o iguales a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMMLV), sólo podrán ser admitidos a un proceso de reorganización abreviado.

Para estos efectos, el deudor o los acreedores deben presentar la solicitud de admisión ante el Juez del Concurso, y en los términos que este establezca, cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley 1116 de 2006 y el supuesto de cesación de pagos. Verificada la completitud de la información, el Juez del Concurso admitirá la solicitud y dará inicio al proceso de reorganización abreviado. La información presentada por el deudor quedará a

disposición de sus acreedores en el expediente de forma permanente. Las partes tienen la carga de revisar el expediente, asistir a las reuniones y audiencias e informarse completa y debidamente sobre el proceso de reorganización abreviado y sus consecuencias.

En la providencia de apertura se incluirán, además de las órdenes aplicables del artículo 19 de la Ley 1116 de 2006, las siguientes:

1. Se designará al promotor conforme a lo previsto en la Ley 1116 de 2006.
2. Se ordenará a quien ejerza las funciones de promotor presentar el proyecto de calificación y graduación de créditos y determinación de derechos de voto incluyendo aquellas acreencias causadas entre la fecha de corte presentada con la solicitud de admisión al proceso y la fecha de inicio del proceso, y al deudor actualizar el inventario de activos y pasivos con corte al día anterior al auto de admisión, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del auto de inicio del proceso.
3. Se impartirá la orden al deudor de inscribir el formulario de ejecución concursal en el Registro de Garantías Mobiliarias de que trata la Ley 1676 de 2013.
4. Se impartirá la orden de informar a los despachos judiciales y entidades que estén conociendo de procesos ejecutivos, de cobro coactivo, y de restitución, tanto judiciales como extrajudiciales promovidos contra el deudor, con el fin de que apliquen los artículos 20, 22 Y 70 de la Ley 1116 de 2006 y lo previsto en el artículo 4 del presente Decreto Legislativo.
5. Se fijará una fecha que tenga lugar dentro de los tres (3) meses siguientes para realizar la reunión de conciliación de las objeciones a la calificación y graduación de créditos, determinación de los derechos de voto y de presentación del acuerdo de reorganización. Las objeciones, junto con las pruebas que las soportan, se deberán presentar a más tardar con cinco (5) días de antelación a la fecha de la reunión. Este escrito y las pruebas presentadas harán parte del expediente. Desde la presentación de cada objeción, el deudor deberá realizar esfuerzos de acercamiento con el acreedor objetante con el fin de conciliarla.
6. Se fijará una fecha para realizar una audiencia de resolución de objeciones y de confirmación del acuerdo de reorganización.

El deudor deberá acreditar, ante el Juez del Concurso, el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto de inicio del proceso de reorganización abreviado, dentro de los cinco (5) días siguientes al vencimiento de cada término, salvo que la orden indique un término diferente. En el evento en que no cumpla satisfactoria y oportunamente con las órdenes impartidas en la providencia de apertura, o en cualquier momento que el juez lo considere adecuado para la buena marcha del proceso, podrá dar por terminada la función en cabeza del representante legal o del deudor en caso de las

personas naturales comerciantes y designar a un promotor de la lista de la Superintendencia de Sociedades, conforme al procedimiento previsto en su reglamento.

Desde la providencia de apertura y durante todas las etapas hasta la confirmación del acuerdo, el promotor, en caso de haber sido nombrado, deberá colaborar con el deudor en la elaboración del plan de negocios y la propuesta de acuerdo de reorganización, sustentado en el flujo de caja proyectado que prepare el deudor.

**Parágrafo 1.** La reunión de conciliación de las objeciones a la calificación y graduación de créditos, determinación de los derechos de voto y determinación de los derechos de voto y de presentación del plan de negocios y el acuerdo de reorganización, será presidida por el Juez del Concurso, en uso de sus facultades de conciliador, de conformidad con el numeral 6 del artículo 5 la Ley 1116 de 2006. La reunión no será grabada y se sujetará al siguiente procedimiento:

1. El Juez del Concurso procederá a la verificación de asistencia de los acreedores presentes o representados.
2. A continuación, quien ejerza las funciones de promotor presentará un resumen de las objeciones conciliadas y aquellas que se encuentren pendientes.
3. El Juez del Concurso exhortará a las partes a conciliar sus diferencias, para lo cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento y podrá suspender la reunión a efectos de que el deudor y sus acreedores puedan resolver sus diferencias, fijando inmediatamente fecha para su reanudación.
4. Agotadas todas las sesiones de la reunión de conciliación, quien ejerza las funciones de promotor levantará un acta de lo ocurrido y la allegará al expediente dentro de los tres (3) días siguientes a la última sesión, junto con el informe de objeciones formuladas, conciliadas y no conciliadas e, igualmente, expondrá el plan de negocios y la propuesta de acuerdo de reorganización, sustentado en el flujo de caja proyectado por el deudor.

**Parágrafo 2.** A continuación, el Juez del Concurso realizará una audiencia de resolución de objeciones y de confirmación del acuerdo de reorganización, en la cual, inicialmente, se resolverán las objeciones presentadas por los acreedores en relación con el proyecto de calificación y graduación de los créditos y la determinación de los votos, únicamente con fundamento en los argumentos y en las pruebas documentales presentadas previamente por escrito. De no asistir a la audiencia o no presentar la sustentación durante la misma, la objeción se entenderá desistida. La audiencia se sujetará al siguiente procedimiento:

1. El Juez del Concurso oír a los acreedores que hubieren votado en contra, con el fin de que

presenten sus inconformidades en relación con el acuerdo.

