



El progreso  
es de todos

Mincomercio

## CUESTIONARIO DE PLANEACIÓN NORMATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN

### Datos de Identificación

No. de radicación:	Área responsable:
Fecha de la solicitud:	Persona Responsable:

Los datos solicitados en este cuestionario responden en su totalidad a los exigidos en el Decreto 1081 de 2015, Decreto Único del Sector Presidencia de la República y su Manual para la Elaboración de Textos Normativos Proyectos de Decreto y Resolución

### Fase de Planeación

Con fundamento en los aspectos relacionados a continuación, de manera atenta solicito autorización para iniciar los trámites para la elaboración de un proyecto de: (Marque X, según el caso)

Decreto: X

Resolución: \_\_\_\_

#### 1. ¿Cuál es la finalidad de la norma que se va a expedir?

**Nota:** Precisar una sola finalidad

Precisar el procedimiento tanto administrativo como jurisdiccional para efectos de la intervención, con el fin de garantizar el debido proceso, el derecho de defensa y contradicción de los intervinientes, en particular de los terceros cuyos bienes pueden ser objeto de la medida.

#### 2. Identifique la problemática y el objetivo que persigue la emisión de la norma.

Falta de claridad y precisión en el trámite de intervención estatal, tanto administrativo como judicial, lo que ha conllevado a diferentes acciones judiciales en contra de autoridades del Estado y auxiliares de la justicia. La norma pretende defender el debido proceso de los involucrados y terceros.

#### 3. ¿Existe alguna norma vigente que regule el mismo tema?

Sí X (pase a la pregunta 4)

No \_\_\_\_ (pase a la pregunta 6)

#### 4. Si ya existe una norma, explique por qué resulta insuficiente:

Porque la Corte Constitucional, al hacer el análisis de constitucionalidad del Decreto Ley 4334 de 2008, supeditó su legitimidad a garantizar el debido proceso de los terceros de buena fe, procurando el respeto por sus garantías fundamentales (Sentencia C-145 de 12 de marzo de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, posición reiterada en sentencia C-533 de 13 de noviembre de 2019. M.P. Alberto Rojas Ríos).

#### 5. Si ya existe una norma que regule el mismo tema, especifique según sea el caso si el proyecto:

Deroga, modifica, sustituye y/o es nuevo. (Marque X, y complete según el caso)

5.1. Deroga

Norma: \_\_\_\_\_

Fecha de expedición: \_\_\_\_\_

Vigencia: \_\_\_\_\_

5.2. Modifica.

Norma: Decreto 1910 de 27 de mayo de 2009 (Incorporado en el DUR 1074 de 2015)

Fecha de expedición: 27 de mayo de 2009

Vigencia: A partir del 27 de mayo de 2009

5.3. Sustituye

Norma: \_\_\_\_\_

Fecha de expedición: \_\_\_\_\_

Vigencia: \_\_\_\_\_

5.4. Es nuevo:

#### 6. Indique la(s) disposición(es) de orden constitucional o legal que otorga la competencia, facultad o atribución para expedir el Decreto o Resolución

Si no existe una disposición de orden constitucional o legal, no podrá continuar con el trámite de elaboración de texto normativo.

Numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política

Artículo 15 del Decreto 4334 de 2008

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Conmutador (571) 6067676

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)





El progreso  
es de todos

Mincomercio

## CUESTIONARIO DE PLANEACIÓN NORMATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN

### Definiciones Previas

#### 7. Definir el propósito que se quiere materializar con la norma ¿Para qué?

Definir lo que se quiere y qué hará el destinatario con las disposiciones contenidas en el texto del documento normativo

Garantizar el debido proceso de terceros de buena fe, propietarios de bienes que pueden estar vinculados a la intervención estatal.  
Atender la exequibilidad condicionada del Decreto Ley 4334 de 2008.  
Disminuir la posibilidad de riesgo antijurídico de las entidades estatales.

#### 8. Identifique el destinatario del proyecto de norma ¿A quién se aplica?

Partes e interesados del proceso de intervención, incluidos los sujetos de intervención (según el artículo 5 del Decreto Ley 4334 de 2008)  
Entidades estatales que conocen de la intervención estatal y aquellas que tienen potestad para materializar las medidas que se adopten en relación con limitaciones al dominio de bienes.

