

## **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / ESTADOS DE EXCEPCIÓN - Alcance a la luz del Estado constitucional de derecho / LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN**

La Constitución Política de 1991 declara que Colombia es un Estado de Derecho y social, que deriva toda su legitimidad de la Democracia. [...] El constituyente optó por la consagración de un derecho constitucional de excepción en el que se fijan los criterios para que éste proceda, se señalan los límites de las facultades y se configura un sistema de controles al cual se somete al ejecutivo, regulado por una ley de especial jerarquía de naturaleza estatutaria como la Ley 137 de 1994. [...] [E]l Constituyente de 1991, al establecer el régimen de estados de excepción, partió de la premisa según la cual, ni siquiera en situaciones de anormalidad institucional le asisten facultades ilimitadas al poder ejecutivo. [...] [L]a Carta Política de 1991, consagró de manera taxativa tres tipos de estados de excepción (...) lo cual significa, que son éstas las circunstancias y no otras, las que permiten revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias. [...] [E]n virtud del Estado Constitucional de Derecho, la declaratoria del estado de excepción, así como los decretos legislativos y las medidas administrativas que lo desarrollan, deben ceñirse a la Constitución como norma jurídica fundamental del Estado, tal como lo prescribe el art. 4 de la Constitución Política. [...] Cualquier medida que se tome en desarrollo de la declaratoria de un estado de excepción, tiene como límite el respeto por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política, y en los instrumentos internacionales que se integran al ordenamiento jurídico interno en virtud del bloque de constitucionalidad. [...] En este orden, los parámetros fijados por la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, son de obligatoria observancia en el control de las medidas que se toman, en virtud de un estado de excepción, como especial garantía para impedir limitaciones o restricciones innecesarias de los derechos humanos. Sobre el particular, es necesario distinguir que, en materia de estados de excepción, se hace relación a los derechos humanos considerados como intangibles, esto es, aquellos que durante estados de anormalidad no pueden ser suspendidos, ni tampoco sus respectivas garantías judiciales. [...] Ahora bien, los demás derechos, que no son considerados como intangibles, pueden ser objeto de restricciones en los estados de excepción, pero éstas, no son ilimitadas y deben ajustarse a los principios de razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad. Con todo, ha de entenderse que las amplias potestades de que queda revestido el Presidente de la República para limitar o restringir tales derechos y libertades, no pueden ser ejercidas de manera arbitraria o caprichosa, pues aún siendo tangibles, cualquier decisión que pudiere impactar su ejercicio, debe justificarse plenamente por la necesidad de conjurar la crisis y de evitar la expansión de sus efectos, so pena de incurrir en la trasgresión de esos derechos y libertades, cuya salvaguardia propugna el derecho internacional de los derechos humanos. En concordancia con lo anterior (...) los decretos de excepción deberán justificar de forma expresa los motivos por los que se imponen limitaciones a los derechos constitucionales a fin de demostrar la conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias. [...] [E]n el escenario del derecho internacional convencional existe la obligación de los estados partes de respetar determinada clase de derechos y de acatar una lista de principios jurídicos que no pueden ser desconocidos en los estados de excepción, pues es a través de estos últimos se establecen límites a las actuaciones de los poderes públicos en estado de crisis y se garantiza el control y la supervisión de los organismos internacionales.

## **ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y SOCIAL / PRESUPUESTOS MATERIALES DEL ESTADO DE EMERGENCIA**

## **ECONÓMICA SOCIAL Y ECOLÓGICA / CONTROLES DE LOS ESTADOS DE EMERGENCIA / CARACTERÍSTICAS QUE OSTENTAN LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DICTADOS EN ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA**

El estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social es un instituto autónomo respecto de los demás estados de excepción que tienen su génesis en la perturbación del orden público, material y político. [...] [E]l constituyente solamente hizo alusión a que las situaciones de anormalidad que ameritan la declaratoria del Estado de Emergencia (...) deben ser distintas a aquellas que amenacen o perturben el orden público, y en lo demás, utilizó el concepto jurídico indeterminado, o «fórmula abierta» que permite reservar a cada caso concreto, la definición del hecho que perturbe o amenace perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o la noción de grave calamidad pública. [...] [L]a Corte Constitucional (...) desarrolló los siguientes lineamientos de interpretación sobre los presupuestos materiales del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica (...) a) La declaratoria de la emergencia está condicionada a la ocurrencia de una situación de hecho que perturba o amenaza perturbar de manera grave, inminente o intempestiva, el orden económico, social y ecológico, o al suceso de una calamidad pública. b) Los hechos que dan origen al estado de emergencia, no solo deben tener una entidad propia e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que además deben ser imprevistos, esto es, que son diferentes a los que se producen regular y cotidianamente. c) El estado de Emergencia también se puede ocasionar en una calamidad pública, entendida como una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad que acarrea efectos económicos, sociales, o ecológicos. d) Se debe motivar el decreto de declaratoria, así como establecer su término de vigencia y el ámbito territorial en donde se va a aplicar. Presupuesto que se relaciona con los requisitos meramente formales de las declaratorias de emergencia. [...] [E]l estado de emergencia está sometido a dos clases de controles: a) el Control Político que corresponde al Congreso y b) el Control Judicial que es compartido, le corresponde a la Corte Constitucional ejercer de manera automática el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción (...) y al Consejo de Estado, y a los Tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto que adopten las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el gobierno nacional. [...] [E]l Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica está sometido a los límites temporales (...) solo puede llevarse a cabo «por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario». Algunas características que ostentan los decretos legislativos dictados en estado de emergencia económica, social y ecológica son las siguientes: i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, ii) tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. Sin embargo, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes. iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no. **NOTA DE RELATORIA:** Sobre estados de excepción ver: Corte Constitucional, sentencia C-004 de 1992.

## **OBJETO Y CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INTEGRAL DE LEGALIDAD**

[E]l art. 20 de la Ley 137 de 1994 dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales. Las autoridades que los expidan deben enviar los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa competente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. [...] [E]ste control se orienta al propósito de evitar que las autoridades administrativas acaben amparándose en las normas excepcionales que conforman el régimen jurídico de la emergencia para adoptar decisiones contrarias a derecho, apartándose incluso de los fines y propósitos en que se sustenta la declaratoria del estado de excepción. [L]a jurisprudencia de la Corporación ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: 1 Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. 2 Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. 3 Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. 4 Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. 5 La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. [...] [L]a Corporación ha señalado que si bien, el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al entenderse que la sentencia que resuelve el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados.

## **EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA EN EL DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020**

[E]n cuanto a los presupuestos fácticos, se refirió a la salud pública afectada por los sucesos de emergencia ocasionada por el brote de enfermedad por Coronavirus COVID 19. [...] Contagio que pese a las medidas de confinamiento y demás adoptadas por el Ministerio de Salud, tiende al aumento con una proyección del 34.2% del total de la población, esto es, un escenario del 2,68%. [...] [H]izo referencia al efecto económico que tiene la pandemia, dada la necesidad de declarar medidas de confinamiento, lo cual impacta de forma directa al 56,4% de los trabajadores en Colombia que no son asalariados y sus ingresos dependen del trabajo diario, y a sectores de la economía como el turístico y aeronáutico, que caerán en baja en sus rendimientos en comparación con el año anterior. [...] En lo que concierne a los presupuestos valorativos explicó que la

situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional. [...] El enunciado decreto señaló entre otras, que era necesario adoptar medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 145 de 2020.

### **CONTROL DE LEGALIDAD DE LA CIRCULAR 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA / CONTROL FORMAL / CONTROL MATERIAL**

El examen formal consiste en verificar que el acto general cumpla con los siguientes requisitos: 1. Que se trate de un acto de contenido general. 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción. [...] Para la Sala Especial de Decisión, es evidente que la Circular Externa 11 del 2020, guarda una relación estrecha -conexidad- con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia toda vez que en la primera de las medidas integrada por los tres alivios, buscó mitigar o prevenir un potencial deterioro de la cartera de créditos ocasionado por los hechos económicos y sociales que afronta el país como consecuencia de la emergencia sanitaria internacional. [...] [L]a Circular buscó aclarar que la variación de las condiciones de los créditos realizada en virtud del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, está dirigida específicamente a los socios deudores que vieron disminuida su capacidad de pago como consecuencia del estado de anormalidad, y en razón de ello incurren en mora, descartando de plano que los beneficios se extiendan a eventos o circunstancias distintos a las que motivaron la crisis, esto es, que se apliquen modificaciones de crédito a quienes pueden cancelar de acuerdo con las condiciones inicialmente pactadas. [...] [S]e advierte que la medida busca hacer menos gravosa la situación de los deudores con créditos reestructurados, y procura la protección de las garantías del derecho de *habeas data*, al evitar que por razones externas e imprevisibles ocasionadas por la emergencia sanitaria, se genere una alteración en la calificación de riesgo, que de por sí, ya se había visto modificada en virtud de la reestructuración. [...] [L]a utilización de provisiones por nivel de riesgo, tiene un carácter excepcional y en esa medida, guarda conexidad con la declaratoria de emergencia, toda vez que contribuye a mitigar los efectos económicos que por causa de la pandemia del Covid 19 se pueden irradiar sobre la sostenibilidad de estas entidades. [...] La última instrucción hace referencia a la publicidad de los actos administrativos de carácter general, condición que es necesaria para su obligatoriedad, tal como lo dispone el art. 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### **CONTROL DE CONVENCIONALIDAD- ANÁLISIS DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS CONTEMPLADAS EN LA CIRCULAR EXTERNA NÚM 11 DE 2020**

[L]a necesidad de menguar los impactos económicos que el estado de emergencia puede ocasionar en este sector, guarda plena armonía con la importancia de la economía solidaria en la estructura constitucional de 1991, la cual se ve amenazada por la coyuntura que afronta el país. [...] [E]s un hecho notorio que por causa de la emergencia sanitaria, se han debido adoptar medidas de

confinamiento, que impiden que muchos trabajadores puedan desarrollar su trabajo de manera diaria y en condiciones de normalidad, viéndose afectada su capacidad de captar ingresos, situación que efectivamente pone en riesgo el pago de las obligaciones de crédito y de contera la estabilidad del sistema de esta clase de asociaciones. [...] [E]n lo que concierne al principio de intangibilidad de los derechos, las medidas dispuestas en el acto objeto de control, no limitan, afectan o mucho menos suspenden los derechos y libertades intangibles que protege el derecho internacional de los derechos humanos, y el derecho interno, ni irradian un efecto que impacte de manera negativa el núcleo esencial de los demás derechos cuyo disfrute puede ser limitado o restringido en situaciones de emergencia. [...] En lo que atañe al principio de no discriminación, es pertinente destacar, que el acto administrativo bajo examen no contiene medidas discriminatorias por razones políticas, de raza, sexo, edad, religión, educación, nivel de cultura o condición social, que puedan merecer un reproche a la luz de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 27.2) ello, porque medidas son de contenido puramente crediticio y bajo ninguna perspectiva irradian instrucciones discriminatorias. La Sala de acuerdo con todo lo expuesto, determina que las medidas adoptadas en la Circular objeto de control se ajustan al principio de proporcionalidad, en tanto son necesarias, adecuadas y están plenamente justificadas en la necesidad de mitigar los efectos económicos que el estado de emergencia puede ocasionar a los deudores y a las entidades de economía solidaria.