2. A continuación, el Juez del Concurso permitirá a los acreedores allegar votos adicionales y, finalmente, realizará el control de legalidad y se pronunciará sobre la confirmación o no del acuerdo presentado.

3. El acuerdo celebrado deberá cumplir con los mismos requisitos de mayorías y de contenido del acuerdo de reorganización establecidos en la legislación vigente.

4. De confirmar el acuerdo, este tendrá los mismos efectos de un acuerdo de reorganización celebrado conforme a la Ley 1116 de 2006 y se impartirán las órdenes pertinentes del artículo 36 y las demás que correspondan, según la naturaleza del proceso de reorganización abreviado. En caso contrario, se ordenará el inicio del proceso de liquidación judicial simplificado del deudor y se podrá nombrar el liquidador en providencia separada.

**Parágrafo 3.** El Gobierno nacional podrá disponer que el monto de activos previsto en este Decreto Legislativo para la aplicación obligatoria del proceso de reorganización abreviado sea diferente.

**Artículo 12. Proceso de liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias.** Con el fin de poder atender la proliferación de procesos de liquidación judicial y dar una solución rápida a las pequeñas insolvencias, los deudores destinatarios del régimen de insolvencia empresarial contenido en la Ley 1116 de 2006, cuyos activos sean inferiores o iguales a cinco mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (5.000 SMMLV) solo podrán ser admitidos a un proceso de liquidación simplificado.

Para estos efectos, el deudor debe presentar la solicitud de admisión ante el Juez del Concurso, y en los términos que este establezca, cumpliendo con los requisitos establecidos en la Ley 1116 de 2006. Verificada la completitud de la información, el Juez del Concurso admitirá la solicitud y dará inicio al proceso de liquidación judicial simplificada. La información presentada por el deudor quedará a disposición de sus acreedores en el expediente de forma permanente. Las partes tienen la carga de revisar el expediente, asistir a las audiencias e informarse completa y debidamente sobre el proceso de liquidación judicial simplificado y sus consecuencias.

El proceso de liquidación judicial simplificado se tramitará de conformidad con las siguientes reglas:

1. El Juez del Concurso proferirá el auto de apertura del proceso, en el cual designará un liquidador de la lista de auxiliares de la Superintendencia de Sociedades y proferirá las demás órdenes pertinentes del inicio del proceso de liquidación judicial.

2. El liquidador deberá presentar una estimación de los gastos de administración de la liquidación,

incluyendo las indemnizaciones por terminación de contratos de trabajo y los gastos de archivo dentro de los quince (15) días siguientes a su posesión. En cualquier momento, el liquidador podrá presentar ofertas vinculantes de venta de los activos condicionadas a la aprobación del inventario por parte del Juez del Concurso.

3. El plazo para que los acreedores presenten sus créditos al liquidador será de diez (10) días contados desde la fecha de des fijación del aviso que informa sobre la apertura del proceso de liquidación judicial, y el plazo para que el liquidador remita el proyecto de calificación y graduación de créditos será de quince (15) días contados desde el vencimiento del término para presentar créditos.

4. Posteriormente, se correrá traslado del proyecto de calificación y graduación de créditos y del inventario de bienes presentado con la base contable del valor neto de liquidación, conjuntamente, por cinco (5) días. No habrá lugar a elaborar un proyecto de determinación de los derechos de voto por cuanto la adjudicación se realizará por el Juez del Concurso, salvo que se manifieste el interés en la aplicación del artículo 66 de la Ley 1116 de 2006 o del artículo 6 del Decreto 560 del 15 de abril de 2020, caso en el cual, se procederá a elaborar el mencionado proyecto, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1116 de 2006.

5. Los acreedores podrán objetar el valor neto de liquidación asignado a los bienes presentando un avalúo conforme a lo señalado en la Ley 1116 de 2006 o una oferta vinculante de compra de uno o varios bienes por un valor superior al asignado. En el evento en que se presenten objeciones, se correrá traslado de las mismas por tres (3) días, y el Juez del Concurso las resolverá mediante auto escrito o en audiencia, a su discreción.

De no presentarse objeciones, o de conciliarse o allanarse la totalidad de las objeciones, el Juez del Concurso proferirá el auto aprobando la calificación y graduación de créditos y el inventario.

6. A continuación, correrá un plazo de dos (2) meses para ejecutar las ofertas de compraventa de activos y vender los demás bienes directamente por un valor no inferior al neto de liquidación, o mediante martillo electrónico.

7. Vencido el período anterior, dentro de los diez (10) días siguientes, el liquidador presentará un proyecto de adjudicación, siguiendo las reglas señaladas en el artículo 58 de la Ley 1116 de 2006. El Juez del Concurso mediante auto susceptible únicamente del recurso de reposición proferirá la decisión de adjudicación.

8. Dentro de los veinte (20) siguientes a la firmeza de la adjudicación, el liquidador realizará la entrega de los bienes.

9. Una vez ejecutadas las órdenes incluidas en el auto de adjudicación de bienes, el liquidador deberá presentar al Juez del proceso de liquidación judicial una rendición de cuentas finales de su

gestión, donde incluirá una relación pormenorizada de los pagos efectuados, acompañada de las pruebas pertinentes. De la rendición final de cuentas se correrá traslado por cinco (5) días.

