MINJUSTICIA

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Al responder cite este número
DEF16-0000006-DOJ-2300

Bogotá D.C., martes, 19 de enero de 2016

2016ENE20 4:33PM
CONSEJO DE ESTADO
SECCION PRIMERA
6 Folios
+35 Anx

Honorable Consejera Ponente
Dra. ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Sala de lo Contencioso Administrativo – **SECCIÓN PRIMERA**
CONSEJO DE ESTADO
Bogotá, D.C.

Ref.:	Expediente:	11001-03-**24000-2014-00704**-00
	Actor:	Andrés Gómez Roldán
	Norma acusada:	**Decreto 2677 de 2012 art. 50**
	Tema:	Insolvencia de persona natural no comerciante
	Medio de Control:	Nulidad Acto General
		Contestación de la demanda y antecedentes administrativos de la norma demandada.

FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL, actuando en nombre y representación de la Nación-Ministerio de Justicia y del Derecho, en mi calidad de Director de la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del mismo Ministerio, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15, numeral 6, del Decreto-Ley 2897 de 2011, y en la Resolución No. 0641 de 2012, **doy contestación a la demanda** dentro del expediente de la referencia **y allego los antecedentes administrativos de la norma demandada**, así:

1. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA. *(Se subraya el aparte demandado)*

DECRETO 2677 DE 2012

Por el cual se reglamentan algunas disposiciones del Código General del Proceso sobre los Procedimientos de Insolvencia de la Persona Natural no Comerciante y se dictan otras disposiciones.

"ARTÍCULO 50. *DEUDORES EN CONCORDATO, LIQUIDACIÓN OBLIGATORIA Y OTROS PROCEDIMIENTOS DE INSOLVENCIA. Las reglas previstas en el Título IV de la Sección Tercera del Libro Tercero del Código General del Proceso y en el presente decreto no son aplicables a los deudores que estén tramitando un concordato o liquidación obligatoria en los términos de la Ley 222 de 1995, ni a quienes han sido vinculados a los procedimientos de reorganización o liquidación judicial en los términos de la Ley 1116 de 2006 y el Decreto número 1742 de 2011, o las normas que los modifiquen, adicionen, o sustituyan.*

Estos deudores podrán acceder a los Procedimientos de Insolvencia una vez transcurridos los términos previstos en el artículo 574 del Código General del Proceso, que se contabilizarán desde el cumplimiento del concordato o acuerdo de reorganización o desde la terminación del procedimiento liquidatorio, respectivamente.

2. ARGUMENTOS DE LA DEMANDA

El actor acusa en su integridad el artículo 50 del Decreto 2677 de 2012, de desconocer el preámbulo de la Constitución Política y sus artículos 1, sobre dignidad humana; 2, sobre la prosperidad general como fin esencial del Estado y garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; 13, sobre el derecho a la igualdad y el deber de proteger especialmente a la población vulnerable;

40, sobre el derecho ciudadano de participar en las decisiones; 83, sobre el principio de buena fe y confianza legítima; 113, sobre la separación de poderes; y, 150 numerales 1 y 2, sobre la competencia privativa del Congreso para hacer las leyes y los Códigos.

Expresa que la Ley 1564 de 2012 estableció una serie de reglas y condiciones para que las personas naturales no comerciantes puedan acogerse a un régimen especial, en el evento en que hayan entrado en cesación de pagos, estableciendo las normas que al respecto debían ser reglamentadas por el ejecutivo, como las tarifas de los centros de conciliación, la capacitación permanente, los gastos de administración, dentro de lo cual no se encuentra lo establecido en el artículo 50 del decreto demandado.