**FUENTE FORMAL:** CP - ARTÍCULO 1 / CP - ARTÍCULO 215 / CP - ARTÍCULO 241 NUMERAL 7 / LEY 137 DE 1994 - ARTÍCULO 20 / LEY 137 DE 1994 - ARTÍCULO 55 / CPACA - ARTÍCULO 136 / CPACA - ARTÍCULO 185 / CONVENCIÓN AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS - ARTÍCULO 27 NUMERAL 2

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 9**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-0315-000-2020-00964-00(CA)A**

**Actor: SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

**Demandado: CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA**

**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. SE DECLARA QUE LA CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL SUPERINTENDENTE DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, SE ENCUENTRA AJUSTADA A LA LEGALIDAD**

## **OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala Especial de Decisión Núm 9 del Consejo de Estado, decide el control inmediato de legalidad de la Circular Externa núm. 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria, por la cual imparte «instrucciones prudenciales en materia de cartera de créditos con el fin de mitigar los efectos derivados de la situación de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional declarada por el gobierno nacional mediante el Decreto Núm. 417 del 17 de marzo de 2020».

### **1.ANTECEDENTES**

#### **1.1 Del estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico**

1. La Organización Mundial de la Salud - OMS-, el 11 de marzo de 2020, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», y en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID- 19 (Coronavirus).

2. El señor Presidente de la República, en uso de las facultades previstas en el art. 215 de la Constitución Política, con la firma de todos los ministros expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, en el cual declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días»; con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

#### **1.2 De la remisión del acto y trámite del control de legalidad**

3. El superintendente de la Economía Solidaria mediante correo electrónico dirigido a la Secretaría General del Consejo de Estado, remitió copia simple del citado acto administrativo a efectos de que se realizara el control inmediato de

legalidad consagrado en el art. 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

4. El asunto en referencia, fue asignado al Consejero ponente mediante el acta individual de reparto realizada por la Secretaría General del Consejo de Estado y fue puesto a disposición del despacho el 30 de marzo de la presente anualidad para dar el trámite respectivo.

5. El magistrado sustanciador profirió el auto del 31 de marzo de 2020 mediante el cual dispuso lo siguiente: a) avocar conocimiento y dar trámite al control de legalidad, b) notificar al Superintendente de la Economía Solidaria c) fijar un aviso en la Secretaría General de la Corporación por el término de diez (10) días anunciado la existencia del proceso, d) fijar un aviso en similares términos en el sitio web de la Superintendencia de la Economía Solidaria, e) informar a todas las personas interesadas en defender o impugnar el acto objeto de control, f) invitar a varias universidades para que se pronunciaron sobre la legalidad del acto objeto de control.

6. Surtidas las notificaciones de rigor, se pronunció el apoderado judicial de la Superintendencia de la Economía Solidaria y la Universidad de los Andes adujo que no estaba en posibilidad de intervenir en el proceso dadas las condiciones de confinamiento que atraviesan los ciudadanos en virtud del estado de emergencia.

7. Posteriormente, el Magistrado sustanciador mediante auto del 24 de abril de 2020 ordenó correr traslado al ministerio público por el término de 10 días para que rindiera concepto en cumplimiento de lo consagrado en el art. 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

8. Una vez se pronunció el ministerio público, quien renunció al término dispuesto en el numeral anterior, pasó el control de legalidad al Consejero sustanciador para fallo.

9. En cumplimiento del término de 15 días dispuestos en el art. 185 del CPACA, el Magistrado sustanciador el 21 de mayo registró proyecto para fallo ante la Sala Especial de Decisión núm. 9.

## **2. INTERVENCIONES**

## **2.1. La Superintendencia de la Economía Solidaria.**

10. Se pronunció a través del representante judicial quien solicitó que se declare la legalidad del acto objeto de control. Para sustentar su posición, aludió a la competencia atribuida en virtud de la Ley 454 de 1998 para ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control de las cooperativas y organizaciones de la Economía Solidaria asignadas por la Constitución Política al Presidente de la República, que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado.

11. Según lo explicó, éste organismo cumple sus funciones en los mismos términos y en igualdad de los procedimientos desarrollados por la Superintendencia Financiera de Colombia respecto de los establecimientos de crédito, de tal manera, que de forma análoga a aquella entidad, le corresponde fijar los criterios y parámetros mínimos para la evaluación del riesgo de crédito de la cartera de las entidades del sector solidario.

12. En ejercicio de dichas funciones, el Superintendente de la Economía Solidaria expidió la Circular Externa 11 del 19 de marzo de 2020, la cual a juicio del apoderado de esa entidad, guarda relación fáctica y jurídica con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por el gobierno nacional, mediante el cual se declaró «el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional por el término de 30 días».

13. Como la declaratoria del estado de emergencia se originó en una situación de naturaleza sanitaria relacionada con el contagio del COVID 19, que llevó al gobierno a adoptar algunas medidas de prevención y control sanitario encaminadas a evitar la propagación del contagio, tales como el aislamiento, el teletrabajo, la suspensión de eventos públicos de más de 500 personas y ordenar a las autoridades territoriales a evaluar el riesgo para la transmisibilidad del COVID-19 respecto de los eventos con menos de 500 personas, etc.», las citadas medidas traen aparejada una limitación a la actividad económica y provocan una reducción del flujo de caja de personas y empresas, que puede desatar posibles incumplimientos en el pago de todo tipo de obligaciones. La propagación del COVID-19 ha logrado afectar el empleo y el normal desarrollo de diferentes actividades económicas, dada la limitación o suspensión temporal de las

actividades no esenciales, hecho notorio y ampliamente conocido que no requiere de prueba en la presente actuación.

14. Para el apoderado de la Superintendencia, el acto administrativo cuya legalidad se examina en este proceso, se encuentra revestido de plena legalidad, pues se alinea con lo dispuesto en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, en cuyas normas se habilitó la adopción de medidas extraordinarias dirigidas a aliviar las obligaciones financieras o de cualquier naturaleza, que puedan verse afectadas en su cumplimiento por efectos de la crisis, con el fin de proteger la actividad económica y comercial del país, permitir la asunción de las pérdidas económicas y proteger la fuerza laboral y además de ello, se expidió por la autoridad competente de acuerdo con la Ley.

### **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

15. La Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado rindió concepto en el que solicitó que se declare ajustado a la legalidad el acto objeto de control. Los argumentos centrales son los siguientes:

16. De manera previa, la representante del ministerio público señaló, que en el presente caso se cumplen los presupuestos exigidos por el art. 20 de la Ley 137 de 1998 para que proceda el control inmediato de legalidad sobre la Circular 11 de 2020, por haber sido expedida en el marco de la emergencia económica decretada por el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y además, porque se trata de un acto de contenido general dirigido a las organizaciones de economía solidaria vigiladas y sus asociados.

17. A juicio de la procuradora delegada, las medidas previstas en la Circular objeto de control guardan estrecha conexidad con los fundamentos fácticos y jurídicos contemplados en el decreto que declaró la emergencia, por cuanto procuró brindar con carácter transitorio y extraordinario opciones de alivio a las organizaciones solidarias y asociados pertenecientes a los sectores más vulnerables, en razón a los efectos económicos negativos generados por el nuevo coronavirus Covid-19 a los habitantes del territorio nacional.

18. Bajo esa orientación, defendió la legalidad de la Circular en cita, atendiendo a que las instrucciones adoptadas están vinculadas a la necesidad prevista en la

declaratoria del estado de anormalidad de adoptar medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, entre ellas, la de linaje financiero, que permitan absorber las pérdidas económicas y proteger la fuerza laboral afectada por esta pandemia.

19. Con fundamento en los argumentos expresados, solicitó declarar ajustada a la legalidad la Circular Externa núm 11 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. COMPETENCIA**

20. La Sala Especial de Decisión Núm. 9 del Consejo de Estado, es competente para decidir el presente control inmediato de legalidad, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8º del art. 111 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, en armonía con lo consagrado en el art. 29 del Acuerdo 080 de 2019- Reglamento del Consejo de Estado- y en el acuerdo de la Sala Plena del Consejo de Estado aprobado en sesión núm 10 del 1º de abril de la presente anualidad, celebrada durante el actual estado de emergencia, mediante el cual se asignó a las Salas Especiales de Decisión la competencia para conocer y decidir los controles inmediatos de legalidad en aplicación del art. 197 del Reglamento del Consejo de Estado.

### **2. EL ACTO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD**

El texto del acto administrativo cuyo examen ocupa la atención de la Sala 9ª de Decisión es del siguiente tenor literal:

#### **«CIRCULAR EXTERNA Nº11**

**PARA:** REPRESENTANTES LEGALES, MIEMBROS DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN O JUNTAS DIRECTIVAS Y DE CONTROL DE LAS ORGANIZACIONES DE ECONOMÍA SOLIDARIA VIGILADAS

**DE:** SUPERINTENDENTE

**ASUNTO:** INSTRUCCIONES PRUDENCIALES EN MATERIA DE CARTERA DE CRÉDITOS CON EL FIN DE MITIGAR LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL DECLARADA

**POR EL GOBIERNO NACIONAL MEDIANTE EL DECRETO No. 417  
DE 17 DE MARZO DE 2020**

**FECHA: Bogotá D.C., 19 de marzo de 2020**

---

En el marco de los hechos económicos y sociales que afronta Colombia como consecuencia de la emergencia sanitaria internacional, y con el fin de unir esfuerzos con el Gobierno Nacional para dar alivios a las entidades solidarias vigiladas y a sus asociados, dando partes de tranquilidad ante la crisis económica, esta Superintendencia encuentra necesario disponer medidas de carácter transitorio que busquen mitigar los efectos directos e indirectos de la actual coyuntura.