#### 9. Estudio de Impacto Normativo ¿Qué impacto se espera obtener?

##### 9.1. OPORTUNIDAD DEL PROYECTO

Debe identificar los objetivos de la propuesta, el análisis de las alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, todo con el fin de sustentar la necesidad de su expedición

La reglamentación exigida por la Corte Constitucional ((Sentencia C-145 de 12 de marzo de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla), relacionada con la garantía del debido proceso de los terceros de buena fe, no se había llevado a cabo en los términos de protección de sus garantías fundamentales. Esto, en cuanto no los hacía parte del procedimiento y no establecía claramente la forma como los bienes señalados se podían vincular al proceso.  
La Corte Constitucional, en sentencia C-533 de 13 de noviembre de 2019, reiteró que la constitucionalidad de las normas del Decreto 4334 de 2008, está sujeta a que la responsabilidad no se extiende a terceros de buena fe, circunstancia que obliga a garantizar el debido proceso de dichos terceros.  
Las decisiones adoptadas con este vacío generan un riesgo para el estado que se materializa en demandas de reparación directa, por decisiones adoptadas dentro del proceso.  
Contar con el marco normativo propuesto, disminuye la ventana del riesgo antijurídico.

##### 9.2. IMPACTO JURÍDICO

Debe verificarse que la norma que se pretende expedir propenda por la coherencia del ordenamiento jurídico, así como evitar problemas de interpretación y aplicación de los preceptos normativos que se proyectan frente a las disposiciones vigentes.

##### 9.2.1. Supremacía constitucional y jerarquía normativa:

Toda norma jurídica, para su validez, debe estar fundada en la Constitución Política.

El Decreto se fundamentan en los siguientes artículos de la Constitución Política:

Numeral 11 del artículo 189  
Artículo 215  
Artículo 333  
Artículo 335

##### 9.2.2. Legalidad:

Se debe señalar las atribuciones constitucionales y las facultades legales que sirven para su expedición.

Atribuciones Constitucionales: Numeral 11 del artículo 189, de la Constitución Política  
Facultades legales: Decreto Ley 4333 de 2008 y Decreto Ley 4334 de 2008.

##### 9.2.3. Seguridad jurídica:

Se debe señalar las modificaciones sobre la situación jurídica que la disposición causará sobre los particulares considerando las normas preexistentes.  
Realizar un estudio sobre la vigencia y derogatoria que se producirá con su expedición.

La norma modifica las siguientes normas, a las que se realiza el correspondiente análisis de vigencia:

Norma actual	Deroga	Modifica	Adiciona
Artículo 1 del Decreto 1910 de 2009 (2.2.2.15.1.1 del DUR 1074 de 2015). Sujetos de Intervención.			Adiciona parágrafo 1 y Parágrafo 2.

