

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD / RESOLUCIÓN 72 DEL 30 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO EXPEDIDA EN DESARROLLO DEL DECRETO QUE DECLARÓ ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA / CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 72 DEL 30 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO - Se encuentra ajustada a la legalidad**

[L]a suspensión ordenada en el artículo 1.º de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, procura garantizar el derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas, comoquiera que según voces del artículo 10.º de la Resolución 059 de 2013, el incumplimiento de los términos en la presentación de los reportes acarrea para los obligados multas y sanciones por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; es así por cuanto actualmente para los trabajadores de la compra y venta de divisas la presentación de los informes y sus soportes constituye una obligación imposible de cumplir, toda vez que ello implica el desplazamiento a sus lugares de trabajo. [...] [E]l artículo 2.º de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, se trata de una medida que desarrolla el artículo 6.º del Decreto Ley 491 de 2020, que busca el reporte inmediato de operaciones sospechosas, información sobre la cual se edifica la labor de la entidad frente a la centralización, sistematización y análisis de los datos recaudados en cuanto a compra y venta de divisas, en virtud de las Leyes 526 de 1999 y 1621 de 2013, a efectos de prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos, financiación del terrorismo y sus delitos. [...] [E]sta disposición es igualmente de contenido aclaratorio, toda vez que, pese a la suspensión de los términos de los reportes de información, recalca que no interrumpe o elimina la obligación establecida por la Resolución 059 del 10 de abril de 2013 para los profesionales de compra y venta de divisas. En efecto, la citada disposición, establece un término para enviar actualizados los reportes que se han dejado de remitir en virtud de la suspensión, con determinación del plazo para ello. De esta manera se garantiza contar con información actualizada, generada durante el lapso de suspensión, que debe ser reportada una vez concluya la situación de aislamiento preventivo obligatorio, con lo cual se busca tener una trazabilidad constante de la información. [...] [E]l contenido de los artículos 1.º a 3.º de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 se encuentra expresamente autorizado por los apartes del Decreto 491 de 2020, con fundamento en la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas mencionadas, de cara a la medida de aislamiento preventivo obligatorio que restringe las transacciones presenciales y la comparecencia de los profesionales de la compra y venta de divisas en sus lugares de trabajo, en lo que concierne a una de las competencias previstas en la normativa en cabeza de la UIAF.

**FUENTE FORMAL:** CP - ARTÍCULO 215 / DECRETO LEGISLATIVO 491 DE 2020 / LEY 137 DE 1994 / CPACA - ARTÍCULO 136 / CONVENCIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS - ARTÍCULO 29

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No 9**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01310-00(CA)**

**Actor: UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO**

**Demandado: RESOLUCIÓN 72 DEL 30 DE MARZO DE 2020 - UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO**

**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. SE DECLARA QUE LA RESOLUCIÓN 72 DEL 30 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO SE ENCUENTRA AJUSTADA A LA LEGALIDAD.**

## **I. OBJETO DE LA DECISIÓN**

La Sala Especial de Decisión Núm. 9 del Consejo de Estado, decide el control inmediato de legalidad de la Resolución 72 del 30 de marzo de 2020 expedida por el director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, por la cual «se suspenden los términos de reporte de información del sector de Profesionales de compra y venta de divisas regulados por la Resolución 059 de 2013 de la Unidad de Información y Análisis Financiero- UIAF».

## **II. ANTECEDENTES**

### **2.1 Supuestos fácticos**

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.

3. Nuevamente, a través de Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, el presidente, con la firma de todos los ministros, declaró «[...] el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto».

4. Por medio de Decreto Ordinario 457 de 22 de marzo de 2020, el presidente de la República impartió «instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público», entre ellas, la de «ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19».

5. Luego, profirió el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020 «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica». Entre varias de las medidas allí adoptadas el citado decreto dispuso en su artículo 6.º que hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el ministerio de salud y protección social «las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa».

6. El director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, dictó la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, por la cual «se suspenden los términos de reporte de información del sector de Profesionales de compra y venta de divisas

regulados por la Resolución 059 de 2013 de la Unidad de Información y Análisis Financiero- UIAF».

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

7. El director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, 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 CPACA.

8. 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 23 de abril de la presente anualidad para dar el trámite respectivo.