**Parágrafo 1.** La información financiera con corte al último mes presentada con la solicitud siempre debe venir preparada bajo el no cumplimiento de la hipótesis de negocio en marcha, es decir, con la base contable del valor neto de liquidación, tal como se establece en el Decreto 2420 de 2015 o norma que lo modifique o adicione. En el evento en el que el proceso se inicie como consecuencia del fracaso de un proceso de reorganización ordinario o de reorganización abreviado o la terminación de un acuerdo de reorganización por incumplimiento no subsanado, el ex representante legal deberá realizar el ajuste de la información financiera para presentarla en las condiciones mencionadas, dentro del mes siguiente a la terminación de su gestión. En el evento en el que el haya venido ejerciendo como representante legal o su suplente no cumpla con la obligación, el Juez del Concurso impondrá las sanciones que correspondan y podrá impartir las órdenes pertinentes al liquidador. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que le puede acarrear esta conducta al ex representante legal.

**Parágrafo 2.** El término para exclusión de bienes ya sea porque no son propiedad del deudor o por el ejercicio de los derechos de un acreedor garantizado será de un (1) mes contado a partir de la apertura del proceso de liquidación judicial simplificada.

**Parágrafo 3.** El Gobierno nacional podrá disponer que el monto de activos previsto en este Decreto Legislativo para la aplicación obligatoria del proceso de liquidación simplificada sea diferente.

**Artículo 13. Mecanismo para establecer y pagarlos honorarios de los liquidadores en los procesos de liquidación judicial simplificada.** Con el fin de poder atender la proliferación de procesos de liquidación judicial simplificada, la Superintendencia de Sociedades o entidad competente, en el auto de inicio de un proceso de liquidación judicial simplificada, fijará el valor correspondiente a los honorarios del liquidador y un valor correspondiente a sesenta (60) meses de gastos de custodia de archivo, sumas a la que se les adicionará el Impuesto de Valor Agregado correspondiente. En el evento en el que la masa de la liquidación obtenga activos, estos gastos se reembolsarán de manera prioritaria a quien los hubiere pagado.

En el evento en que la masa de liquidación no sea suficiente para cubrir el valor indicado, el Juez del Concurso advertirá sobre esta circunstancia en el auto mencionado. En ese evento, el valor indicado deberá asumirse por cualquier interesado en el proceso, quien deberá proceder a depositar la suma correspondiente a órdenes del despacho, dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria del auto. En el evento en que dentro del término previsto no se realice el depósito indicado, el Juez del Concurso terminará el proceso y ordenará la disolución y liquidación voluntaria del ente.

**Parágrafo.** No tendrá aplicación lo previsto en el artículo 122 de Ley 1116 de 2016, por lo cual los deudores que sean admitidos a cualquier proceso de liquidación judicial durante la vigencia del presente Decreto Legislativo no recibirán dicho subsidio.

**Artículo 14. Aplicación subsidiaria de la Ley 1116 de 2006 y el Decreto 560 del 15 de abril de 2020.** En lo no dispuesto en el presente Decreto Legislativo, para el proceso de reorganización abreviado y de liquidación judicial simplificada, en cuanto fuere compatible con su naturaleza, se aplicarán las normas pertinentes contenidas en la Ley 1116 de 2006 y el Decreto 560 del 15 de abril de 2020.

**Parágrafo.** En todos los eventos en los que procedería la liquidación por adjudicación en los términos de la Ley 1116 de 2006, suspendida mediante el artículo 15 del Decreto 560 de 2020, se procederá con un proceso de liquidación judicial ordinario o simplificado, según fuere el caso.

### TÍTULO III ASPECTOS TRIBUTARIOS EN LOS PROCESOS DE INSOLVENCIA

**Artículo 15. Tratamiento de algunas rentas de deudores en el régimen de la ley 1116 de 2006, el Decreto 560 de 2020 y este Decreto Legislativo.** Para el año 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2021, las rebajas, descuentos o quitas de capital, multas; sanciones o intereses que obtengan los deudores, serán gravados en todos los casos como ganancia ocasional y no como renta ordinaria o renta líquida, cuando dichos rendimientos, ganancias, rebajas, descuentos o quitas se presenten o sean el resultado y parte de los acuerdos de reorganización celebrados o modificados en el marco del régimen de la Ley 1116 de 2006, el Decreto 560 de 2020 y el presente Decreto Legislativo. Igualmente, de manera excepcional, para los deudores contribuyentes en los períodos gravables 2020 y 2021, las ganancias ocasionales obtenidas en virtud de lo establecido en este artículo podrán ser compensadas con las pérdidas ocasionales del ejercicio o con las pérdidas fiscales que traiga acumuladas del contribuyente al tenor del artículo 147 del estatuto tributario.

### TÍTULO IV OTRAS DISPOSICIONES Y VIGENCIA

**Artículo 16. Suspensión Temporal.** A efectos de apoyar a las empresas afectadas por las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, facilitar el manejo del orden público económico y extender la suspensión de la causal de disolución por pérdidas de las sociedades anónimas y SAS a otros tipos societarios, se suspenden de manera temporal, hasta el 16 de abril 2022, los artículos 342, 351, 370 Y el numeral 2° del artículo 457 del Código de Comercio y el numeral 7 del artículo 34 de la Ley 1258 de 2008, frente a la causal de disolución por pérdidas; y el artículo 24 de la Ley 1429 de 2010 y el

artículo 35 de la Ley 1258 de 2008, frente al término para enervarla.