Es importante mencionar que, las organizaciones solidarias vigiladas cuentan con mecanismos que les permiten atender con sus asociados cambios en las condiciones de los créditos, en escenarios de viabilidad financiera que propendan por mantener el adecuado pago de las obligaciones, sin embargo, es necesario incorporar algunas instrucciones temporales con el fin de atender situaciones de carácter masivo

Con el propósito de proteger los intereses de los asociados, la solidez y la confianza en las organizaciones solidarias, y en ejercicio de las facultades legales conferidas en el numeral 22 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, en concordancia con lo señalado en el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 de la Presidencia de la República, esta Superintendencia imparte las siguientes instrucciones transitorias por un periodo de 120 días calendario, así:

**PRIMERA:** Las organizaciones solidarias vigiladas deben establecer políticas y procedimientos de cartera de créditos, aprobados por el consejo de administración o junta directiva, que les permita identificar los asociados que serán objeto de la aplicación ágil de medidas especiales para atender la situación de emergencia declarada, priorizando los sectores determinados como de especial atención por el Gobierno Nacional. Estas políticas podrán contemplar lo siguiente:

1. Modificar a solicitud del deudor o por iniciativa de la organización solidaria que otorgó el crédito, previo acuerdo con el deudor, las condiciones inicialmente pactadas de los créditos, con el fin de permitirle la atención adecuada de su obligación ante el potencial o real deterioro de su capacidad de pago, sin que estos ajustes sean considerados como una reestructuración en los términos señalados en el capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera, siempre y cuando durante los últimos seis (6) meses el crédito no haya alcanzado una mora consecutiva mayor a sesenta (60) días para microcrédito y consumo; y noventa (90) días para comercial y vivienda. En caso contrario, cualquier modificación en las condiciones iniciales de los créditos deberá considerarse como una reestructuración.

Las nuevas condiciones de estos créditos deben tener en cuenta el análisis de la capacidad de pago del deudor, sin desmejorar las garantías.

En estos casos, las organizaciones deberán determinar las políticas y procedimientos para atender y aprobar las solicitudes de modificación de las condiciones de estos créditos.

2. Las organizaciones solidarias podrán establecer periodos de gracia que atiendan a la situación particular del asociado, para los créditos que al 29 de febrero de 2020 no presenten mora mayor o igual a 30 días (incluidos los reestructurados), sin que dicho periodo de gracia se considere como un factor de mayor riesgo en el monitoreo de la cartera. En estos casos, la organización podrá continuar con la causación de intereses y demás conceptos durante este periodo.

Una vez culminado el periodo de gracia y con el fin de restablecer la viabilidad financiera del deudor, las entidades podrán acogerse a lo señalado en el numeral 1 de la **PRIMERA** instrucción.

- Por el periodo de gracia establecido, estos créditos conservarán la calificación que tenían al 29 de febrero de 2020, y sólo después del mismo deben recalificarse de acuerdo con el análisis de riesgo de la organización solidaria. Por lo tanto, durante dicho periodo de gracia su calificación en las centrales de riesgo se mantendrá inalterada.
3. Tratándose de créditos rotativos y tarjetas de créditos para los asociados que se encuentren en las condiciones aquí previstas, no procederá por parte de la organización solidaria la restricción en la disponibilidad de los cupos, salvo que por consideraciones de riesgo así lo determinen.

Para los créditos cobijados por las medidas adoptadas por la organización solidaria en aplicación a la presente Circular, se deberá contar con un sistema de control que permita la identificación y seguimiento de las operaciones, incluida la calificación de riesgo de éstas.

**SEGUNDA.** Por el periodo transitorio, los cambios a las condiciones de los créditos en los términos aquí señalados y en atención a lo previsto en el Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, no se entenderán como una práctica generalizada para la normalización de cartera.

**TERCERA.** De manera general los créditos que al 29 de febrero de 2020 estuvieran en condición de reestructurados y como consecuencia de la coyuntura incurran en mora, su calificación de riesgo se mantendrá inalterada y no le serán aplicables las instrucciones del literal e) del numeral 2.4.3.1., del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, que señala: *“No obstante, si el crédito presenta mora, independientemente de la calificación que tenga en ese momento, se deberá llevar inmediatamente a la calificación que tenía al efectuarse la reestructuración (acumulando la mora del inicio y del proceso de reestructuración incumplido), efectuar la ley de arrastre y calcular las provisiones”*.

**CUARTA.** Las organizaciones solidarias vigiladas que establezcan las políticas, y procedimientos definidos en la **PRIMERA** instrucción de esta Circular, podrán adoptar las siguientes medidas:

- a) Utilizar el valor que exceda del 1% del deterioro general (provisión general) con el fin de cubrir el gasto por deterioro individual de la cartera de créditos.
- b) Disminuir la constitución del deterioro general sobre la cartera del 1% al 0,5%, a partir de la fecha de la publicación de esta instrucción y durante los siguientes 120 días calendario.

Una vez finalicen los 120 días calendario, la Superintendencia determinará el mecanismo de reconstitución gradual que permita reestablecer el deterioro general.

**QUINTA.** Las organizaciones solidarias vigiladas deberán tener a disposición de la Superintendencia, las políticas y procedimientos adoptados, así como el detalle de los deudores beneficiados con las medidas que se generen a partir de la expedición de la presente Circular Externa.

**SEXTA:** Las organizaciones deberán dar a conocer a sus asociados las políticas adoptadas en cumplimiento de la presente Circular y poner a su disposición los mecanismos de atención prioritaria para tramitar y resolver de manera ágil, clara y oportuna las inquietudes, solicitudes y quejas en relación con las medidas aquí previstas.

**SEPTIMA:** Conforme a lo previsto en el inciso primero del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, la presente Circular rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

Cordialmente,

**RICARDO LOZANO PARDO**  
Superintendente.

### **3. PROBLEMA JURÍDICO**

21. A la Sala Especial de Decisión núm. 9 le corresponde determinar, si la Circular 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria, se encuentra conforme en sus aspectos formal y material con las disposiciones constitucionales previstas en el art. 215, el -Decreto 417 de 2020, la Convención Americana de los Derechos Humanos y la Ley 137 de 1994.

22. Para el efecto, la Sala abordará los temas que se mencionan a continuación:  
3.1. Estados de excepción. Alcance a la luz del Estado Constitucional de Derecho.  
3.2 Los derechos fundamentales en los estados de excepción. 3.3 El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. 3.4 Objeto y características del medio de control inmediato de legalidad. 3.5 El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República -Decreto 417 de 2020-.  
3.6 Control de legalidad formal y material de la Circular 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria. 3.7 juicio de proporcionalidad. 3.8 Decisión.

#### **3.1 ESTADOS DE EXCEPCIÓN- ALCANCE A LA LUZ DEL ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO.**

23. La Constitución Política de 1991 declara que Colombia es un Estado de Derecho y social, que deriva toda su legitimidad de la Democracia (art. 1°C.P.). El constituyente optó por la consagración de un derecho constitucional de excepción en el que se fijan los criterios para que éste proceda, se señalan los límites de las facultades y se configura un sistema de controles al cual se somete al ejecutivo, regulado por una ley de especial jerarquía de naturaleza estatutaria como la Ley 137 de 1994.

24. En efecto, la nueva estructura constitucional abandonó el anterior esquema del estado de sitio consagrado en su momento en el art. 121 de la Constitución de 1886 que reinó durante largos periodos del siglo XIX y XX, convirtiéndose de esta manera, en un estado de anormalidad permanente. A la luz de este régimen, se desconoció el carácter excepcional de este mecanismo, que terminó por regular gran parte de los aspectos de la vida de los ciudadanos, trayendo como

consecuencia la disminución de las garantías que caracterizan el orden democrático y diversas limitaciones a las libertades públicas.

25. Con el nuevo enfoque normativo, el Constituyente de 1991, al establecer el régimen de estados de excepción, partió de la premisa según la cual, ni siquiera en situaciones de anormalidad institucional le asisten facultades ilimitadas al poder ejecutivo. El abuso de la figura del estado de sitio en la Constitución derogada, abrió el camino para que la Asamblea Nacional Constituyente concibiera un régimen de los estados de excepción que se alineara a los postulados del Estado Social y Democrático de Derecho y a los instrumentos internacionales que integran el denominado bloque de constitucionalidad (art. 93C.P).

26. En su momento, los debates que se presentaron en la Asamblea Nacional Constituyente, cuestionaron seriamente el régimen de los estados de excepción que establecía la Constitución de 1886. Así se dio a conocer en el Informe de Ponencia para primer debate en plenaria, titulado «Normas de Excepción. El Estado de Sitio y el Estado de Excepción. La Emergencia Económica y Social», preparado por los constituyentes Antonio Navarro Wolff, Antonio Galán Sarmiento, Fabio Villa Rodríguez y José Matías Ortiz en el cual se dijo que «el estado de excepción no es ni puede ser un estado de hecho. Es una de las expresiones del estado de derecho. Por lo tanto debe ser normado. Tiene como objeto el reforzamiento de la facultad defensiva del Estado para recuperar la normalidad dentro del estado de derecho»<sup>1</sup>.

27. Bajo la influencia de la visión normativa de un estado de derecho constitucional, la Carta Política de 1991, consagró de manera taxativa tres tipos de estados de excepción: estado de guerra exterior- art. 212-, estado de conmoción interior -art. 213 C. P.-, y estado de emergencia económica, social y ecológica -art. 215 C. P.-. los cuales representan a manera de *numerus clausus* las hipótesis de anormalidad previstas por el Constituyente<sup>2</sup>, lo cual significa, que son éstas las circunstancias y no otras, las que permiten revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias.