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Conmutador (571) 6067676

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-028.v6



El progreso  
es de todos

Mincomercio

## CUESTIONARIO DE PLANEACIÓN NORMATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN

	<p>Artículo 2 del Decreto 1910 de 2009 (2.2.2.15.1.2. del DUR 1074 de 2015) Medidas Precautelativas.</p>	<p>Deroga parágrafo</p>	<p>Modifica y adiciona artículo 2 Decreto 1910 de 2009 (2.2.2.15.1.2. del DUR 1074 de 2015)</p>	
	<p>Artículo 4 del Decreto 1910 de 2009 (2.2.2.15.1.4. del DUR 1074 de 2015) Bienes distintos a sumas de dinero de los intervenidos.</p>		<p>Modifica. Artículo 4 del Decreto 1910 de 2009 (2.2.2.15.1.4. del DUR 1074 de 2015) Modifica parágrafo</p>	
	<p>Parágrafo. Artículo 5 del Decreto 1910 de 2009 (Parágrafo del artículo 2.2.2.15.1.5. del DUR 1074 de 2015) Actos de Conservación de los bienes.</p>		<p>Modifica. Parágrafo del artículo 5 del Decreto 1910 de 2009 (2.2.2.15.1.5. del DUR 1074 de 2015)</p>	
	<p>Artículo 7 del Decreto 1910 de 2009 (Artículo 2.2.2.15.1.7. del DUR 1074 de 2015) Providencia que ordena la ejecución.</p>		<p>Modifica. Artículo 7 del Decreto 1910 de 2009 (2.2.2.15.1.7. del DUR 1074 de 2015)</p>	<p>Adiciona. Parágrafo primero. Artículo 7 del Decreto 1910 de 2009 (Artículo 2.2.2.15.1.7. del DUR 1074 de 2015) Adiciona. Parágrafo segundo. Artículo 7 del Decreto 1910 de 2009 (Artículo 2.2.2.15.1.7. del DUR 1074 de 2015) Adiciona. Parágrafo tercero. Artículo 7 del Decreto 1910 de 2009 (Artículo 2.2.2.15.1.7. del DUR 1074 de 2015)</p>
	<p>Artículo 8 del Decreto 1910 de 2009 (Artículo 2.2.2.15.1.8. Rendición de Cuentas del Agente Interventor.</p>		<p>Modifica. Artículo 8 del Decreto 1910 de 2009 (Artículo 2.2.2.15.1.8. del DUR 1074 de 2015)</p>	
	<p>Artículo 2.2.2.15.1.9. Finalidad de la Liquidación Judicial como medida de intervención.</p>		<p>Modifica. Artículo 9 del Decreto 1910 de 2009 (Artículo 2.2.2.15.1.9. del DUR 1074 de 2015) Parágrafo. Artículo 9 del Decreto 1910 de 2009 (Artículo 2.2.2.15.1.9. del DUR 1074 de 2015)</p>	
	<p>Artículo 2.2.2.15.5.2 del DUR 1074 de 2015. Mecanismos de Cooperación y Coordinación Judicial.</p>			<p>Adiciona. Parágrafo artículo 2.2.2.15.5.2 del DUR 1074 de 2015</p>
	<p>Derogatorias y vigencia. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>			
<p>Se anexa formato en Excel, con el texto de las modificaciones propuestas frente a la norma actual.</p>				
<p align="center"><b>9.2.4. Reserva de ley:</b> Se entiende por este principio la potestad que tiene el Poder Legislativo de regular ciertas materias por sí mismo, mediante Ley, y en consecuencia, la prohibición que tiene el Ejecutivo para su regulación mediante actos administrativos.</p>				
<p>La norma propuesta no afecta la reserva de ley, por las siguientes razones:</p>				

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Conmutador (571) 6067676

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-028.v6



## CUESTIONARIO DE PLANEACIÓN NORMATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN

El artículo 189 numeral 11 de la Constitución Política otorga al Presidente de la República la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

Esta facultad no depende de que la exprese la ley objeto de la reglamentación. Esto, pues la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos que buscan la materialización del contenido de la norma<sup>1</sup>.

Los conceptos de cláusula general de competencia y reserva legal, son diferentes. El legislador no se encuentra obligado a agotar toda la temática en cuestión. Por esta razón es viable que mediante regulaciones administrativas se puedan concretar diferentes aspectos tratados por el legislador de manera prioritaria en virtud de la cláusula general de competencia; lo cual no puede confundirse con aquéllos otros en los que de forma exclusiva se ha reservado el legislador, siendo el único competente para delimitar dicha materia<sup>2</sup>.

En el encabezado del Decreto 1910 de 2009 se advierte que es “Por medio del cual se reglamenta parcialmente el Decreto 4334 de 2008, la Ley 1116 de 2006, y el artículo 2º del Decreto 4591 de 2008 y se dictan otras disposiciones”; por consiguiente, la norma que se pretende modificar fue a su vez expedida por virtud de las facultades reglamentarias del Presidente de la República de Colombia, así como en consonancia con lo dispuesto por el artículo 15 del Decreto Ley 4334 de 2008.

El referido Decreto 1910 que ahora se busca modificar, en su momento fue remitido al Consejo de Estado para que llevara a cabo el control automático de legalidad, en cumplimiento de lo consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, todo lo cual se surtió a través de la Sentencia 11001-03-15-000-2009-00732-00 (CA) proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, cuyo Consejero Ponente fue el doctor Enrique Gil Botero. En dicha providencia se manifestó la conformidad de la expedición del Decreto 1910 de 2009 con el ordenamiento jurídico, al ser un acto general que desarrolló el Decreto Ley 4334 de 2008, sin que se hubiere estimado que lo reglamentado era una materia bajo reserva legal, ya que justamente se consideró como un desarrollo debido y necesario para concretar la ley.