**Artículo 17. Vigencia.** El presente Decreto Legislativo rige a partir de su publicación y estará vigente

durante los dos (2) años siguientes a partir de su expedición, salvo lo indicado en el artículo 3 del presente Decreto Legislativo.

## 2. Decisión

**Primero.** Declarar la exequibilidad de los artículos 1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 14, 15, 16 y 17 del Decreto Legislativo 772 de 2020, “[p]or 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.”

**Segundo.** Declarar la exequibilidad del Artículo 3 del Decreto Legislativo 772 de 2020, salvo del párrafo 1, que se condiciona en el entendido de que la disposición de facilidades tecnológicas y apoyo en la secretaría del despacho para el diligenciamiento y radicación de la solicitud y su información y/o la radicación en físico de documentos y memoriales, aplica para todos los sujetos del concurso.

**Tercero.** Declarar la exequibilidad del Artículo 7 del Decreto Legislativo 772 de 2020, salvo las expresiones “e *interventor*” y “e *intervención*”, contenidas en el inciso primero, que se declaran inexecutable.

**Cuarto.** Declarar la exequibilidad del Artículo 11 del Decreto Legislativo 772 de 2020, salvo la expresión “o no presentar la sustentación durante la misma,” contenida en el párrafo 2, y el párrafo 3 en su integridad, que se declaran inexecutable.

**Quinto.** Declarar la exequibilidad del Artículo 12 del Decreto Legislativo 772 de 2020, salvo el párrafo 3 que se declara inexecutable en su integridad.

**Sexto.** Declarar la inexecutable del Artículo 13 del Decreto Legislativo 772 de 2020. Como consecuencia de lo anterior, el régimen aplicable a la regulación de los honorarios debidos al liquidador del proceso de liquidación judicial simplificado previsto en el Artículo 12 del mismo decreto, será el previsto en la Ley 1116 de 2006 y normas que la reglamenten.

## 3. Síntesis de la providencia

3.1. La Corte Constitucional analizó y encontró satisfechos los requisitos formales exigidos para la expedición de decretos legislativos en el marco de estados de emergencia económica, social y ecológica. A continuación, con el objeto de realizar el estudio de los juicios materiales que debe adelantarse en este tipo de control constitucional, decidió abordar de manera independiente el examen del *artículo 1*, sobre la finalidad y el ámbito de aplicación de los mecanismos extraordinarios de salvamento, recuperación y liquidación previstos en esta normativa; y las disposiciones restantes las agrupó en cuatro (4) bloques.

3.2. El **primero**, integrado por medidas generales para el acceso y trámite expedito de los procesos, procedimientos y trámites de insolvencia, entre las que están (*i.1*) la exclusión de la auditoría del juez del concurso sobre la información financiera o de cumplimiento de políticas contables que se allega para iniciar un trámite de

reorganización y liquidación (*artículo 2*); (*i.2*) el uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial (*artículo 3*); y, (*i.3*) el fortalecimiento de la lista de auxiliares de la justicia para procesos de insolvencia (*artículo 7*).

3.3. El **segundo** bloque corresponde a mecanismos o medidas de protección y recuperación, dirigidos a (*ii.1*) la *protección* de la empresa y el empleo (*artículo 4*), (*ii.2*) la *protección* de los compradores de inmuebles destinados a vivienda, en el marco de procesos de reorganización (*artículo 5*) y (*ii.3*) la *recuperación* de valor en procesos de liquidación (*artículo 6*).

3.4. El **tercer** bloque, integrado por medidas de creación de un proceso de recuperación abreviada y de un proceso de liquidación judicial simplificado para pequeñas insolvencias (*artículos 11 a 14*). Y finalmente, el **cuarto** bloque, compuesto por medidas complementarias, entre las que se encuentran algunas destinadas a precisar y adicionar aspectos de la regulación prevista en el Decreto Legislativo 560 de 2020 (*artículos 8 a 10*), a incorporar un beneficio tributario (*artículo 15*), a establecer algunas suspensiones temporales de normas ordinarias (*artículo 16*), y a fijar la regla de vigencia de esta normativa (*artículo 17*).

3.5. Al analizar el **artículo 1** se sostuvo que, de las consideraciones que motivaron la expedición del decreto legislativo en examen y de la información allegada al trámite constitucional, podía concluirse que el Gobierno nacional expuso adecuadamente y con suficiencia las razones por las cuales la crisis empresarial originada como consecuencia, fundamentalmente, de la extensión de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio para la contención de la pandemia del Covid-19, exigía una intervención en el régimen de insolvencia previsto en la Ley 1116 de 2006. Se tuvo en cuenta, de manera especial, que (*i*) la adopción de esta regulación obedecía al agravamiento de las circunstancias que expuso el Gobierno nacional al emitir el Decreto Legislativo 560 de 2020, que en el marco de la primera emergencia económica, social y ecológica también se refirió a este asunto; y que (*ii*) las medidas adoptadas en esta nueva normativa complementaban algunas de las implementadas inicialmente, con el objeto de tratar de recuperar y conservar la empresa, el empleo y el crédito, y, en aquellos casos en los que no es posible lograr lo anterior, el retorno ordenado y pronto de los activos al mercado a través de vías expeditas de liquidación.