9. El magistrado sustanciador profirió el auto del 24 de abril de 2020 mediante el cual dispuso lo siguiente: a) avocar conocimiento y dar trámite al control de legalidad, b) notificar al director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, c) fijar un aviso en la Secretaría General de la Corporación por el término de diez (10) días anunciando la existencia del proceso, d) fijar un aviso en similares términos en el sitio web de la Unidad de Información y Análisis Financiero, e) informar a todas las personas interesadas en defender o impugnar el acto objeto de control, f) invitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Superintendencia Financiera y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, para que se pronunciaran sobre la legalidad del acto objeto de control y f) una vez cumplida la fijación del aviso por Secretaría General, dispuso correr el traslado al Ministerio Público, en los términos indicados por el numeral 5.º del artículo 185 del CPACA.

10. Surtidas las notificaciones de rigor, se pronunciaron el director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, la Superintendencia Financiera y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

11. Una vez se venció el término de traslado al Ministerio Público, el proceso de control de legalidad ingresó para proferir el fallo correspondiente.

12. En cumplimiento del término de 15 días dispuestos en el art. 185 del CPACA, el magistrado sustanciador el veintitrés (23) de junio registró proyecto para fallo ante la Sala Especial de Decisión núm. 9.

### **2.3. Intervenciones**

**2.3.1. El director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero** solicitó que se declare la legalidad del acto objeto de control.

13. Para sustentar su posición, expuso que la expedición de la resolución requirió un análisis previo de viabilidad constitucional y legal de la medida, donde se advirtió la necesidad de suspender, parcialmente, los reportes de información de los profesionales de compra y venta de divisas, a efectos de garantizar los derechos fundamentales al debido proceso, a la vida y a la salud de los administrados involucrados en esa actividad.

14. Según lo explicó, dicho organismo expidió la Resolución 059 de 10 de abril de 2013, con la finalidad de obtener información de los profesionales de compra y venta de divisas, a efectos de prevenir y detectar operaciones relacionadas con el lavado de activos, sus delitos fuente, la financiación del terrorismo y armas de destrucción masiva, de acuerdo con las competencias asignadas por los artículos 3.º, 4.º (numeral 5.º) y 9.º de la Ley 526 de 1999<sup>1</sup>, la Ley 1121 de 2006<sup>2</sup> y el artículo 2.14.2 del Decreto 1068 de 2015<sup>3</sup>.

15. En cuanto a la motivación del acto, esgrimió que se tuvo en cuenta el riesgo y la posible afectación de los derechos fundamentales a la salud y a la vida de los profesionales de compra y venta de divisas, por lo que consideró suspender la obligación de reportar información en los términos indicados en la resolución, con la finalidad de evitar la interacción social entre estos trabajadores de compra y venta de divisas y sus clientes, en aplicación de las recomendaciones dadas por la OMS sobre el distanciamiento social y el aislamiento.

16. Además explicó que, a través del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, el gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio, por lo que los

---

<sup>1</sup> «Por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero».

<sup>2</sup> «Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones».

<sup>3</sup> «Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público».

profesionales de compra y venta de divisas no podrían desarrollar sus actividades laborales al no encontrarse en las exclusiones; en este sentido, la exigencia del reporte de actividades no sospechosas resultaría ineficaz y de no suspenderse ocasionaría cargas excesivas al administrado, en contravía de los principios de eficacia y economía que deben orientar la actuación administrativa.

17. Luego, indicó que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 491 de 28 de marzo de 2020, en razón de la emergencia económica, social y ecológica, en el cual autorizó en su artículo 6.º, la suspensión de términos de las actuaciones administrativas.

18. En este sentido la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 suspendió una actuación administrativa que impone, exclusivamente, una obligación a cargo de los profesionales de compra y venta de divisas, la cual no consagra un derecho de los administrados sino que al contrario, ante la situación actual, enmarcada por la emergencia sanitaria, la UIAF quiso aliviar una carga obligacional al suspender los reportes establecidos en la Resolución 059 de 10 de abril de 2013 referentes a «ausencia de operaciones sospechosas, compra y venta de divisas individuales y múltiples y ausencia de transacciones en efectivo».