28. Ahora, si bien es cierto, que el ordenamiento constitucional autoriza al Presidente de la República para asumir ciertas facultades que permitan superar

---

<sup>1</sup> Gaceta constitucional Núm. 76 pág, 12 al 16.

<sup>2</sup> Sentencia C- 004 de 1998.

las circunstancias de anormalidad y en virtud de ello, es posible que se generen restricciones a las libertades públicas, también lo es, que los fundamentos constitucionales, no pueden desconocerse y se deben conservar como instrumento racionalizador de las medidas adoptadas.

29. Es fundamental precisar, que en virtud del Estado Constitucional de Derecho, la declaratoria del estado de excepción, así como los decretos legislativos y las medidas administrativas que lo desarrollan, deben señirse a la Constitución como norma jurídica fundamental del Estado, tal como lo prescribe el art. 4 de la Constitución Política.

30. En este orden, la regulación que hace la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994, de los estados de excepción, tienen sustento en el carácter reglado, excepcional y limitado de dichos institutos.

### **3.2 LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.**

31. Cualquier medida que se tome en desarrollo de la declaratoria de un estado de excepción, tiene como límite el respeto por los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política, y en los instrumentos internacionales que se integran al ordenamiento jurídico interno en virtud del bloque de constitucionalidad.

32. Precisamente, una de las formas de garantizar el respeto de los derechos humanos en los estados de excepción, está dada en el ejercicio del control de convencionalidad, a través del cual todo juez nacional<sup>3</sup> *ex officio* y en el marco de sus competencias<sup>4</sup>, debe realizar un examen de compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que tiene que aplicar a un caso concreto, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

---

<sup>3</sup> La obligación de realizar el control de convencionalidad corresponde a los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, así se determinó en el Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

<sup>4</sup> Los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” *ex officio* entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Así lo expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006

33. El control de convencionalidad<sup>5</sup> tiene su fuente en las obligaciones de los Estados consagradas en los artículos 1.1, 2 y 29 de la Convención Americana de los Derechos Humanos. Según estas disposiciones es deber de los estados organizar todo el aparato del poder público para permitir el pleno y efectivo goce y ejercicio de los derechos y libertades que se reconocen en la Convención Americana de los Derechos Humanos, así también, interpretar el ordenamiento interno de conformidad con la CADH.

34. En este orden, los parámetros fijados por la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, son de obligatoria observancia en el control de las medidas que se toman, en virtud de un estado de excepción, como especial garantía para impedir limitaciones o restricciones innecesarias de los derechos humanos.

35. Sobre el particular, es necesario distinguir que en materia de estados de excepción, se hace relación a los derechos humanos considerados como intangibles, esto es, aquellos que durante estados de anomalía no pueden ser suspendidos, ni tampoco sus respectivas garantías judiciales.

36. En tal sentido la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27.2 califica como tales a los siguientes derechos: al reconocimiento de la personalidad jurídica (Art. 3), a la vida (Art. 4), a la integridad personal (Art. 5), la prohibición de esclavitud y servidumbre, el principio de legalidad e irretroactividad (Art. 9), la libertad de conciencia y religión (Art. 12), la protección de la familia (Art. 17), el derecho al nombre (Art. 18), los derechos del niño (Art. 19), el derecho a la nacionalidad (Art. 20) y los derechos políticos (Art. 23). De otra parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra, adicionalmente, la prohibición de ser encarcelado por el solo hecho de no poder cumplir una obligación contractual (Art. 11).

37. En la misma línea, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción Ley 137 de 1994, prescribe en el art. 5 que las limitaciones a los derechos no podrán ser tan

---

<sup>5</sup> El control de convencionalidad, con dicha denominación, aparece por primera vez en la jurisprudencia contenciosa de la Corte IDH en el caso *Almonacid Arellano vs. Chile*. Con anterioridad, el juez Sergio García Ramírez, en sus votos de los casos *Myrna Mack* y *Tibi*, había realizado una aproximación conceptual al control de convencionalidad que se realiza en la sede interamericana y en el ámbito interno de los Estados, pero en *Almonacid Arellano* la Corte precisa sus principales elementos.

gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún estado de excepción. Dicho artículo señala además que tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos, y que de todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

38. Ahora bien, los demás derechos, que no son considerados como intangibles, pueden ser objeto de restricciones en los estados de excepción pero éstas, no son ilimitadas y deben ajustarse a los principios de razonabilidad, idoneidad y proporcionalidad. Con todo, ha de entenderse que las amplias potestades de que queda revestido el Presidente de la República para limitar o restringir tales derechos y libertades, no pueden ser ejercidas de manera arbitraria o caprichosa, pues aún siendo tangibles, cualquier decisión que pudiere impactar su ejercicio, debe justificarse plenamente por la necesidad de conjurar la crisis y de evitar la expansión de sus efectos, so pena de incurrir en la trasgresión de esos derechos y libertades, cuya salvaguardia propugna el derecho internacional de los derechos humanos.

39. En concordancia con lo anterior, el artículo 6 de la citada ley permite limitar el ejercicio de algún derecho no intangible, a condición de que no se afecte su núcleo esencial y se establezcan garantías y controles para su ejercicio, y por su parte, el art. 8 *ibidem*, determina que los decretos de excepción deberán justificar de forma expresa los motivos por los que se imponen limitaciones a los derechos constitucionales a fin de demostrar la conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

40. Precisamente, en el escenario del derecho internacional convencional existe la obligación de los estados partes de respetar determinada clase de derechos y de acatar una lista de principios jurídicos que no pueden ser desconocidos en los estados de excepción, pues es a través de estos últimos se establecen límites a las actuaciones de los poderes públicos en estado de crisis y se garantiza el control y la supervisión de los organismos internacionales. Algunos de estos principios, que en su momento fueron incluidos en el Informe del Relator Especial

de las Naciones Unidas *Leandro Despouy* sobre los derechos humanos y los estados de excepción del 23 de junio de 1997<sup>6</sup>, son los siguientes, veamos:

**-El principio de proclamación.** Según este principio los Estados, no pueden adoptar medidas restrictivas de los derechos humanos sin informar previamente a la población sobre la necesidad de hacerlo. Bajo tales parámetros, la omisión de ese deber constituye una violación a las normas convencionales consagradas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4.1).

**-Principio de notificación.** Está contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 4.3); en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 27.3). Al tenor de este principio, «los estados tienen la obligación de informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión».

**-Principio de la no discriminación.** Significa que los Estados que ejercen las facultades extraordinarias que suspenden o derogan derechos humanos no deben incurrir en prácticas ni medidas discriminatorias fundadas en motivos de raza, sexo, color, idioma u origen social. Está consagrado en el Derecho Internacional convencional, especialmente la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 27.2, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 4.1.

**-El principio de la proporcionalidad.** A la luz de este principio, las medidas excepcionales que se adopten deben ser adecuadas a las situaciones de crisis extraordinarias y en ningún caso deben ser desproporcionadas o desmedidas. De esta manera se exige por los instrumentos internacionales, que exista una relación de proporcionalidad entre la situación de crisis y las medidas que se deban adoptar para contrarrestarla y superarla.

---

<sup>6</sup> Naciones Unidas Distr. GENERALE/CN.4/Sub.2/1997/1923 de junio de 1997. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías 49º período de sesiones Tema 9 a) del programa.

El artículo 4.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que los Estados Partes «podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de dicho Pacto.

El artículo 27.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por su parte, establece que el Estado Parte de la Convención podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención.

**Principio de la provisionalidad o temporalidad.** El art. 27.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos establece expresamente que las disposiciones que adopten los Estados para suspender las obligaciones contraídas en virtud de la Convención, lo serán en la medida y por el «tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación».

**Principio de la intangibilidad de ciertos derechos humanos.** Este principio impone el deber de los Estados de reconocer y garantizar bajo toda circunstancia de tiempo y lugar un núcleo mínimo de derechos sin ninguna discriminación.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 27.2 determina ciertos derechos protegidos que no pueden ser objeto de suspensión temporal de parte de los Estados, y establece, además, como derechos inderogables las garantías judiciales que son indispensables para proteger los derechos no susceptibles de suspensión temporal.

**Principio de necesidad.** Este principio implica, que los estados solamente pueden acudir a las medidas extraordinarias, cuando están en imposibilidad de resolver la crisis o la emergencia por los medios legales normales de que disponen los Estados.

41. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos art.4.1; la Convención Americana sobre Derechos Humanos art. 27.1; reiteran que los Estados pueden adoptar disposiciones que suspendan ciertas obligaciones contenidas en dichos tratados, «en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación».

42. En atención a lo expuesto, el control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales expedidos con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ambiental, que es de naturaleza integral, no puede limitarse a la nuda confrontación del acto *sub examine* con las disposiciones constitucionales y a las normas legales transitorias aplicables a la situación de alarma o de emergencia que determinó la declaratoria del estado de excepción, pues es también mandatorio realizar un análisis de convencionalidad *ex officio* en el marco de las competencias propias del control de legalidad y bajo los parámetros mencionados en el presente acápite, cuando quiera que las medidas de excepción, derogatorias del régimen común que rige en tiempos de normalidad, puedan afectar o comprometer el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en precedencia y con mayor razón aún si alguno de ellos es de aquellos que en las normas que conforman el bloque de constitucionalidad se consideran intangibles.

### **3.3 ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, ECOLÓGICA Y SOCIAL**

43. El estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social, es un instituto autónomo respecto de los demás estados de excepción que tienen su génesis en la perturbación del orden público, material y político. Con la reforma constitucional de 1968, realizada a través del acto legislativo 01 del citado año, se introdujo por primera vez ésta clase de estado de excepción<sup>7</sup>, aunque referido exclusivamente al orden económico y social.

44. A lo largo de los debates que tuvieron lugar en el seno de la asamblea nacional constituyente, quedó constancia expresa de la voluntad de los asambleístas por mantener la separación de los estados de excepción destinados a conjurar perturbaciones del orden público, material y político y el estado de emergencia económica y social<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> **Artículo 43.** El Artículo 122 de la Constitución Nacional quedará así: Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en el Artículo 121, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico o social del país o que constituyan también grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos que sumados no podrán exceder de noventa días al año. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente con la firma de todos los Ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Tales decretos solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que determine el estado de emergencia.