3.6. Adicionalmente se sostuvo que, en las anteriores circunstancias, la previsión de estas medidas transitorias por el término -general- de dos años, contados a partir de la expedición del decreto legislativo analizado, era razonable y proporcional, dada la crisis expuesta y la necesidad de brindar estabilidad a las nuevas normas, en beneficio de la seguridad jurídica y de la generación de confianza para el mantenimiento de las empresas viables. En relación con el término de duración del beneficio tributario, previsto en el **artículo 15**, se afirmó que se sujetaba a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución, según el cual pierden vigor al finalizar la siguiente vigencia fiscal.

3.7. En cuanto al **primer grupo** de medidas (*artículos 2, 3 y 7*), la Sala encontró que cumplían, en general, los juicios de finalidad, conexidad material, motivación suficiente, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica,

incompatibilidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, con las siguientes dos salvedades.

3.8. Para la mayoría de la Sala Plena, al estudiar el juicio de proporcionalidad, determinó que la protección prevista en el **artículo 3, parágrafo 1**, en favor del acceso a la administración de justicia de los deudores que manifiesten no poder acceder a formatos y radicaciones electrónicas, debía extenderse a todos los sujetos del concurso, por lo cual se concluyó que las facilidades en las radicaciones, permitiendo incluso diligencias físicas, deben cubrir a todos los interesados en el proceso de insolvencia.

3.9. Sobre el **artículo 7**, que estableció una medida para fortalecer la lista de auxiliares de la justicia para los procesos de insolvencia, se concluyó unánimemente que las referencias a la figura del “interventor” o de la “intervención” no satisfacían el juicio de conexidad material, dado que la regulación prevista en el Decreto Legislativo 772 de 2020 tiene por objeto adoptar disposiciones en el marco del régimen de insolvencia empresarial, dentro del cual los auxiliares de la justicia son promotores o liquidadores, y no regular aspectos relacionados con el ejercicio de las competencias de la Superintendencia de Sociedades en materia de intervención, por captación masiva y habitual de dineros del público sin autorización.

3.10. Respecto al **segundo grupo** de medidas (*artículos 4, 5 y 6*), la Sala Plena concluyó que todas cumplían con los requisitos materiales objeto de estudio. En el análisis del *artículo 4* se destacó que el levantamiento automático de las medidas cautelares adoptadas en procesos de ejecución o cobro coactivo sobre bienes no sometidos a registro cumplía un objetivo válido, consistente en dar celeridad al trámite y liquidez al deudor, sin que, del otro lado, los acreedores en dichos procesos quedaran desprotegidos, pues en todo caso, por regla general, esos tramites son acumulados al proceso de insolvencia y, en su marco, el juez del concurso está obligado a tomar las medidas que considere pertinentes para garantizar los derechos de los involucrados. En cuanto al *artículo 5* la mayoría consideró ajustada al ordenamiento la posibilidad de que, sin autorización del juez y en el marco de procesos de reorganización con deudores que tengan por objeto la construcción y venta de inmuebles destinados a vivienda, se realicen pagos, por el deudor o el acreedor hipotecario, de los créditos hipotecarios, en atención principalmente a la protección del derecho a la vivienda que se encuentra de por medio. Y, finalmente, sobre el *artículo 6* la Sala estimó que los mecanismos para que los bienes en un proceso de liquidación mantengan o, incluso, recuperen valor no generan duda alguna sobre su sujeción del ordenamiento.

3.11. Al estudiar el **tercer bloque** de medidas, la Sala Plena se detuvo en el estudio de la configuración de los procesos específicos para los deudores con activos de hasta 5.000 SMLMV (*artículos 11 y 12*), precisando que se ajustaba en términos generales a la Constitución. En este sentido valoró que, aunque como se mencionó por algunos intervinientes, este asunto había estado discutiéndose en algunos sectores antes del acaecimiento de los motivos que justificaron la declaración de la emergencia económica, social y ecológica, lo cierto es que en las nuevas circunstancias se logró demostrar su urgencia, en atención principalmente a dos aspectos. El primero tiene que ver con los estudios empresariales, que dan cuenta,

de un lado, de la mayor cantidad de micro y pequeñas empresas en relación con las demás, y, de otro lado, con el mayor índice de procesos de insolvencia promovidos por este mismo tipo de empresas. El segundo, con la pertinencia y adecuación, dadas las características y necesidades propias de las micro y pequeñas empresas, de establecer trámites mucho más ágiles, evitando mayores costos de transacción. No obstante lo anterior, la Sala Plena encontró que algunos enunciados planteaban problemas de inconstitucionalidad.

3.12. El análisis del **artículo 11, parágrafo 2** condujo a que la Corte valorara, por mayoría, que la carga procesal impuesta al acreedor de sustentar la objeción formulada sobre el proyecto de calificación y graduación de créditos y determinación de derechos de voto durante la audiencia, so pena de entenderla desistida, era desproporcionada e irrazonable, dado que antes de tal diligencia la objeción debe fundamentarse y, de hecho, la norma ya prevé que solo con fundamento en los argumentos y las pruebas previamente allegadas es que el juez del concurso debe decidir. Por lo anterior, se declaró la inconstitucionalidad de la expresión “o no presentar la sustentación durante la misma”.