19. Además, precisó, que como la crisis actual esta siendo utilizada como oportunidad para realizar operaciones relacionadas con el lavado de activos, sus delitos fuente, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva, la UIAF mantuvo la obligación de reporte de operación sospechosa.

**2.3.2. La Coordinadora del Grupo Contencioso Administrativo de la Superintendencia Financiera de Colombia** consideró que no existía mérito para intervenir dentro del control de legalidad de la Resolución 72 del 30 de marzo de 2020, toda vez que no guardaba relación con las funciones de la Superintendencia.

**2.3.3. La apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público** rindió concepto en el cual precisó que la Resolución 072 de 30 de marzo de 2020 se profirió con apego al principio de legalidad.

21. Al respecto señaló que la UIAF, tal como lo dispone la Ley 526 de 1996, es una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la cual se le atribuyó como una de sus funciones detectar prácticas asociadas con el lavado de activos, financiación del terrorismo y las conductas relacionadas con la defraudación en materia aduanera. En ese sentido, estimó que ese Ministerio no tiene competencia para la aprobación o autorización de las decisiones proferidas por la UIAF en virtud de su autonomía.

22. En cuanto a la motivación y facultades legales para proferir el acto objeto de control se refirió al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo 2020<sup>4</sup>, por el cual el Gobierno Nacional facultó la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, y por tanto, era un deber de la administración adoptar las medidas transitorias para garantizar el derecho fundamental a la salud de los servidores públicos, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los interesados en las actuaciones de la entidad, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

23. Finalmente refirió que cada una de las disposiciones de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 desarrollaron el artículo 6.º del Decreto Legislativo 491 de 2020, por lo que, a su juicio, se ajusta a la legalidad.

#### **2.4. Concepto del Ministerio Público**

24. La Procuradora Delegada ante el Consejo de Estado guardó silencio.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia**

25. 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

---

<sup>4</sup> «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»

dispuesto en el numeral 8.º 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, aprobado en sesión núm. 10 del 1.º 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.

### **3.2. El acto objeto de control de legalidad**

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

#### **«UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO**

##### **RESOLUCIÓN No. 72 DE 2020**

(30 de marzo de 2020)

Por la cual se suspenden los términos de reporte de información del sector de Profesionales de compra y venta de divisas regulados por la Resolución 059 de 2013 de la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF

#### **EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO**

En ejercicio de sus funciones legales, en especial las establecidas en los artículos 1, 3, 9 y 10 de la Ley 526 de 1999 y el artículo 6 del Decreto Ley 491 de 2020,

#### **CONSIDERANDO:**

Que la Resolución 059 del 10 de abril de 2013, emitida por la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF, estableció los reportes de operaciones sospechosas -ROS, ausencia de operaciones sospechosas, compra y venta de divisas y ausencia de compra y venta de divisas con una periodicidad trimestral para los profesionales de compra y venta de divisas.

Que la Resolución 000061 del 3 de noviembre de 2017, emitida por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN, reitera la vigilancia y control de las actividades de las personas que ejercen de manera profesional la compra y venta de divisas, así como el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la Resolución No. 059 de 2013 de la UIAF.

Que el Anexo Técnico de Transacciones de Compra y Venta de Divisas define la fecha de entrega de la información del reporte, la cual será dentro de los primeros 10 días calendario después de la fecha de corte del periodo trimestral (fin del último mes del trimestre) por medio del Sistema de Reporte en Línea - SIREL.

Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el virus COVID - 19 pasó de ser una epidemia a una pandemia con graves efectos para la salud de los contagiados y la población en general.

Que mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, en procura de minimizar los efectos negativos en la salud de la población por efecto del COVID -19. Que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento como una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

Que a través del Decreto Ley 457 del 22 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID -19.

Que por medio del artículo 6 del Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020 por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, el Gobierno Nacional facultó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas previa expedición de un acto administrativo por la Entidad Estatal interesada.

Que la emergencia sanitaria y el aislamiento preventivo constituye un hecho de fuerza mayor, exterior, irresistible e imprevisible, por lo cual es deber de la administración adoptar las medidas transitorias que garanticen el derecho fundamental a la salud de los servidores públicos, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los interesados en las actuaciones que desarrolla la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF-.