<sup>8</sup> Gaceta Constitucional núm. 55

45. También quedó en claro, que debían sumarse a este estado de excepción, las perturbaciones ecológicas y en general todos aquellos eventos que atenten contra el medio ambiente o el equilibrio ecológico en su sentido más amplio<sup>9</sup>.

46. Acogiendo la voluntad del Constituyente, el art. 215 de la Constitución Política de 1991, consagró el estado de emergencia, económica, social y ecológica, el cual podrá ser declarado por el Presidente, con la firma de todos los ministros, «cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública».

47. Como bien puede observarse, el constituyente solamente hizo alusión a que las situaciones de anormalidad que ameritan la declaratoria del Estado de Emergencia a la luz del art. 215 Constitucional, deben ser distintas a aquellas que amenacen o perturben el orden público, y en lo demás, utilizó el concepto jurídico indeterminado, o «fórmula abierta» que permite reservar a cada caso concreto, la definición del **hecho que perturbe o amenace perturbar en forma grave e inminente** el orden económico, social y ecológico o la noción de **grave calamidad pública**.

48. La Corte Constitucional en la sentencia C- 004 de 1992, una de las primeras decisiones en las que se analizó el estado de emergencia social,<sup>10</sup> una vez entró en vigor la Constitución Política de 1991, determinó que la falta de concreción del concepto no abre el camino para que el gobierno actúe de forma discrecional y pueda definir cualquier circunstancia como sobreviniente y gravemente perturbadora del orden económico, social o ecológico del país o constitutiva de grave calamidad pública, toda vez que toda declaratoria de emergencia debe estar motivada y debidamente acreditada en los hechos que le sirven de fundamento.

49. En los años posteriores, la Corte Constitucional tomando como punto de partida la sentencia *ut supra* mencionada, construyó una amplia línea de análisis jurisprudencial, sustentada en el estudio de los diversos decretos legislativos que han sido proferidos en virtud del Estado de Emergencia Económico, Social y

---

<sup>9</sup> Gaceta Constitucional núm. 55.

<sup>10</sup> En esta oportunidad, el alto tribunal constitucional ejerció el control del Decreto 332 de 1992 expedido por el gobierno de turno, el cual se sustentó en la alteración y perturbación del clima laboral del sector público por la falta de alza oportuna de salarios con ocasión de la transición del régimen constitucional anterior al creado por la Constitución Política de 1991”.

Ecológico, de las cuales se destacan la C-004-1992, C139-2009, C-366-1994, C-219 de 1999, C-156 de 2011, en las cuales el alto Tribunal Constitucional desarrolló los siguientes lineamientos de interpretación sobre los presupuestos materiales del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, de la cual se extraen los siguientes criterios jurídicos:

- a) La declaratoria de la emergencia está condicionada a la ocurrencia de una situación de hecho que perturba o amenaza perturbar de manera grave, inminente o intempestiva, el orden económico, social y ecológico, o al suceso de una calamidad pública.
- b) Los hechos que dan origen al estado de emergencia, no solo deben tener una entidad propia e intensidad traumáticas, que logren conmocionar o trastocar el orden económico, social o ecológico, lo cual caracteriza su gravedad, sino que además deben ser imprevistos, estos es, que son diferentes a los que se producen regular y cotidianamente<sup>11</sup>.
- c) El estado de Emergencia también se puede ocasionar en una calamidad pública, entendida como una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad que acarrea efectos económicos, sociales, o ecológicos.
- d) Se debe motivar el decreto de declaratoria, así como establecer su término de vigencia y el ámbito territorial en donde se va a aplicar. Presupuesto que se relaciona con los requisitos meramente formales de las declaratorias de emergencia.

50. Ahora bien, el estado de emergencia está sometido a dos clases de controles:

a) el **Control Político que corresponde al Congreso**<sup>12</sup> y b) el **Control Judicial** que es compartido, le corresponde a la Corte Constitucional ejercer de manera automática el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 241 numeral 7º de la Constitución y 55 de la Ley 137 de 1994, y al Consejo de Estado, y a los Tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general y

---

<sup>11</sup> Sentencia C- 216 de 1999.

<sup>12</sup> Se desarrolla por el Congreso a través de: (i) la autorización del Senado para la declaratoria de la guerra exterior, (ii) el concepto favorable para la segunda prórroga del Estado de Conmoción interior y del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, (iii) las reuniones del Congreso por derecho propio, (iv) los informes que se deben presentar al Congreso de la República sobre su declaratoria y evolución y, finalmente, (v) los posibles juicios de responsabilidad política al Presidente en relación con el ejercicio de sus facultades en el marco de los estados de excepción.

abstracto que adopten las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el gobierno nacional, en los términos del art. 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción y de conformidad con los artículos 136 y 185 del CPACA.

51. De otra parte, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica<sup>13</sup>, está sometido a los límites temporales señalados en el artículo 215 de la Constitución conforme al cual el estado de excepción solo puede llevarse a cabo «por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario».

52. Algunas características que ostentan los decretos legislativos dictados en estado de emergencia económica, social y ecológica son las siguientes: i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, ii) tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. Sin embargo, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes. iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no.

### **3.4 OBJETO Y CARÁCTERÍSTICAS DEL CONTROL INTEGRAL DE LEGALIDAD.**

54. La jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, como ya se mencionó en páginas precedentes, tiene bajo su competencia ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, de los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

---

<sup>13</sup> En la asamblea Nacional constituyente se explicó que la limitación temporal de los estados de excepción en general- con debida exclusión del estado de guerra exterior, que no tiene límite- tiene fundamento en su carácter excepcional, dada la necesidad de prevenir una prolongación indefinida. Así lo expresó en su momento el Constituyente de 1991: «Se ha querido poner término a una praxis constitucional de los últimos ocho lustros que convirtió al antiguo -estado de sitio-, medida excepcional, en régimen permanente, con grave menoscabo de la legitimidad democrática. Gaceta Constitucional N° 76 del 13 de mayo de 1991, p.13. y Gaceta Constitucional N° 76, 18 de mayo de 1991, p. 13.

55. El art. 20 de la Ley 137 de 1994 dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se trata de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales.

56. Las autoridades que los expidan deben enviar los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa competente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

57. La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, señaló que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales. Dicho de otra manera, este control se orienta al propósito de evitar que las autoridades administrativas acaben amparándose en las normas excepcionales que conforman el régimen jurídico de la emergencia para adoptar decisiones contrarias a derecho, apartándose incluso de los fines y propósitos en que se sustenta la declaratoria del estado de excepción.

58. De manera reiterada, la jurisprudencia de la Corporación<sup>14</sup> ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

1. Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

---

<sup>14</sup> Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

2. Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
3. Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
4. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.
5. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

59. Es importante resaltar, que la Corporación ha señalado que si bien, el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al entenderse que la sentencia que resuelve el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados<sup>15</sup>.

### **3.5. EL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA DECLARADA EN EL DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.**

60. Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República y todos los ministros declararon el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional por el término de 30 días

---

<sup>15</sup> Consejo de Estado. Núm. 11001 03 15 0002015 02578-00. Sentencia del 24 de mayo de 2016. CP Guillermo Vargas Ayala.

calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto. En el texto aludió a los presupuestos fácticos y valorativos que dieron lugar a declarar el estado de excepción.

61. En cuanto a los **presupuestos fácticos**, se refirió a la salud pública afectada por los sucesos de emergencia ocasionada por el brote de enfermedad por Coronavirus COVID 19, que se identificó en el ámbito internacional por la Organización Mundial de la Salud el 7 de enero de 2020, y que luego se reconoció por primera vez en el territorio nacional el 6 de marzo de la misma anualidad, según lo dio a conocer el Ministerio de Salud y de la Protección Social. Contagio que pese a las medidas de confinamiento y demás adoptadas por el Ministerio de Salud, tiende al aumento con una proyección del 34.2% del total de la población, esto es, un escenario del 2,68%.

62. De otra parte, hizo referencia al efecto económico que tiene la pandemia, dada la necesidad de declarar medidas de confinamiento, lo cual impacta de forma directa al 56,4% de los trabajadores en Colombia que no son asalariados y sus ingresos dependen del trabajo diario, y a sectores de la economía como el turístico y aeronáutico, que caeran en baja en sus rendimientos en comparación con el año anterior. De manera, que las medidas sanitarias acarrearán una reducción de los flujos de caja de las personas y empresas, trayendo consigo posibles incumplimientos en los pagos de las obligaciones, rompiendo de esta manera las relaciones de confianza entre deudores y acreedores.

63. En lo que concierne a los **presupuestos valorativos** explicó que la situación a la que está expuesta actualmente la población colombiana es tan grave e inminente que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de todos los habitantes del territorio nacional por lo que se hace absolutamente necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

64. Como justificación de la declaratoria de emergencia, el Decreto 417 de 2020, expresó que ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio

nacional, en particular, aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.

65. El enunciado decreto señaló entre otras, que era necesario adoptar medidas extraordinarias referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis.

66. El Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 145 de 2020.

### **3.6 CONTROL DE LEGALIDAD DE LA CIRCULAR 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR LA SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA.**

#### **3.6.1 Control de los requisitos formales**

67. El examen formal consiste en verificar que el acto general cumpla con los siguientes requisitos: 1. Que se trate de un acto de contenido general. 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

##### **3.6.1.1 Que se trate de un acto de contenido general.**

68. La lectura de la parte considerativa de la Circular 11 de 2020 refleja que su expedición tiene como objetivo «impartir instrucciones prudenciales en materia de cartera de créditos con el fin de mitigar los efectos derivados de la situación de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional declarada por el gobierno nacional mediante el Decreto Núm. 417 del 17 de marzo de 2020», así también se observa, que las medidas adoptadas están dirigidas a las organizaciones solidarias vigiladas y a los deudores de dichas entidades.

69. Resulta claro entonces, que las determinaciones previstas en el acto objeto de control de legalidad, tienen un alcance general y abstracto, por lo que se entiende cumplido este requisito.