Entonces, la norma que se pretende expedir tendría el mismo carácter o rango jerárquico, de manera que, si el Decreto 1910 de 2009 no fue considerado como materia bajo reserva legal, tampoco lo sería una disposición que posteriormente modificara su contenido; menos aún, cuando el propio Decreto 1910 advirtió que se trataba de una reglamentación parcial del Decreto 4334 de 2008.

Es así como el Decreto 1910 de 2009 contempló aspectos reglamentarios que se requerían para la concreción del Decreto Ley 4334 de 2008 y que en este último no habían sido desarrollados, tales como: medidas precautelativas, remisión de reclamaciones y de bienes, bienes distintos a sumas de dinero, actos de conservación, terminación de contratos, sobre la providencia que ordena la ejecución, la rendición de cuentas del agente interventor, la finalidad de la liquidación judicial, los planes de desmonte voluntarios, la acción revocatoria así como el reconocimiento de los supuestos de hecho que dan lugar a la ineficacia, entre otros aspectos, teniendo en cuenta que todos ellos no han sido objeto de reserva legal y que en su momento fueron desarrollados en ejercicio de la potestad reglamentaria, entendida como “(...) la producción de un acto administrativo que hace real el enunciado abstracto de la ley (...) [para] encauzarla hacia la operatividad efectiva en el plano de lo real. Tal facultad se concreta en la expedición de las normas de carácter general que sean necesarias para la cumplida ejecución de la ley. Toda facultad de regulación que tenga como contenido expedir normas para la cumplida ejecución de las leyes, pertenece, en principio, por atribución constitucional, al Presidente de la República, sin necesidad de que la ley así lo determine en cada caso. Dentro del sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico, la potestad reglamentaria tiene un lugar propio. Por virtud de ella el Presidente de la República expide normas de carácter general, subordinadas a la ley y orientadas a permitir su cumplida aplicación. Tales normas revisten, además, una forma especial, y se expiden con la firma del Presidente y el Ministro o Director de Departamento Administrativo del ramo (...)”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1005 del 15 de octubre de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-1005 del 15 de octubre de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto “(...) cuando un asunto no ha sido atribuido de manera expresa a una autoridad determinada, se aplica la cláusula general de competencia, esto es, el principio en concordancia con el cual se trata de una materia que le compete regular al Legislador. Lo anterior, sin embargo, no significa que la ley esté obligada a agotar toda una temática, por cuanto, una cosa es que determinado tópico le corresponda reglarlo prioritariamente al Legislador – en aplicación de la cláusula general de competencia – y otra muy distinta que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Constitución. En el primer caso, el desarrollo legislativo no necesita ser integral por cuanto la ley puede únicamente delimitar el tema y permitir que este sea concretado por medio de reglamentos de orden administrativo. En el segundo caso, por el contrario, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces le corresponde al Legislador desarrollarla de modo exclusivo”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-810 del 5 de noviembre de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.



### CUESTIONARIO DE PLANEACIÓN NORMATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN

Con el Decreto propuesto, se estaría llevando a cabo “(...) una típica función administrativa que faculta al gobierno para la formulación de los actos indispensables y las medidas necesarias para la efectividad práctica del precepto legal, vale decir, concretar por la vía del acto administrativo el enunciado abstracto de la ley en orden a tornarlo efectivo en el terreno práctico, (...)”<sup>4</sup>; sino que, adicionalmente se estaría dando cumplimiento a la ordenado en la sentencia de exequibilidad del Decreto Ley 4334 de 2008, según la cual: “(...) en aplicación de tales medidas la Superintendencia de Sociedades debe asegurar a las personas naturales o jurídicas intervenidas el debido proceso (art. 29 Const.), con las garantías que le son inherentes, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa, con los elementos para ser oído dentro del proceso; (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo del proceso; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades (...)”<sup>5</sup>. Posición reiterada en sentencia C-533 de 2019.