Que teniendo en cuenta lo anterior,

#### **RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.** Suspender los términos del reporte de ausencia de operaciones sospechosas, compra y venta de divisas individuales y múltiples y ausencia de transacciones en efectivo hasta que se levante el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el artículo primero del Decreto Ley 457 de 2020.

**PARÁGRAFO.** En caso de extenderse el término del aislamiento preventivo obligatorio se extenderá la suspensión de los reportes de información hasta el día siguiente hábil del levantamiento de la medida preventiva.

**ARTÍCULO SEGUNDO.** El reporte de operación sospechosa para los profesionales de compra y venta de divisas se debe reportar de manera inmediata mediante el Sistema de Reporte en Línea - SIREL- o en su defecto y transitoriamente mientras esté vigente el presente acto administrativo al correo electrónico [infouiaf@uiaf.gov.co](mailto:infouiaf@uiaf.gov.co).

**ARTÍCULO TERCERO.** La suspensión de los términos de reporte de información no interrumpe o elimina la obligación de reporte establecida por la Resolución 059 del 10 de abril de 2013 para los profesionales de compra y venta de divisas, por lo cual dentro de los primeros diez días calendario del mes siguiente al levantamiento del aislamiento preventivo obligatorio, los sujetos obligados deben actualizar los reportes de información suspendidos a través del Sistema de Reporte en Línea - SIREL-.

**ARTICULO CUARTO.** En virtud del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por la cual se adopta el "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" remítase el presente acto administrativo al Consejo de Estado dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes para su control de legalidad.

**ARTÍCULO QUINTO.** La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dada en Bogotá D.C., a los treinta (30) días del mes de marzo de 2020.

**JAVIER ALBERTO GUTIÉRREZ LÓPEZ  
DIRECTOR GENERAL»**

### **3.3. Problema jurídico**

27. A la Sala Especial de Decisión núm. 9 le corresponde determinar, si la Resolución 72 del 30 de marzo de 2020 expedida por el director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, se encuentra, en sus aspectos formal y material, conforme con las disposiciones constitucionales previstas en el art. 215, el Decreto Legislativo 491 de 2020, la Convención Americana de los Derechos Humanos y la Ley 137 de 1994.

28. Para el efecto, la Sala abordará los temas que se mencionan a continuación:  
3.4. Estados de excepción, alcance a la luz del Estado constitucional de derecho,  
3.5 Los derechos fundamentales en los estados de excepción. 3.6 El estado de emergencia económica, social y ecológica, 3.7 Objeto y características del medio de control inmediato de legalidad, 3.8 El estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el presidente de la República -Decreto 417 de 2020-, 3.9 Control de legalidad formal y material de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 expedida por el director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, 3.10. Análisis de la proporcionalidad de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 a la luz del control de convencionalidad y, 3.11 Decisión.

29. En cuanto al marco jurídico desarrollado en los numerales 3.4 a 3.8, la Sala se permite reiterar el análisis realizado en providencia de 21 de mayo de 2020, por esta misma Sala Especial de Decisión, dentro del proceso radicado 11001-0315-000-2020-00964-00<sup>5</sup>.

### **3.4 Estados de excepción- alcance a la luz del Estado constitucional de derecho**

30. La Constitución Política de 1991 declara que Colombia es un Estado social de derecho, que deriva toda su legitimidad de la democracia (art. 1.º C.P.).

---

<sup>5</sup> Referente al control de legalidad de la Circular Externa núm. 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria, con ponencia de quien se ocupa de esta providencia.

perspectiva normativa bajo la cual se 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.- que representan a manera de *numerus clausus* las hipótesis de anormalidad previstas por el Constituyente<sup>6</sup>, lo cual significa, que son éstas las circunstancias y no otras, las que permiten revestir al presidente de la República de facultades extraordinarias.

31. Ahora, si bien es cierto, que el ordenamiento constitucional autoriza al presidente de la República para asumir ciertas facultades que permitan superar las circunstancias de anormalidad, 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.

32. 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 ceñirse a la Constitución como norma jurídica fundamental del Estado, tal como lo prescribe el art. 4.º superior.

33. 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.

### **3.5. Los derechos fundamentales en los estados de excepción**

34. 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.

35. 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>7</sup> *ex officio* y en el marco de

---

<sup>6</sup> Sentencia C- 004 de 1998.