3.13. Ahora bien, los **parágrafos 3** de los **artículos 11 y 12**, a través de los cuales se le otorgaba al Gobierno nacional competencia para modificar el monto de los activos (5.000 SMLMV) con el fin de acceder a los procesos de reorganización abreviada y de liquidación judicial voluntaria, se estimaron opuestos a la Constitución, razón por la cual se declararon inexecutable. Para la mayoría de la Sala tal competencia desconocía la reserva de ley sobre la configuración de procesos de tipo judicial, pues en este caso a la atribución concedida subyacía la posibilidad de determinar los destinatarios de un determinado trámite con dicha connotación. En este estudio, además, se valoró que, aunque pudieran materializarse efectos aún más graves de los advertidos hasta ahora respecto del sector empresarial, una intervención oportuna debería promoverse a través de los canales democráticos institucionales.

3.14. Finalmente, para la mayoría de la Sala Plena la regulación del pago de los honorarios del liquidador en los procesos de liquidación judicial simplificado, prevista en el **artículo 13**, adolecía de varios problemas. Se concluyó que esta disposición no satisfacía los juicios de motivación suficiente, incompatibilidad y ausencia de arbitrariedad. A través de las reglas contempladas en esta disposición, se suspendió el subsidio previsto en el artículo 122 de la Ley 1116 de 2006 para el pago de los honorarios de los liquidadores en aquellos casos en los que los deudores no cuentan con recursos suficientes para su asunción, sin que el Gobierno nacional hubiera justificado con suficiencia el porqué debía adoptarse esta medida. Aunado a lo anterior, a esta suspensión se unió la regla según la cual en los procesos de liquidación judicial simplificada en los que no existan recursos, el no pago de los honorarios del liquidador por anticipado, por cualquiera de los interesados en el proceso, determinaba la remisión de las diligencias al trámite de insolvencia voluntario, regulado por el Código de Comercio, con lo cual, se materializaba una afectación al derecho al acceso a la administración de justicia. Como consecuencia de esta decisión, se precisó que la regulación de los honorarios de

los liquidadores en el marco del proceso de liquidación judicial simplificado debía regularse por lo dispuesto en la Ley 1116 de 2006 y las normas que la reglamentan.

3.15. Al analizar el **cuarto bloque** de medidas, la Sala Plena estimó unánimemente que no planteaban problemas de inconstitucionalidad, por lo cual, los *artículos 8, 9, 10, 15, 16 y 17* se declararon exequibles. En este bloque algunas medidas se dirigieron a precisar y adicionar determinaciones adoptadas en el Decreto Legislativo 560 de 2020, sin que sobre ellas existiera reparo alguno dado que, según el análisis de la Sala Plena, obedecen al agravamiento de la situación empresarial ante la crisis económica en el marco de la pandemia del Covid-19. Así mismo, el beneficio tributario aplicable a los deudores sujetos del régimen de insolvencia cumple con el requisito de temporalidad previsto en el artículo 215 de la Constitución y, por último, la regla de vigencia establecida en el artículo 17 tampoco generaba duda alguna de inconstitucionalidad.

#### 4. Salvamentos parciales de voto

El magistrado (e) **RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES** suscribió un salvamento parcial de voto. En primer lugar, consideró que la exequibilidad del **artículo 5** debió condicionarse, en el entendido de que la posibilidad de que el deudor pague, sin autorización del juez del concurso, el crédito hipotecario sobre el cual se constituyó la hipoteca de mayor extensión procede siempre y cuando los demás bienes del deudor sean suficientes para asegurar el pago de (i) las obligaciones alimentarias a favor de los menores de 18 años y los adultos mayores y (ii) las obligaciones salariales y prestacionales derivadas del contrato de trabajo, en caso de haberlas. Además, era necesario precisar que, en estos casos, el deudor debe acreditar, ante el juez del concurso, que cuenta con los bienes necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones alimentarias, salariales y prestacionales, y que el juez, por su parte, puede constatar que estos bienes son suficientes para atender dichas obligaciones. Según indicó, la alteración en el orden de prelación de créditos que supone el artículo 5 persigue un fin legítimo: perfeccionar los contratos de compraventa de inmuebles destinados a vivienda, en el contexto de crisis económica que dio lugar al estado de emergencia. Sin embargo, toda vez que, como lo ha advertido la Corte, los créditos alimentarios y los de los trabajadores *“tienen fundamentos constitucionales claros y su relevancia y preferencia superior no puede ser injustificadamente restringida o irrazonablemente afectada por el Legislador”*<sup>1</sup>, era necesario armonizar dicha finalidad con la protección que el ordenamiento jurídico les otorga a los niños, las niñas y los adolescentes; los adultos mayores y los titulares de acreencias laborales.

En segundo lugar, el magistrado Ramírez Grisales señaló que las previsiones contenidas en el **artículo 13**, con excepción de su párrafo, son exequibles, pues se trata de medidas razonables que tienen una finalidad legítima: garantizar el pago de los honorarios del liquidador y de los gastos de custodia de archivo. A su juicio, esta es una carga que (i) razonablemente deben asumir los interesados en el proceso (no necesariamente el deudor, como el propio artículo 13 lo prevé),

---

<sup>1</sup> Sentencia T-145 de 2018.

para garantizar el funcionamiento de la administración de justicia; (ii) no está prevista únicamente para los procesos de liquidación judicial simplificada y (iii) no constituye *per se* una barrera de acceso a la administración de justicia. En ese sentido, es igualmente razonable que, si no se garantiza dicho pago, el proceso no pueda continuar y se disponga la liquidación voluntaria, con el fin de que el asunto no quede sin definición y se procure el retorno de los activos al mercado.