Manifiesta que dicho artículo enuncia un mandato que anula por completo el Nuevo Régimen de Insolvencia para la Persona Natural no Comerciante, al excluir de sus reglas procesales a *los deudores que estén tramitando un concordato o liquidación obligatoria en los términos de la Ley 222 de 1995, ni a quienes han sido vinculados a los procedimientos de reorganización o liquidación.*

Especifica que la disposición acusada vulnera el principio de confianza legítima frente a un sector vulnerable como son los deudores personas naturales no comerciantes, al limitarles el acceso a la justicia cambiando el sentido y orientación de la norma objeto de reglamentación, pues altera los procedimientos aplicables a la negociación de deudas y convalidación de acuerdos privados de estas personas, mutando unos contenidos normativos a otros que a todas luces resultan engorrosos, debiendo garantizar el acceso a la administración de justicia a través de los centros de conciliación, o notarías.

Agrega que el título IV de la Ley 1564 de 2012 aborda de manera integral la materia en relación con la insolvencia de la persona natural no comerciante, agotando la comprensión de esta figura en forma detallada, dada la naturaleza de Código que tiene dicha Ley.

Concluye que el Gobierno Nacional desbordo su facultad reglamentaria al adicionar o modificar, con el artículo acusado, el alcance de las normas que estrictamente debía reglamentar, introduciendo elementos adicionales.

Solicita, entonces, que se declare nulo el artículo 50 del Decreto 2677 de 2012 y, como consecuencia, se ordene a las autoridades que profirieron el Decreto elaborar un Decreto que respete al débil del deudor y evite que se apliquen normas que hagan nugatoria su aplicación práctica.

3. EL PROBLEMA JURÍDICO

De los cargos de la demanda se infiere la necesidad de determinar si el artículo 50 del Decreto 2677 de 2012 desborda la facultad reglamentaria de la ley por parte del ejecutivo, generando como consecuencia la vulneración de principios, derechos, valores y reglas constitucionales, al establecer que dicho decreto no se aplica a los deudores que estén tramitando un concordato o liquidación obligatoria en los términos de la Ley 222 de 1995, ni a quienes han sido vinculados a los procedimientos de reorganización o liquidación judicial en los términos de la Ley 1116 de 2006 y el Decreto número 1742 de 2011, o las normas que los modifiquen, adicionen, o sustituyan, y que tampoco se les aplica la regulación sobre la

insolvencia de persona natural no comerciante contenida en el la Ley 1564 de 2012, objeto de reglamentación.

4. RAZONES DE LA DEFENSA

Considera este Ministerio que no existen razones para declarar la nulidad del artículo 50 del Decreto 2677 de 2012, pues no es cierto que el mismo estableciera contenidos normativos adicionales a los de las normas objeto de reglamentación, sino que se limita a reflejar la voluntad del legislador en cuanto al campo de aplicación del nuevo régimen de insolvencia de persona natural no comerciante, contenido en el Libro Tercero, Sección Tercera, Título IV, artículos 531 a 576, del Código General del Proceso.

Como se infiere de lo dispuesto en el artículo 545 del Código General del Proceso, únicamente los procesos **ejecutivos**, o los de **restitución de bienes por mora en el pago de los cánones**, o los de **jurisdicción coactiva** contra el deudor, iniciados antes de la entrada en vigor de este nuevo régimen, podían suspenderse para que las causas que les dieron origen fueran resueltas ante Centros de Conciliación o Notarías, a través del procedimiento de insolvencia económica de la persona natural no comerciante.

Dice dicho artículo:

> *"**ARTÍCULO 545. EFECTOS DE LA ACEPTACIÓN**. A partir de la aceptación de la solicitud se producirán los siguientes efectos:*
>
> *1. No podrán iniciarse nuevos **procesos ejecutivos**, de **restitución de bienes por mora en el pago de los cánones,** o de **jurisdicción coactiva** contra el deudor y **se suspenderán los procesos de este tipo** que estuvieren en curso al momento de la aceptación" (Destacado fuera de texto)*

Por consiguiente, no era posible suspender los procesos liquidatorios y concordatarios que venían en curso conforme a la ley 222 de 1995, para tramitarlos mediante el proceso conciliatorio de insolvencia de persona natural no comerciante, los cuales seguirían su curso conforme a las normas que los regulan.