<sup>7</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

sus competencias<sup>8</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.

36. El control de convencionalidad<sup>9</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.

37. 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.

38. 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.

39. En tal sentido la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 27.2 califica como tales a los siguientes derechos:, a la vida (Art. 4.<sup>o</sup>), a la integridad personal (Art. 5.<sup>o</sup>), la prohibición de esclavitud y servidumbre, el

---

determinado en el Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

<sup>8</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

<sup>9</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.

principio de legalidad e irretroactividad (Art. 9.º), 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). Igualmente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra, consagra la protección del derecho a la vida en su artículo 6.1.

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

41. 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 con las cuales 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 salvaguarda propugna el derecho internacional de los derechos humanos.

42. En concordancia con lo anterior, el artículo 6.º 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.º *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.

43. 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 que 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.

44. 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>10</sup>, son el principio de proclamación<sup>11</sup>, de notificación<sup>12</sup>, de la no discriminación<sup>13</sup>, de la

---

<sup>10</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.

<sup>11</sup> 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).

<sup>12</sup> Este principio 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».

<sup>13</sup> Según este principio 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.

proporcionalidad<sup>14</sup>, de provisionalidad o temporalidad<sup>15</sup>, de la intangibilidad de ciertos derechos humanos<sup>16</sup> y de necesidad<sup>17</sup>.

45. 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 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 necesario 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.

### **3.6 Estado de emergencia económica social y ecológica**

---

<sup>14</sup> 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. 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.

<sup>15</sup> 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».

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> 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. 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».

46. 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>18</sup>, aunque referido exclusivamente al orden económico y social.

47. 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>19</sup>.

48. También quedó 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>20</sup>.

49. En este sentido, la Constitución Política de 1991, consagró en el art. 215 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».

50. 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

---

<sup>18</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>19</sup> Gaceta Constitucional núm. 55

<sup>20</sup> *Ibidem*.

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**.

51. 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>21</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.

52. 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 económica, social y 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 perturbe o amenace 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>22</sup>.

---

<sup>21</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".

<sup>22</sup> Sentencia C- 216 de 1999.

- 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 y 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.

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

**a) el control político** que corresponde al Congreso<sup>23</sup> **y b) el control judicial** que es compartido, por lo que 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 7.º 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 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.

54. De otra parte, el Estado de emergencia económica, social y ecológica<sup>24</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».

---

<sup>23</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.

<sup>24</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. 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.

### **3.7 Objeto y características del control integral de legalidad**

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. De manera reiterada, la jurisprudencia de la Corporación<sup>25</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.
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.

---

<sup>25</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.

5. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

61. 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>26</sup>.

### **3.8. El estado de emergencia económica, social y ecológica declarada en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.**

62. 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 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.

63. 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.

64. El citado decreto hizo referencia a una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, como es el **distanciamiento social y aislamiento**, para lo cual, indicó, que las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos y explicó que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del virus Covid 19 y de proteger la salud del público

---

<sup>26</sup> Consejo de Estado. Núm. 11001 03 15 0002015 02578-00. Sentencia del 24 de mayo de 2016. CP Guillermo Vargas Ayala.

en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y **se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas** y jurisdiccionales.

65. 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, siendo necesario contar con las herramientas legales necesarias para enfrentar de manera eficaz la actual situación.

66. Como justificación de la declaratoria de emergencia, el Decreto 417 de 2020, expresó que ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que contaban 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, era necesario adoptar medidas extraordinarias para 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.

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

### **3.9 Control de legalidad de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 expedida por la Unidad de Información y Análisis Financiero**

#### **3.9.1 Vigencia de la medida.**

68. En primer lugar debe precisarse que el artículo 6.º del Decreto Legislativo 491 de 2020 establece el tiempo máximo de duración de la suspensión de términos como es la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

69. Para el momento de la expedición de la Resolución 072 de 30 de marzo de 2020, la actividad de compra y venta de divisas no estaba dentro de las

excepciones<sup>27</sup> al aislamiento preventivo obligatorio, señaladas en el Decreto 417 de 2020 y solo a partir del 1.º de junio de 2020, a través del Decreto 749 de 2020, se permitió su ejercicio, al establecer en su artículo 3.º, numeral 27, lo siguiente:

«27- La prestación de servicios: bancarios; financieros; de operadores postales de pago; profesionales de compra y venta de divisas; operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes; chance y lotería; centrales de riesgo; transporte de valores; actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, y expedición licencias urbanísticas».