##### **3.6.1.2 Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa.**

70. La función administrativa, puede entenderse como aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. En este orden, se advierte que la Circular núm. 11 del 19 de marzo de 2020, se expidió por el Superintendente de la Economía Solidaria, en uso de sus atribuciones legales, y en desarrollo de la fines y funciones de la entidad particularmente las consagradas en la Ley 454 de 1998<sup>16</sup>. La Superintendencia de la Economía Solidaria es un ente de supervisión del gobierno que por delegación del Presidente de la República, le corresponde la inspección, vigilancia y control de las organizaciones de la Economía Solidaria que no se encuentren sometidas a la supervisión especializada del Estado dentro de las cuales se encuentran las cooperativas, fondos de empleados y asociaciones mutualistas<sup>17</sup>.

71. Para cumplir los objetivos, el artículo 36 de la mencionada ley consagró un total de 25 funciones de las cuales se destacan las previstas en el numerales 22 y 23 que en su orden disponen lo siguiente: «instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que rigen su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación». «Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control en relación con las entidades cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas o integrales con sección de ahorro y crédito en los mismos términos, con las mismas facultades y siguiendo los mismos procedimientos que desarrolla la Superintendencia Bancaria respecto a los establecimientos de crédito, incluyendo dentro de ellas, las atribuciones relacionadas con institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar».

72. En la misma línea, el legislador<sup>18</sup> dispuso que la Superintendencia de la Economía Solidaria en su carácter de autoridad técnica de supervisión desarrollaría su gestión, en cumplimiento de objetivos y finalidades tales como el control, inspección y vigilancia sobre las entidades que cobija su acción y proteger

---

<sup>16</sup> Por la cual se determina el marco conceptual que regula la economía solidaria, se transforma el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas en el Departamento Administrativo Nacional de la Economía Solidaria, se crea la Superintendencia de la Economía Solidaria, se crea el Fondo de Garantías para las Cooperativas Financieras y de Ahorro y Crédito, se dictan normas sobre la actividad financiera de las entidades de naturaleza cooperativa y se expiden otras disposiciones.

<sup>17</sup> Art. 34 Ley 454 de 1998.

<sup>18</sup> Art. 35 Ley 454 de 1998.

los intereses de los asociados de las organizaciones de Economía Solidaria, de los terceros y de la comunidad en general.

73. En armonía con lo anterior, el manual de funciones de la entidad-Resolución 2019410005235 de 18 de octubre de 2019- asignó expresamente al Superintendente las atribuciones de «expedir los actos administrativos, los reglamentos y manuales o instructivos que sean necesarios para el cabal funcionamiento de la Superintendencia»<sup>19</sup>y dirigir, coordinar, vigilar y controlar la ejecución de las funciones o programas de la Superintendencia y de su personal»<sup>20</sup>.

74. La Sala advierte, de acuerdo con las disposiciones a las que se ha hecho referencia, que el Superintendente de la Economía Solidaria, expidió la Circular objeto de control de legalidad con la competencia asignada por el legislador y el reglamento, en calidad de máxima autoridad administrativa del organismo, y en desarrollo de la función administrativa que le es propia, toda vez que las disposiciones que integran el acto objeto de control se enmarcan en los fines, la misión y las funciones que corresponden a dicho ente de carácter técnico. De manera que se entiende cumplido este requisito.

### **3.6.1.3 Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.**

75. En la parte considerativa de la Circular externa 011 de 2020 se expresa lo que a continuación se cita:

«En el marco de los hechos económicos y sociales que afronta Colombia como consecuencia de la emergencia sanitaria internacional, y con el fin de unir esfuerzos con el Gobierno Nacional para dar alivios a las entidades solidarias vigiladas y a sus asociados, dando partes de tranquilidad ante la crisis económica, esta Superintendencia encuentra necesario disponer medidas de carácter transitorio que busquen mitigar los efectos directos e indirectos de la actual coyuntura.

Es importante mencionar que, las organizaciones solidarias vigiladas cuentan con mecanismos que les permiten atender con sus asociados cambios en las condiciones de los créditos, en escenarios de viabilidad financiera que propendan por mantener el adecuado pago de las obligaciones, sin embargo, es necesario incorporar algunas instrucciones temporales con el fin de atender situaciones de carácter masivo

Con el propósito de proteger los intereses de los asociados, la solidez y la confianza en las organizaciones solidarias, y en ejercicio de las facultades legales conferidas en

---

<sup>19</sup> Numeral 4.

<sup>20</sup> Numeral 7.

el numeral 22 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, en concordancia con lo señalado en el Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020 de la Presidencia de la República, esta Superintendencia imparte las siguientes instrucciones transitorias por un periodo de 120 días calendario, así [...]».

76. A partir de las consideraciones que anteceden, resulta claro para la Sala Especial de Decisión, que la Circular objeto de análisis se expidió a partir de las circunstancias fácticas que determinaron la expedición del Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de los efectos económicos ocasionados por la emergencia sanitaria internacional.

77. De conformidad con todo lo anterior, se concluye que la Circular 11 del 19 de marzo de 2020, cumple con todos los requisitos formales atinentes al contenido general, al expedirse en ejercicio de la función administrativa y su contenido desarrolla el contenido del Decreto 417 de 2020, lo cual permite abordar el control material del acto bajo estudio.

### **3.6.2 CONTROL MATERIAL DE LA CIRCULAR 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020.**

78. La Sala de Decisión para el control integral de legalidad de la Circular externa 011 de 2020, analizará su contenido, concretamente las 6 medidas transitorias, con el objetivo de establecer su conexidad con el Decreto 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia. Veamos:

#### **3.6.2.1 PRIMERA, determinó medidas para la atención de las obligaciones de los deudores del sector. Veamos:**

1. Modificar a solicitud del deudor o por iniciativa de la organización solidaria que otorgó el crédito, previo acuerdo con el deudor, las condiciones inicialmente pactadas de los créditos, con el fin de permitirle la atención adecuada de su obligación ante el potencial o real deterioro de su capacidad de pago, sin que estos ajustes sean considerados como una reestructuración en los términos señalados en el capítulo II, de la Circular Básica Contable y Financiera, siempre y cuando durante los últimos seis (6) meses el crédito no haya alcanzado una mora consecutiva mayor a sesenta (60) días para microcrédito y consumo; y noventa (90) días para comercial y vivienda. En caso contrario, cualquier modificación en las condiciones iniciales de los créditos deberá considerarse como una reestructuración.

Las nuevas condiciones de estos créditos deben tener en cuenta el análisis de la capacidad de pago del deudor, sin desmejorar las garantías.

En estos casos, las organizaciones deberán determinar las políticas y procedimientos para atender y aprobar las solicitudes de modificación de las condiciones de estos créditos.

2. Las organizaciones solidarias podrán establecer periodos de gracia que atiendan a la situación particular del asociado, para los créditos que al 29 de febrero de 2020 no presenten mora mayor o igual a 30 días (incluidos los reestructurados), sin que dicho periodo de gracia se considere como un factor de mayor riesgo en el monitoreo de la cartera. En estos casos, la organización podrá continuar con la causación de intereses y demás conceptos durante este periodo.

Una vez culminado el periodo de gracia y con el fin de restablecer la viabilidad financiera del deudor, las entidades podrán acogerse a lo señalado en el numeral 1 de la **PRIMERA** instrucción.

Por el periodo de gracia establecido, estos créditos conservarán la calificación que tenían al 29 de febrero de 2020, y sólo después del mismo deben recalificarse de acuerdo con el análisis de riesgo de la organización solidaria. Por lo tanto, durante dicho periodo de gracia su calificación en las centrales de riesgo se mantendrá inalterada.

3. Tratándose de créditos rotativos y tarjetas de créditos para los asociados que se encuentren en las condiciones aquí previstas, no procederá por parte de la organización solidaria la restricción en la disponibilidad de los cupos, salvo que por consideraciones de riesgo así lo determinen.

Para los créditos cobijados por las medidas adoptadas por la organización solidaria en aplicación a la presente Circular, se deberá contar con un sistema de control que permita la identificación y seguimiento de las operaciones, incluida la calificación de riesgo de éstas.

79. Como puede observarse, las medidas especiales previstas en el numeral primero, permiten la modificación de las condiciones iniciales de los créditos, supeditadas al cumplimiento de dos requisitos fundamentalmente: en primer lugar, que se presente un potencial o real deterioro de la capacidad de pago del deudor, y en segundo término, que durante los últimos seis (6) meses el crédito no haya alcanzado una mora consecutiva mayor a sesenta (60) días para microcrédito y consumo; y noventa (90) días para comercial y vivienda.

80. Si se cumplen los citados requisitos, según el texto de la Circular, se procederá a la modificación de las condiciones de los créditos atendiendo a la capacidad de pago del deudor, sin desmejorar las garantías. En caso contrario, el crédito no será modificado sino que será objeto de reestructuración en los términos señalados en el capítulo II, de la Circular Básica Contable y

Financiera.

81. En el segundo numeral, la Circular 11 del 2020 prevé como otra de las medidas, el otorgamiento de un periodo de gracia para aquellas obligaciones que a corte del 29 de febrero de 2020 no reportaban una mora mayor o igual a 30 días. Beneficio que igualmente cobija según el contenido del acto revisado a los créditos reestructurados. El periodo de gracia no podrá considerarse como un factor de riesgo en el monitoreo de cartera; durante su vigencia la organización podrá continuar con la causación de intereses; los créditos conservarán la calificación de riesgo que tenían al 29 de febrero de 2020; y solamente cuando el periodo de alivio culmine podrán ser recalificados, y una vez termine el periodo de gracia, el deudor podrá acogerse a las modificaciones del crédito previstas en el numeral primero.

82. Para terminar con las primeras medidas, el numeral tercero previó que las entidades del sector solidario no pueden restringir el cupo de créditos rotativos y tarjetas de crédito, de aquellos asociados que se acogen a las medidas enunciadas en la Circular en virtud de la disminución de su capacidad de pago.

83. Para la Sala Especial de Decisión, es evidente que la Circular Externa 11 del 2020, guarda una relación estrecha -conexidad- con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia toda vez que en la primera de las medidas integrada por los tres alivios, buscó mitigar o prevenir un potencial deterioro de la cartera de créditos ocasionado por los hechos económicos y sociales que afronta el país como consecuencia de la emergencia sanitaria internacional.