La Ley 222 de 1995 se aplica, en lo pertinente, a las personas naturales no comerciantes, respecto de los procesos que se encontraban en curso al momento de expedirse la Ley 1116 de 2006, la cual, en su trámite legislativo inicial pretendió unificar el régimen de insolvencia tanto para la persona natural no comerciante como para las personas naturales y jurídicas comerciantes, pero que finalmente, en el texto definitivo adoptado por el Congreso, cobijó solamente a los comerciantes.

Sobre la aplicación de esta Ley 222 de 1995 a las personas naturales no comerciantes, son ilustrativas tanto la sentencia de fecha 16 de diciembre de 1999, de la Corte Suprema de Justicia, expediente No. 7691, como la sentencia C-263 de 2002, de la Corte Constitucional, así como la misma sentencia C-699 de 2007, que originó la legislación específica en materia de insolvencia para persona natural no comerciante

En la sentencia C-699 de 2006 la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad de los artículos 3°, numeral 8, y 126, de la Ley 1116 de 2006, en la cual se efectuó un recuento normativo en materia de procesos concursales y su campo de aplicación.

Esta Jurisprudencia es clara en dilucidar que la Ley 222 de 1995 no era aplicable solamente a las personas que tuvieran la condición de comerciantes, sino que también era extensiva a las personas naturales no comerciantes, dada la derogatoria de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil que consagraban la posibilidad de instaurar procesos concursales en caso de insolvencia.

Tales disposiciones estaban contenidas en los artículos 569 y 570 del citado Código de Procedimiento Civil, únicos que conformaban el Título XXVIII de dicho Código.

En el caso del régimen concursal de personas naturales no comerciantes, para deudores que decidieron acogerse en su momento a lo contemplado en la Ley 222 de 1995, el juez competente era el juez civil del circuito, en primera instancia, como lo establecía en su momento el artículo 16, numeral 7° del Código de Procedimiento Civil, que decía:

> *"**ARTÍCULO 16.** Modificado, art. 6 de la Ley 794 de 2003. Competencia de los **jueces de circuito** en **primera instancia**. Sin perjuicio de la competencia que se asigne a los jueces de familia, **los jueces de circuito conocen en primera instancia** de los siguientes procesos:*
>
> *(...)*
>
> *7. Los de cesión de bienes y **concurso de acreedores**." (Destacado fuera de texto)*

Igualmente, tratándose de procesos concursales de personas naturales no comerciantes, los procesos judiciales concordatarios procedían tanto a petición del deudor como de los acreedores, indistintamente, mientras que en el nuevo régimen de insolvencia, a la luz de la Ley 1564 de 2012, el proceso conciliatorio de insolvencia regulado en los artículos 531 a 576 de la misma sólo puede ser solicitado por el deudor, como se infiere de las diferentes disposiciones que hacen mención a la solicitud, y el juez competente para conocer del proceso de liquidación patrimonial del deudor insolvente, en caso de fracasar la conciliación o de incumplimiento del acuerdo o nulidad del mismo, es el juez civil municipal en única instancia, según lo dispone el artículo 17, numeral 9° de dicho Código, que dice:

> ***"Artículo 17. Competencia de los jueces civiles municipales en única instancia.***
>
> *Los jueces civiles municipales conocen en única instancia:*
>
> *9. **De las controversias que se susciten en los procedimientos de insolvencia** de personas naturales no comerciantes **y de su liquidación patrimonial**, sin perjuicio de las funciones jurisdiccionales otorgadas a las autoridades administrativas."*

De manera concordante, el artículo 563 de la misma Ley, establece:

> *"**ARTÍCULO 563. APERTURA DE LA LIQUIDACIÓN PATRIMONIAL**. La liquidación patrimonial del deudor persona natural no comerciante se iniciará en los siguientes eventos:*
>
> *1. Por **fracaso de la negociación del acuerdo** de pago.*
> *2. Como consecuencia de la **nulidad del acuerdo** de pago o de su reforma, declarada en el trámite de impugnación previsto en este Título.*
> *3. Por **incumplimiento del acuerdo** de pago que no pudo ser subsanado en los términos del artículo 560.*
>
> ***PARÁGRAFO**. Cuando la liquidación patrimonial se dé como consecuencia de la nulidad o el incumplimiento del acuerdo de pago, el juez decretará su apertura en el mismo auto en que*

declare tales situaciones. En caso de fracaso de la negociación, el conciliador remitirá las actuaciones al juez, quien decretará de plano la apertura del procedimiento liquidatorio.