70. Sin embargo en el mismo artículo 3.º, el párrafo 5.º estableció que «Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, **para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19.** Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.»

71. Adicional a lo anterior, en el párrafo 7.º del mismo artículo se estableció que los alcaldes, con la debida autorización del Ministerio del Interior, podrán suspender las actividades o casos allí establecidos.

72. En síntesis, debe entenderse que las medidas adoptadas en la Resolución 072 de 2020 no perdieron su vigencia de manera automática al proferirse el Decreto 749 de 2020, comoquiera que éste mismo mantuvo el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia salvo las actividades allí determinadas, para cuya entrada en funcionamiento exigió el cumplimiento de condiciones especiales, entre ellas, adoptar los protocolos de bioseguridad, para que las citadas actividades puedan ser desarrolladas por los particulares.

73. En este sentido, mientras el titular de la UIAF haya dispuesto que las medidas adoptadas en la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 durará mientras esté vigente el aislamiento, debe entenderse que esta se mantiene en vigor, pues una

---

<sup>27</sup> Es así pues no fue incluida dentro de las 34 excepciones señaladas en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.

vez consultada la página de la UIAF no se ha proferido un acto administrativo que señale lo contrario.

### **3.9.2. Control de los requisitos formales**

74. 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.

#### **3.9.2.1 Que se trate de un acto de contenido general**

75. La lectura de la parte considerativa de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 refleja que su expedición tiene como objetivo «adoptar las medidas transitorias que garanticen el derecho fundamental a la salud de los servidores públicos, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los interesados en las actuaciones que desarrolla la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF».

76. Resulta claro entonces, que las determinaciones previstas en el acto objeto de control de legalidad, tienen un alcance general y abstracto, como quiera que suspende los términos para la presentación de tres tipos de informes a cargo de los profesionales de la compra y venta de divisas en el territorio nacional, circunstancia que a su vez tiene incidencia en los usuarios del citado servicio, por lo que se entiende cumplido este requisito.

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

77. La función administrativa, puede entenderse como aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

78. En este orden, se advierte que la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, se expidió por el director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, en uso de sus atribuciones legales, y en desarrollo de los fines y funciones de la

entidad, particularmente las consagradas en los artículos 1.º, 3.º, 9.º y 10.º de la Ley 526 de 1999<sup>28</sup>, así como del Decreto Ley 491 de 2020<sup>29</sup>, artículo 6.º

79. A través de la Ley 526 de 1999<sup>30</sup>, se creó la Unidad de Información y Análisis Financiero, como una unidad administrativa especial con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y regímenes especiales en materia de administración de personal, nomenclatura, clasificación, salarios y prestaciones, de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, cuyas función es de intervención del Estado con el fin de detectar prácticas asociadas con el lavado de activos, financiación del terrorismo y las conductas relacionadas con la defraudación en materia aduanera.

80. En efecto, en su artículo 3.<sup>031</sup> se establecieron los objetivos de la entidad con el siguiente tenor:

« La Unidad tendrá como objetivos centrales los siguientes:

1. La prevención y detección de operaciones que puedan ser utilizadas como instrumento para el ocultamiento, manejo, inversión o aprovechamiento en cualquier forma de dinero u otros bienes provenientes de actividades delictivas o destinados a su financiación, o para dar apariencia de legalidad a las actividades delictivas o a las transacciones y fondos vinculados con las mismas, prioritariamente el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Para ello centralizará, sistematizará y analizará mediante actividades de inteligencia financiera la información recaudada, en desarrollo de lo previsto en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus normas remisorias o complementarias, las normas tributarias, aduaneras y demás información que conozcan las entidades del Estado o privadas que pueda resultar relevantes para el ejercicio de sus funciones. Dichas entidades estarán obligadas a suministrar de oficio o a solicitud de la Unidad, la información de que trata el presente artículo. Así mismo, la Unidad podrá recibir información de personas naturales.