84. Ciertamente, las medidas de alivio consagradas en la primera instrucción están dentro del marco autorizado por el Decreto 417 de 2020, en cuanto este mismo dispuso la necesidad de «adoptar medidas extraordinarias encaminadas a atender las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y que permitan absorber las pérdidas económicas y fuerza laboral afectada por esta pandemia».

85. De otra parte, es importante destacar que según el documento soporte técnico aportado al presente control de legalidad por la Superintendencia de Economía

Solidaria, este sector de la economía «cuenta en la actualidad «con más de seis (6) millones de asociados distribuidos en alrededor de 3.600 organizaciones solidarias», «en donde la cartera de crédito del sector solidario suma más de veintitrés (23) billones» lo cual permite evidenciar, la idoneidad de las medidas dispuestas en el acto objeto de control, dado su gran impacto respecto del número de usuarios y su consecuente apoyo, a la sostenibilidad de las entidades del sector solidario.

### **3.6.2.2 En la segunda medida la Circular 11 de 2020, dispone lo siguiente:**

«**SEGUNDA.** Por el periodo transitorio, los cambios a las condiciones de los créditos en los términos aquí señalados y en atención a lo previsto en el Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, no se entenderán como una práctica generalizada para la normalización de cartera».

86. En efecto, la Circular buscó aclarar que la variación de las condiciones de los créditos realizada en virtud del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica, está dirigida específicamente a los socios deudores que vieron disminuida su capacidad de pago como consecuencia del estado de anormalidad, y en razón de ello incurren en mora, descartando de plano que los beneficios se extiendan a eventos o circunstancias distintos a las que motivaron la crisis, esto es, que se apliquen modificaciones de crédito a quienes pueden cancelar de acuerdo con las condiciones inicialmente pactadas.

87. Para la Sala Especial de Decisión, el contenido de esta disposición guarda armonía y pertinencia con el carácter excepcional y extraordinario de las medidas que deben tomarse para conjugar el estado de emergencia, económico, social y ecológico por cuanto tiene como objetivo focalizar la política de alivios a los socios deudores realmente afectados por la crisis, y en ese sentido, busca materializar el efecto útil de la medida, que se acompasa con las finalidades del Decreto 417 de 2020, en lo pertinente a mitigar los efectos económicos originados con la emergencia de salud pública. No de otra forma, podría entenderse la finalidad de la medida.

88. Para terminar con este epígrafe, es fundamental señalar que la distinción a la que se hecho referencia, no trasgrede el derecho o principio de igualdad de aquellos deudores que no se ven afectados por la crisis y en razón de ello, no son beneficiarios de las medidas. Lo anterior porque al tenor del art 13 constitucional, se

autoriza en virtud de la igualdad material, otorgar un trato diferente cuando las situaciones de hecho así lo ameritan, tal como sucede en esta oportunidad respecto de aquellos que por las medidas de confinamiento dispuestas por el gobierno nacional, están impedidos para realizar su actividad laboral en condiciones de normalidad, y en consecuencia ven disminuidos sus ingresos.

### **3.6.2.3 La tercera medida consagrada por la Circular es la siguiente:**

**«TERCERA.** De manera general los créditos que al 29 de febrero de 2020 estuvieran en condición de reestructurados y como consecuencia de la coyuntura incurran en mora, su calificación de riesgo se mantendrá inalterada y no le serán aplicables las instrucciones del literal e) del numeral 2.4.3.1., del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera, que señala: *“No obstante, si el crédito presenta mora, independientemente de la calificación que tenga en ese momento, se deberá llevar inmediatamente a la calificación que tenía al efectuarse la reestructuración (acumulando la mora del inicio y del proceso de reestructuración incumplido), efectuar la ley de arrastre y calcular las provisiones”.* »

89. Como se advierte, la disposición busca que al socio deudor en condiciones de reestructuración de créditos previos a la coyuntura, no se le varíe su condición de riesgo y ese orden, esté exento de la denominada «ley de arrastre».

90. Precisamente, la Circular Básica Contable y Financiera aportada al presente control inmediato de legalidad, explica en el Capítulo II en los numerales 2.4.3.1 respectivamente, «que a los créditos reestructurados se les otorgará una calificación de mayor riesgo[...]», y «aunque es posible que se presente el mejoramiento de la calificación de los créditos reestructurados », «si el crédito presenta mora debe llevarse inmediatamente a la calificación que tenía al efectuarse la reestructuración, esto es, acumulando la mora del inicio y del proceso de reestructuración incumplido».

91. De otra parte, en el numeral 5 se refiere a la ley de arrastre, para señalar que«[...], cuando una organización solidaria califique cualquiera de los créditos de un mismo deudor en B, C, D o en E deberá llevar a la categoría de mayor riesgo los demás créditos de la misma clasificación otorgados a dicho deudor».

92. Así las cosas, se advierte que la medida busca hacer menos gravosa la situación de los deudores con créditos reestructurados, y procura la protección de las

garantías del derecho de *habeas data*, al evitar que por razones externas e imprevisibles ocasionadas por la emergencia sanitaria, se genere una alteración en la calificación de riesgo, que de por sí, ya se había visto modificada en virtud de la reestructuración.

93. En el sentir de la Sala, la medida descrita guarda conexidad con el Decreto 417 de 2020, pues como se indicó en párrafos precedentes, con ella se busca mitigar los efectos económicos que el estado de excepción puede causar sobre el pago oportuno de las obligaciones crediticias.

94. En este sentido, se trata de una instrucción autorizada en el marco del decreto que declaró la emergencia, en cuya parte considerativa expresó que «Que las medidas sanitarias resultan en una reducción de los flujos de caja de personas y empresas. Los menores flujos conllevan a posibles incumplimientos de pagos y obligaciones, rompiendo relaciones de largo plazo entre deudores y acreedores que se basan en la confianza y pueden tomar períodos largos en volver a desarrollarse».

#### **3.6.2.4. La cuarta medida de la Circular, trata lo siguiente:**

**CUARTA.** Las organizaciones solidarias vigiladas que establezcan las políticas, y procedimientos definidos en la **PRIMERA** instrucción de esta Circular, podrán adoptar las siguientes medidas:

- c) Utilizar el valor que exceda del 1% del deterioro general (provisión general) con el fin de cubrir el gasto por deterioro individual de la cartera de créditos.
- d) Disminuir la constitución del deterioro general sobre la cartera del 1% al 0,5%, a partir de la fecha de la publicación de esta instrucción y durante los siguientes 120 días calendario.

Una vez finalicen los 120 días calendario, la Superintendencia determinará el mecanismo de reconstitución gradual que permita reestablecer el deterioro general.

95. Como se observa, el numeral está orientado a las organizaciones solidarias que aplicaron las instrucciones previstas en el numeral primero de la circular, y apunta a facilitar que estas entidades puedan utilizar el valor que exceda del 1% de la provisión general para cubrir los gastos por deterioro individual de la cartera de créditos y, además, disminuir ese deterioro del 1% al 0.5% durante los 120 días calendario siguientes contados a partir de la fecha de la publicación de la Circular 11, todo en beneficio del grupo de asociados y en búsqueda del desarrollo sostenible de las entidades que integran la economía solidaria.

96. Estima la Sala que la utilización de provisiones por nivel de riesgo, tiene un carácter excepcional y en esa medida, guarda conexidad con la declaratoria de emergencia, toda vez que contribuye a mitigar los efectos económicos que por causa de la pandemia del Covid 19 se pueden irradiar sobre la sostenibilidad de estas entidades.

**3.6.2.5.** En los numerales, 5, 6, y 7 la Circular contempló las siguientes medidas.

**QUINTA.** Las organizaciones solidarias vigiladas deberán tener a disposición de la Superintendencia, las políticas y procedimientos adoptados, así como el detalle de los deudores beneficiados con las medidas que se generen a partir de la expedición de la presente Circular Externa.

**SEXTA:** Las organizaciones deberán dar a conocer a sus asociados las políticas adoptadas en cumplimiento de la presente Circular y poner a su disposición los mecanismos de atención prioritaria para tramitar y resolver de manera ágil, clara y oportuna las inquietudes, solicitudes y quejas en relación con las medidas aquí previstas.

**SEPTIMA:** Conforme a lo previsto en el inciso primero del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, la presente Circular rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

97. Las instrucciones quinta y sexta de la mencionada Circular, se refieren a la obligación que tienen las organizaciones solidarias de informar a la Superintendencia de Economía Solidaria acerca del cumplimiento de las políticas y medidas para hacer efectiva las directrices contempladas en la Circular 11 de 2020, relacionando los deudores que se benefician con las prerrogativas previstas en este acto, y consagra el deber de dar a conocer a sus asociados las políticas adoptadas en virtud de la pluricitada circular.

98. La última instrucción hace referencia a la publicidad de los actos administrativos de carácter general, condición que es necesaria para su obligatoriedad, tal como lo dispone el art. 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

99. La Sala concluye de conformidad con todo lo expuesto que las medidas adoptadas en el acto objeto de estudio, guardan conexidad inmediata y concreta con las circunstancias fácticas y jurídicas que dieron origen al estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 de 2020.

#### **4. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD- ANÁLISIS DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS MEDIDAS CONTEMPLADAS EN LA CIRCULAR EXTERNA NÚM 11 DE 2020.**

100. El control apunta en primer lugar, al análisis de la necesaria adecuación que debe existir entre las medidas adoptadas y la gravedad de la crisis, y en segundo término, a verificar que dichas medidas no restrinjan o limiten derechos humanos intangibles, o afecten de manera grave e innecesaria otros derechos humanos que no tengan esta condición. A continuación la Sala se pronunciará sobre cada uno de éstos. Veamos:

101. **El principio de proporcionalidad** consagrado en el art. 27.1 de la CADH y 13 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en adelante LEEE<sup>21</sup>, prescribe que las medidas que se adopten en desarrollo de los estados de excepción deben ser proporcionales con la gravedad de los hechos que causaron la crisis y en ningún caso deben ser desproporcionadas o desmedidas. Al respecto, la Sala de Decisión considera que el acto objeto de control persigue un propósito constitucionalmente legítimo y las medidas consignadas, son necesarias y adecuadas para alcanzarlo o por lo menos para buscar su obtención, sin que conlleven la trasgresión de alguna de las garantías convencionales.