Como se observa, resulta incompatible, a la luz del mismo Código General del Proceso, objeto de reglamentación, la regulación contenida en el mismo respecto de la insolvencia de persona natural no comerciante frente a los procesos que se vienen tramitado en los juzgados civiles del circuito a la luz de la Ley 222 de 1995, por lo que dicha Ley no resulta aplicable a esos casos.

En tal virtud se encuentra justificada la exclusión de tales procesos en el campo de aplicación de la Ley 1564 de 2012 y en su decreto reglamentario 2677 de 2012.

CONCLUSIÓN

De todo lo anterior se puede concluir que el artículo 50 del Decreto 2677 de 2012 no rebasó la facultad reglamentaria de la ley por parte del ejecutivo, en materia del campo de aplicación del nuevo régimen de insolvencia de persona natural no comerciante, contenido en los artículos 531 a 576 de la Ley 1564 de 2012, sino que se limitó a precisar dicho campo de aplicación acorde con los contenidos de la misma Ley objeto de reglamentación, por lo que tampoco desconoció las disposiciones constitucionales invocadas por el actor.

5. PETICIÓN

Por todo lo anterior, este Ministerio solicita respetuosamente al Honorable Consejo de Estado **declarar ajustado a Derecho el artículo 50 del Decreto 2677 de 2012.**

6. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE LA NORMA DEMANDADA

Adjunto al presente escrito los antecedentes administrativos que reposan en este Ministerio, suministrados por la Secretaría General del mismo, referentes al Decreto 2677 de 2012, al cual pertenece el artículo acusado.

7. ANEXOS

Adjunto al presente escrito los siguientes documentos:

7.1 Copia de la parte pertinente del Decreto 2897 de 2011, en cuyo artículo 15, numeral 6, asigna directamente a la Dirección de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, de este Ministerio, la función de ejercer la defensa del ordenamiento jurídico en las materias de competencia de este Ministerio.

7.2 Copia de la Resolución 0641 de 2012, por la cual se delega la representación judicial del Ministerio de Justicia y del Derecho, en el Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, para intervenir en los procesos ante el Consejo de Estado.

7.3. Copia del Acta de Posesión del suscrito en el cargo de Director de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico, del Ministerio de Justicia y del Derecho.

7.4. Adjunto igualmente el **oficio en el cual se exponen las razones por las cuales no se requiere presentación personal de este escrito** por parte del suscrito.

7.5. **Copia de los antecedentes administrativos del Decreto 2677 de 2012.**

8. Notificaciones

Las recibiré en la calle 53 No. 13-27, de esta ciudad y en el siguiente correo exclusivo para notificaciones judiciales y administrativas - Artículo 197 de la Ley 1437 de 2011: *notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co*

De los Honorables Magistrados,

FERNANDO ARÉVALO CARRASCAL
C.C. 88.138.161 de Ocaña, N. de S.
T.P. No. 69.381 del C. S. de la Jra.

Elaboró: Ana Beatríz Castelblanco Burgos
Revisó: Ángela María Bautista Pérez
Aprobó: Femando Arévalo Carrascal

EXT15-0044629 de Octubre 7 de 2015 (Correo electrónico) y EXT15-0046498 de Octubre 21 de 2015 (Oficio remite copia física de la demanda)

Notificación por correo electrónico a "notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co" de fecha Octubre 7 de 2015, de: ***cese01@notificacionesrj.gov.co***

TRD: 2300-540-10