Por su parte, la magistrada **DIANA FAJARDO RIVERA** se separó de la decisión de exequibilidad simple adoptada en el **artículo 5**. En su concepto, esta disposición debió condicionarse en el sentido de precisar que los pagos de créditos hipotecarios solo proceden si los demás bienes del deudor son suficientes para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los menores de edad y adultos mayores, así como de las obligaciones salariales y prestacionales derivadas del contrato de trabajo. En concepto de la Magistrada, (i) la habilitación del artículo 5 está dirigida a los deudores a quienes se aplica el régimen de insolvencia, entre los cuales están incluidas personas naturales y también jurídicas (artículo 2 de la Ley 1116 de 2006), por lo cual, en dicho escenario es posible jurídicamente que tanto los alimentos debidos como las obligaciones laborales hagan parte de las reclamaciones en el proceso de reorganización. Aunado a lo anterior, (ii) precisó que el tipo de pagos permitidos por la norma no corresponden a gastos de administración, que son los que usual y ordinariamente se realizan una vez se inicia un trámite de reorganización, por lo cual, debía tenerse cuidado en no permitir la afectación de los derechos de grupos con protección constitucional. En tal sentido, aunque no desconoció la naturaleza del trámite de reorganización, (iii) siguiendo el precedente de decisiones previas de esta Corporación, entre ellas las sentencias C-145 de 2018 y C-237 de 2020, concluyó que el artículo mencionado debió condicionarse, para evitar una lectura inconstitucional del mismo.

El magistrado **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** se separó parcialmente de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, en especial respecto de la declaratoria de inexecutable del **artículo 13** del Decreto Legislativo 772 de 2020. A juicio del Magistrado Linares correspondía declarar la exequibilidad de dicha norma. Asimismo, cuestionó que el análisis de la disposición que realizó la mayoría de la Sala Plena se fundamentó solamente en lo previsto en el parágrafo de dicho artículo, mismo que hace referencia a la suspensión de los subsidios, sin ofrecer una argumentación sobre la disposición vista en su conjunto; la cual, permitía en todos los casos que algún interesado en el proceso asumiera dichos costos. Asunto que no se tuvo en cuenta en la decisión adoptada al declarar la inexecutable del mencionado artículo.

Adicionalmente, señaló el Magistrado que el artículo declarado inexecutable tenía una finalidad legítima, se encontraba motivado de manera suficiente y superaba el juicio de incompatibilidad. Al respecto señala que, el Gobierno nacional indicó en los considerandos del decreto objeto de control que *"atendiendo al seguro aumento de procesos de insolvencia, especialmente liquidaciones sin activos que pueda asumir el costo de los liquidadores, se hace necesario suspender la norma de los subsidios por parte de la Superintendencia de Sociedades para los auxiliares en aquellos procesos cuyos activos no cubren los costos de liquidación, de manera*

que se proceda a la liquidación voluntaria por parte de los deudores, o la judicial en caso de que algún interesado asuma dichos costos". Igualmente, señaló el Gobierno nacional, en respuesta al oficio de pruebas, indicó que "prohíbe la aplicación del subsidio establecido en el artículo 122 de la Ley 1116 de 2006 para los deudores que sean admitidos a cualquier proceso de liquidación judicial durante la vigencia del presente Decreto Legislativo, los cuales no recibirán dicho subsidio. Lo precedente, para atender los volúmenes adicionales de insolvencias, enfocar los recursos de las contribuciones de las sociedades en la atención de los procedimientos de reorganización y evitar el desbordamiento presupuestal en el uso de recursos en estas liquidaciones". Por lo que, a juicio del Magistrado se acreditaban los juicios materiales, de cara a una norma necesaria y proporcional para mitigar los efectos de la pandemia, frente a los retos que enfrentaría la Superintendencia de Sociedades y su presupuesto, ante un escenario de un aumento en los procesos de insolvencia.

Por último, el magistrado Linares Cantillo señaló que es equivocado sostener que si un deudor no puede acceder a un proceso de liquidación judicial, quedaría entonces desprovisto de un mecanismo para la liquidación, y por consiguiente, una violación a la garantía de acceso a la justicia. Por el contrario, desconoce la decisión de la mayoría que la liquidación judicial es una alternativa, pero no la única y que, de hecho, un deudor cuenta con la posibilidad de acudir a un proceso de liquidación voluntaria, mismo que garantiza un debido proceso. De esta manera, no resulta cierto que la terminación del proceso judicial implique que los derechos de las partes no puedan hacerse efectivos.

Para la magistrada **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**, el **artículo 3** del Decreto Legislativo 772 de 2020, en cuanto faculta a la Superintendencia de sociedades para el uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial, no superaba el juicio de necesidad jurídica.