#### 9.2.5. Eficacia o efectividad:

El estudio de impacto y viabilidad jurídica del proyecto deberá contener, al menos, los siguientes elementos:

a) Análisis de las normas que otorgan para la expedición del decreto o resolución, en especial de las atribuciones constitucionales o facultades legales del Presidente de la República; b) Vigencia de la ley a reglamentar; c) Listado de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno o algunos de estos efectos se produce con la expedición del decreto o resolución; d) Cuando se vaya a reglamentar una materia o modificar la reglamentación vigente, verificar la inclusión de todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que se hubieren podido prever; e) En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, explicar las razones para expedir un nuevo decreto o resolución, y el impacto que ello podría tener en la seguridad jurídica de los destinatarios.

a) Las normas que otorgan competencia para la expedición del decreto, son:

Numeral 11 del artículo 189. Facultad del Presidente de la República para la expedición de Decretos.  
Artículo 215. Competencia del Presidente de la República, para la declaración del Estado de Emergencia.  
Artículo 333. Libertad de empresa y de competencia. Empresa base del desarrollo.  
Artículo 335. Facultad del Estado para intervenir en las actividades relacionadas con captación de dineros del público.

b) Vigencia de la ley a reglamentar

El Decreto 4334 de 2008 se encuentra vigente. Es de resaltar que fue objeto de análisis de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-145 de 2009, en la que se condicionó a la garantía de los derechos fundamentales de los intervenidos, a través del debido proceso, posición reiterada en sentencia C-533 de 2019.

c) Listado de las disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas, si alguno o algunos de estos efectos se produce con la expedición del decreto o resolución

Los efectos que se producen con el decreto propuesto, se encuentran en el punto 9.2.3. de este formulario. En todo caso, se adjunta archivo Excel, con la relación de las normas propuestas, frente a la norma actual.

d) Cuando se vaya a reglamentar una materia o modificar la reglamentación vigente, verificar la inclusión de todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores que se hubieren podido prever.

El archivo Excel adjunto, permite evidenciar que se verificó la inclusión de todos los aspectos necesarios para evitar modificaciones o correcciones posteriores.

e) En caso de que dentro del año inmediatamente anterior ya se hubiere reglamentado la misma materia, explicar las razones para expedir un nuevo decreto o resolución, y el impacto que ello podría tener en la seguridad jurídica de los destinatarios.

Dentro del año anterior, no hubo reglamentación de la misma materia.

#### 9.3. IMPACTO ECONÓMICO

En el evento en que la naturaleza del decreto o resolución así lo amerite,

No se produce impacto económico.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, Sentencia del 29 de octubre de 2012, C.P. Danilo Rojas Betancourth.  
<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-145 del 12 de marzo de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.





El progreso  
es de todos

Mincomercio

## CUESTIONARIO DE PLANEACIÓN NORMATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE DECRETO Y RESOLUCIÓN

deberá señalar el impacto económico que se producirá con la expedición del mismo.	
<b>9.4 IMPACTO PRESUPUESTAL</b>  Según el caso se debe identificar los costos fiscales del proyecto normativo y la fuente para la financiación de dicho costo, en este caso el proyecto será conciliado con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.	No se produce impacto presupuestal
<b>9.5 IMPACTO AMBIENTAL Y ECOLÓGICO/ SOBRE EL PATRIMONIO DE LA NACIÓN</b>  Se debe identificar el impacto ambiental y ecológico y si fuere el caso sobre el patrimonio cultural de la Nación que se llegará a tener con la expedición del acto administrativo.	No se produce impacto ambiental y ecológico, si sobre el patrimonio de la Nación.

Nota: El jefe de la oficina jurídica, deberá verificar el cumplimiento de los pasos y requisitos en la etapa previa. Realizada dicha verificación, solicitará autorización a la Ministra para iniciar la etapa de redacción del decreto o resolución.

Los insumos generados en la etapa previa, en particular, el Estudio de Impacto Normativo, servirán no sólo para la redacción del decreto o resolución si no para la elaboración de la memoria justificativa que deberá acompañarse a todo proyecto de decreto o resolución si no para la elaboración de la memoria justificativa que deberá acompañarse a todo proyecto o resolución que sea sometido a la firma del Presidente de la República.

*Carlos Gerardo Mantilla G*

**Carlos Gerardo Mantilla Gómez**

Superintendente Delegado para Inspección, Vigilancia y Control  
Superintendencia de Sociedades

Calle 28 N° 13A -15 / Bogotá, Colombia

Conmutador (571) 6067676

[www.mincit.gov.co](http://www.mincit.gov.co)



GD-FM-028.v6