2. La prevención, detección y el análisis, en relación con operaciones sospechosas de comercio exterior, que puedan tener relación directa o indirecta con actividades de contrabando y fraude aduanero, como delitos autónomos o subyacentes al lavado de activos, así como de sus delitos conexos tales como el narcotráfico, el

---

<sup>28</sup> «Por medio de la cual se crea la Unidad de Información y Análisis Financiero».

<sup>29</sup> « Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica ».

<sup>30</sup> Modificado por el artículo 32 de la Ley 1762 de 2015 «Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal».

<sup>31</sup> Modificado por el artículo 33 de la Ley 1762 de 2015.

lavado de activos o actividades delictivas perpetradas por estructuras de delincuencia organizada.

La Unidad en cumplimiento de sus objetivos, comunicará a las autoridades competentes y a las entidades legitimadas para ejercitar la acción de extinción de dominio, cualquier información pertinente y que de conformidad con la ley esté autorizada para compartir con ellas, dentro del marco de la lucha integral contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando, el fraude aduanero y las actividades que dan origen a la acción de extinción del dominio.

La Unidad de Información y Análisis Financiero, dentro del ámbito de su competencia, podrá celebrar convenios de cooperación con entidades de similar naturaleza de otros Estados, con instancias internacionales pertinentes y con las instituciones adicionales públicas o privadas a que hubiere lugar».

81. De otra parte, el artículo 9.<sup>032</sup> consagra las reglas para el manejo de información de la UIAF, en tanto que el artículo 10.<sup>033</sup> dispone que las autoridades que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control, instruirán a sus vigilados sobre las características, periodicidad y controles en relación con la información a recaudar para la Unidad Administrativa Especial de que trata la Ley 526, de acuerdo con los criterios e indicaciones que reciban de ésta sobre el particular.

82. Igualmente la citada normativa en su artículo 4.<sup>034</sup> atribuye al **director de la entidad**, entre otras, las funciones de **(i)** participar en la formulación de las

---

<sup>32</sup> «Artículo 9º. *Manejo de información.* La Unidad creada en la presente ley podrá solicitar a cualquier entidad pública, salvo la información reservada en poder de la Fiscalía General de la Nación, la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Las entidades obligadas a cumplir con lo previsto en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero deberán colocar en forma inmediata a disposición de la Unidad de que trata esta ley, la información atinente al conocimiento de un determinado cliente o transacción u operación cuando se les solicite.

<Inciso modificado por el artículo 8 de la Ley 1121 de 2006. El nuevo texto es el siguiente:> Para los temas de competencia de la UIAF, no será oponible la reserva bancaria, cambiaria, bursátil y tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, así como aquella que exista sobre los datos de suscriptores y equipos que suministran los concesionarios y licenciatarios que prestan los servicios de comunicaciones previstos en el artículo 32 de la Ley 782 de 2002, el registro de extranjeros, los datos sobre información judicial e investigaciones de carácter migratorio, el movimiento migratorio, tanto de nacionales como de extranjeros, antecedentes y anotaciones penales, y datos sobre la existencia y estado de investigaciones en los entes de control, lo anterior sin perjuicio de la obligación de las entidades públicas y de los particulares de suministrar de oficio o a solicitud de la Unidad, la información de que trata el artículo 3 de esta ley. [...]

<sup>33</sup> «Artículo 10. *Obligaciones de las Entidades del Estado.* Las autoridades que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control, instruirán a sus vigilados sobre las características, periodicidad y controles en relación con la información a recaudar para la Unidad Administrativa Especial de que trata esta ley, de acuerdo con los criterios e indicaciones que reciban de ésta sobre el particular».

<sup>34</sup> Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1762 de 2015 « Por medio de la cual se adoptan instrumentos para prevenir, controlar y sancionar el contrabando, el lavado de activos y la evasión fiscal.» publicada en el diario oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015.

políticas para la prevención, detección, y lucha contra el lavado de activos, la financiación del terrorismo, el contrabando y el fraude aduanero en todas sus manifestaciones; **(ii)** centralizar, sistematizar y analizar la información suministrada por quienes están obligados a cumplir con lo establecido en los artículos 102 a 107 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y sus normas remisorias y complementarias, las normas tributarias, aduaneras, cambiarias y demás información que conozcan las entidades del Estado y privadas que pueda resultar vinculada con operaciones de lavado de activos, de financiación del terrorismo, de contrabando o de fraude aduanero y, **(iii)** solicitar a cualquier entidad pública o privada la información que considere necesaria para el cumplimiento de sus funciones, salvo la sujeta a reserva en poder de la Fiscalía General de la Nación.