102. En efecto, el acto objeto del control de legalidad determinó varias instrucciones dirigidas a las entidades que integran el sector de la economía solidaria, todas ellas con el objetivo de mitigar los efectos económicos que el Estado de Emergencia declarado, puede ocasionar sobre los créditos de cartera que cursan en dichas entidades. Como se explicó en párrafos precedentes, las instrucciones están enfocadas a establecer políticas de alivio para los socios deudores, y para las sociedades que integran éste sector.

103. Para la Sala, este objetivo constituye **un fin constitucionalmente legítimo**, en tanto busca cumplir con el deber que le asiste al estado de proteger las organizaciones asociativas y solidarias, tal como lo consagra el inciso 3º del artículo 58 constitucional, y los derechos que tienen los trabajadores y las organizaciones solidarias para acceder a la propiedad accionaria consagrados en el art. 60 *ibidem*.

104. En igual sentido, **las medidas analizadas cumplen con el principio de necesidad contemplado en el art. 4.1 de la CADH y 11 de la LEEE**, conforme al

---

<sup>21</sup> Ley Estatutaria de Estados de Excepción. Ley 137 de 1994.

cual las medidas adoptadas se justifican en tanto sirven para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción. Ello en primer lugar, porque cumplen con la **necesidad fáctica** esto es que se sustentan en los hechos económicos y sociales que afronta Colombia como consecuencia de la emergencia sanitaria internacional, y en segundo término, porque desde el punto de vista de la **necesidad jurídica**, si bien es cierto, que al tenor de lo dispuesto por la Circular Básica Contable las entidades que integran el sector solidario pueden desplegar medidas de alivio a los socios, también lo es, que por lo menos se advierten dos razones para la expedición de la citada Circular: 1) que la Superintendencia de la Economía Solidaria contempló la necesidad inmediata de tomar medidas de prevención y mitigación del riesgo dado lo imprevisible e inminente de la crisis y 2) cumplir el deber de protección de los intereses de los asociados y las entidades que integran el sector.

105. La Sala Especial de Decisión también evidencia, que el acto objeto de análisis, previo medidas adecuadas y compatibles con los fines, composición y características de las organizaciones de la economía solidaria y de las actividades de inspección, control y vigilancia que corresponde al organismo técnico que expidió el acto. Sobre este particular, la Sala destaca el soporte técnico aportado por la Superintendencia del ramo, según el cual «el sector solidario está compuesto por más de seis (6) millones de asociados distribuidos en alrededor de 3.600 organizaciones solidarias que reportan información a la Superintendencia de Economía Solidaria, las cuales tienen presencia en 31 departamentos y que suman en activos, un total de cuarenta (40) billones aproximadamente. (...) del universo de asociados, más de dos (2) millones tienen al menos una operación de crédito, en donde la cartera de crédito del sector solidario suma más de veintitrés (23) billones de pesos, representando ésta, más del 80% del total de los activos de las cooperativas de ahorro y crédito y alrededor del 50% en otras organizaciones solidarias».

106 En este orden, la necesidad de menguar los impactos económicos que el estado de emergencia puede ocasionar en este sector, guarda plena armonía con la importancia de la economía solidaria en la estructura constitucional de 1991, la cual se ve amenazada por la coyuntura que afronta el país, dado el gran número de asociados con los que cuenta este sector de la economía, tal como quedó expuesto.

107. Ciertamente, es un hecho notorio que por causa de la emergencia sanitaria, se han debido adoptar medidas de confinamiento, que impiden que muchos trabajadores puedan desarrollar su trabajo de manera diaria y en condiciones de normalidad, viéndose afectada su capacidad de captar ingresos, situación que efectivamente pone en riesgo el pago de las obligaciones de crédito y de contera la estabilidad del sistema de esta clase de asociaciones. Valiendo la pena destacar, que éstas formas de organización económica, por su propia naturaleza buscan atender necesidades sociales, reparten los excedentes y son ajenas al ánimo de lucro.

108. Así las cosas, el impacto indiscutible e inesperado que la emergencia viene teniendo en todas las latitudes, ámbitos y sectores de la vida en sociedad, hace plenamente justificable la adopción de este tipo de medidas de alivio financiero, muy propias por demás del “sector solidario”, sin que sea dable concluir que ellas no son proporcionales a los hechos que le sirvieron de causa.

109. La Sala decisión evidencia que las medidas adoptadas en el acto objeto de estudio no afectan el interés jurídico de otros socios que integran las entidades de economía solidaria, dado que están orientadas a otorgar beneficios a los socios deudores, y no conllevan un impacto sobre los bienes jurídicos de los demás miembros de las organizaciones solidarias.

110. Como lo explicó la Sala en el acápite del control material, las medidas de alivio están dirigidas específicamente a los socios deudores que vieron disminuida su capacidad de pago como consecuencia del estado de anormalidad, y en razón de ello incurren en mora, descartando de plano que esta circunstancia, constituya una vulneración del derecho a la igualdad, respecto de aquellos que no han sido afectados por la crisis, dado que como se advierte, no cumplen con las condiciones para que les sea procurado un trato diferente.

111. La Sala advierte entonces, que las medidas sometidas a este control de legalidad resultan ser plenamente consecuentes con la gravedad de los hechos y con los efectos económicos ocasionados y los coletazos que se esperan del estado de emergencia sanitaria internacional y guardan una estrecha conexidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, al propender la estabilidad del sector solidario y la tranquilidad de los ahorradores y asociados de las organizaciones vigiladas.

112. La Sala destaca igualmente, que en lo que concierne al **principio de intangibilidad de los derechos**, las medidas dispuestas en el acto objeto de control, no limitan, afectan o mucho menos suspenden los derechos y libertades intangibles que protege el derecho internacional de los derechos humanos, y el derecho interno, ni irradian un efecto que impacte de manera negativa el núcleo esencial de los demás derechos cuyo disfrute puede ser limitado o restringido en situaciones de emergencia como la que hoy afecta no solo al país sino al mundo entero.

113. En efecto, la Convención Americana de Derechos Humanos, y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción(art.5) consagran como derechos intangibles la personalidad jurídica, vida, integridad personal, libertad de conciencia, entre otros, cuyo contenido no se ve comprometido en las medidas de alivio que se analizan en el *sub judice*, por el contrario, buscan prodigar un efecto benigno a los intereses de los asociados.

114. Como puede apreciarse, las decisiones consignadas en el numeral primero y segundo de la circular, al determinar, por un lado, que los socios deudores que incurran en mora por efectos de la pandemia pueden solicitar un cambio en las condiciones de sus créditos y beneficiarse con periodos de gracia y al disponer, por contera, que aquellos deudores que tenían obligaciones con restructuración aprobada no verán afectada su calificación de riesgo, está evitando que las restricciones a la movilidad y la imposibilidad material de realizar actividades laborales o de comercio por razón de la pandemia, acaben haciendo mucho más difícil e insoportable su existencia y el cumplimiento de sus compromisos, consideración que se sintoniza plenamente con la filosofía que sirve de inspiración a nuestro Estado Social y Democrático de derecho.

115. Las difíciles circunstancias en las cuales se debate la gran mayoría familias colombianas, agravadas por la seria amenaza que representa para todos la propagación de ese virus tan letal y peligroso, permiten colegir que este tipo de medidas contribuyen de manera eficiente a sobrellevar las afugias y las dificultades de los individuos, al dar un respiro a quienes pueden llegar a ver comprometido su sustento, el bienestar de sus familias y la viabilidad financiera de sus compromisos y proyectos de vida.

116. **En lo que atañe al principio de no discriminación**, es pertinente destacar, que el acto administrativo bajo examen no contiene medidas discriminatorias por razones políticas, de raza, sexo, edad, religión, educación, nivel de cultura o condición social, que puedan merecer un reproche a la luz de las disposiciones de la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 27.2) ello, porque medidas son de contenido puramente crediticio y bajo ninguna perspectiva irradian instrucciones discriminatorias.

117. La Sala de acuerdo con todo lo expuesto, determina que las medidas adoptadas en la Circular objeto de control se ajustan al principio de proporcionalidad, en tanto son necesarias, adecuadas y están plenamente justificadas en la necesidad de mitigar los efectos económicos que el estado de emergencia puede ocasionar a los deudores y a las entidades de economía solidaria. En este orden, le Sala encuentra que le asistió razón al ministerio público y al apoderado de la Superintendencia de la Economía Solidaria para defender la legalidad del acto analizado.

118. La Sala Especial de Decisión Núm 9, apartir de las anteriores consideraciones, concluye que la Circular 11 del 19 de marzo de 2020 está ajustada a la legalidad debido a que cumple, con los requisitos formales y materiales, se circunscribe a los límites impuestos por las disposiciones que integran el bloque de constitucionalidad y acredita las condiciones de finalidad, necesidad y proporcionalidad, sin que haya razones para inferir la trasgresión de norma alguna o para predicar que al proferirse este acto administrativo se haya incurrido en las demas causales que pueden llegar a determinar su anulación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Novena Especial de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**PRIMERO.- DECLARAR** que la Circular Externa núm. 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria, por la cual imparten «instrucciones prudenciales en materia de cartera de créditos con el fin de mitigar los efectos derivados de la situación de emergencia económica, social y

ecológica en todo el territorio nacional declarada por el gobierno nacional mediante el Decreto Núm. 417 del 17 de marzo de 2020», objeto del presente control inmediato de legalidad, se encuentra plenamente ajustada a las disposiciones constitucionales, convencionales y legales, de conformidad con las consideraciones que quedaron plasmadas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO.- ADVERTIR** a la ciudadanía en general que la presente decisión no enerva la posibilidad de que el acto administrativo mencionado en el artículo anterior, sea demandado en ejercicio del medio de control de simple nulidad, por razones jurídicas distintas de las que quedaron consignadas en esta providencia.

**TERCERO.-** En firme esta decisión, archívese el expediente.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Especial Decisión Nº 9 del Consejo de Estado, en sesión de la fecha.

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Aclaro voto**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO**

**LUIS ALBERTO ÁVAREZ PARRA**

**Aclaro voto**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

Nota: La anterior providencia fue firmada electrónicamente por la Sala a través de la plataforma SAMAI del Consejo de Estado, con lo cual se garantiza su autenticidad, integridad, conservación, y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del Código de Procedimiento