Como lo ha dicho la jurisprudencia, "el juicio de **necesidad** permite determinar si el Presidente de la República incurrió en un "error manifiesto de apreciación"<sup>2</sup> sobre el carácter imprescindible de la medida dictada en desarrollo de un estado de excepción. Para efectuar este análisis, la Corte debe examinar la concurrencia de dos elementos: (i) el primero, también llamado juicio de necesidad fáctica, consiste en establecer si las medidas adoptadas en encuentran dirigidas a "alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente"<sup>3</sup>; y (ii) el segundo, denominado juicio de necesidad jurídica o juicio de subsidiariedad, apunta a verificar "la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de provisiones legales que fueran suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional"<sup>4</sup>. En este orden, en caso de que una medida tomada por el Presidente en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica no sea necesaria para enfrentar las causas que dieron lugar la situación

---

<sup>2</sup> Sentencia C-225 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), en la cual se citan las Sentencias C-179 de 1994 y C-122 de 1997.

<sup>3</sup> Artículo 11 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

<sup>4</sup> Sentencia C-723 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

*que se pretende conjurar, la misma reprobará el juicio de necesidad fáctica. Y cuando la Corte encuentre que el ordenamiento ordinario permite, de manera suficiente y apropiada, lograr los mismos fines que busca atender la medida excepcional, esta no aprobará el juicio necesidad jurídica o de subsidiariedad. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos da lugar a la inexecutable de la norma correspondiente”.*

En el presente caso, a juicio de la magistrada Pardo, las previsiones legales contenidas en el artículo 3 numeral 13 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, conforme al cual *“(e)n virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas”*; así como lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 270 de 1996, estatutaria de la Administración de Justicia, que señala expresamente que *“(l)os juzgados, tribunales y corporaciones judiciales podrán utilizar cualesquier medios técnicos, electrónicos, informáticos y telemáticos, para el cumplimiento de sus funciones”*, hacían innecesaria la autorización impartida en el artículo 3 del Decreto Legislativo 772 de 2020, en cuanto faculta a la Superintendencia de sociedades para el uso de herramientas tecnológicas e inteligencia artificial, no superaba el juicio de necesidad jurídica.

Por su parte, la magistrada **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO** salvó parcialmente el voto. Consideró que era constitucional la regla que confería al Gobierno la competencia para determinar el monto de los activos para la aplicación obligatoria de los procesos de reorganización y liquidación abreviados, previstos en el parágrafo 3° de los **artículos 11 y 12** del Decreto 772 de 2020. Esto debido a que el legislador de excepción previó el procedimiento aplicable y el aspecto delegado a la norma reglamentaria es de carácter técnico, de ahí que la ley podría dejar claro que esos aspectos debían ser reglamentados. No se considera que esa norma desconozca la Constitución.

Aunque el parágrafo mencionado regula la determinación de los sujetos a los que la norma especial les es aplicable, en todo caso esa definición deberá especificarse en previsiones reglamentarias y previas a la aplicación del procedimiento. En ese sentido, no se afecta el principio de legalidad. Por ende, la posición adoptada por la mayoría se basa en una postura maximalista, que considera que cada aspecto específico del procedimiento judicial, incluso aquellos de carácter técnico, está sometido a la reserva de ley; esta posición no se deriva de una comprensión adecuada del principio de legalidad y no encuentra soporte en la jurisprudencia constitucional.

De la misma manera, la magistrada **ORTIZ DELGADO** formuló salvamento de voto respecto de la inconstitucionalidad del artículo 13 del Decreto 772 de 2020. Advirtió que las razones de la decisión dirigidas a fundamentar la declaratoria de inexecutable de las reglas que ordenan (i) la disolución y liquidación del ente objeto del proceso de insolvencia, así como (ii) la improcedencia del pago del subsidio, no evidencian ni el incumplimiento de los juicios de validez de los decretos legislativos ni vulneran la Constitución. Sin embargo, con fundamento en consideraciones relativas a cuestionar la validez del parágrafo, la mayoría

encontró inconstitucional el artículo 13 en su integridad, a pesar de que las demás reglas contenidas en este no estaban afectadas por los vicios identificados en la sentencia; y, además, se trata de preceptos que son escindibles de las normas que sí son incompatibles con la Constitución.

Los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS** y **ALBERTO ROJAS RÍOS** se apartaron de la decisión mayoritaria de declarar la exequibilidad pura y simple del **artículo 5** del Decreto Legislativo 772 de 2020, toda vez que, en su concepto, resultaba contrario al principio de proporcionalidad la variación del orden de prelación de créditos que comporta la norma, si no se garantizaba que con ello no resulten afectadas las acreencias de primer nivel. En su criterio, la disposición ha debido ser declarada exequible de manera condicionada, de manera que la potestad conferida al deudor para realizar pagos del crédito hipotecario solo procedería siempre que los demás bienes del deudor sean suficientes para asegurar el pago de las obligaciones alimentarias de los menores de, 18 de años y adultos mayores y las salariales y prestacionales. De esta forma, a la vez que se logra cumplir la finalidad legítima que se persigue con la norma, dirigida a perfeccionar los contratos de compraventa de inmuebles destinados a vivienda en el marco del estado de emergencia en el contexto de crisis económica que dio lugar al estado de emergencia, se garanticen derechos que deben ser protegidos de manera especial por el legislador de excepción. Por lo expuesto, manifestaron salvamentos de voto parciales.

El magistrado **Antonio José Lizarazo Ocampo** no compartió lo decidido respecto de los artículos 11, 12 y 13 del Decreto 772 de 2020, normas que en su criterio resultaban compatibles con la Constitución y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, así como, superaban de forma cabal, los juicios de validez constitucional de las regulaciones expedidas por el Gobierno para conjurar la crisis económica generada por la pandemia de Covid19 e impedir la extensión de sus efectos.