83. La Sala advierte que, de acuerdo con las disposiciones a las que se ha hecho referencia, el director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, expidió la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, 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.

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

84. En la parte considerativa de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 se expresa lo que a continuación se cita:

«[...]

Que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento como una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos.

[...]

Que por medio del artículo 6 del Decreto Ley 491 del 28 de marzo de 2020 por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, el Gobierno Nacional facultó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas previa expedición de un acto administrativo por la Entidad Estatal interesada.

Que la emergencia sanitaria y el aislamiento preventivo constituye un hecho de fuerza mayor, exterior, irresistible e imprevisible, por lo cual es deber de la administración adoptar las medidas transitorias que garanticen el derecho fundamental a la salud de

los servidores públicos, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los interesados en las actuaciones que desarrolla la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF- [...]».

85. De acuerdo con las consideraciones que anteceden, resulta claro para la Sala Especial de Decisión, que el acto objeto de control se soportó en el estado de emergencia sanitaria y concretamente en las previsiones del decreto con fuerza de ley 491 de 28 de marzo de 2020<sup>35</sup>, el cual fue dictado por el presidente de la República en uso de las atribuciones del art. 215 Constitucional, con la firma de todos los ministros, a través del cual, el Gobierno Nacional, por razón de la emergencia, facultó la suspensión de términos de las actuaciones administrativas, previa expedición de un acto administrativo por la entidad estatal interesada.

86. De conformidad con todo lo anterior, se concluye que la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, cumple con todos los requisitos formales, al tratarse de un acto general, expedirse en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, lo cual permite abordar el control material del acto bajo estudio.

### **3.9.3 Control material de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020**

87. La Sala de decisión para ejercer el control integral de legalidad de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, analizará su contenido, con el objetivo de establecer su conexidad con el Decreto 491 de 2020, no sin antes realizar las siguientes precisiones:

88. El director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero, en uso de las facultades conferidas por los artículos 3.º, 4.º ( num. 5.º) y 9.º de la Ley 526 de 1999; el artículo 2.º del Decreto Reglamentario número 1497 de 2002<sup>36</sup> y la Ley

---

<sup>35</sup> «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

<sup>36</sup> «por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 526 de 1999 y se dictan otras disposiciones».

1121 de 2006<sup>37</sup>, profirió la **Resolución 059 de 2013** «por la cual se impone a los profesionales de compra y venta de divisas, la obligación de reportar de manera directa a la unidad de información y análisis financiero».

89. En dicha resolución se definieron los siguientes términos frente a la obligación de reporte de información, los cuales merecen ser citados, a efectos de continuar con el estudio propuesto:

- **Sistema de Reporte en Línea (SIREL):** es un sistema de información en ambiente web, desarrollado por la UIAF como un mecanismo principal para recibir todos los reportes en línea, cuyo instructivo de utilización se encuentra publicado en la página web de la UIAF [www.uiaf.gov.co](http://www.uiaf.gov.co)
- **Operación sospechosa:** es toda operación realizada por una persona natural o jurídica, que por su número, cantidad, o características no se enmarca dentro de los sistemas y prácticas normales de los negocios de una industria o sector determinado y que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad que se trate, no haya podido ser razonablemente justificada.
- **Sujetos obligados:** Se entienden destinatarios y por lo tanto obligados al cumplimiento de la Resolución 059 de 2013, todos los profesionales del cambio de divisas.
- **Reporte de operaciones sospechosas (ROS):** Todos los sujetos obligados al cumplimiento de la Resolución 059 de 2013, una vez determinada la operación sospechosa, deben proceder a reportarla a la UIAF, de manera inmediata y directa.
- **Reporte de ausencia de operaciones sospechosas:** Cada tres (3) meses, todos los sujetos obligados que no hayan determinado la existencia de las operaciones sospechosas, deben reportar este hecho a la UIAF, dentro de los diez (10) primeros días calendario del mes siguiente al trimestre.

---

<sup>37</sup> «Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo y otras disposiciones», publicada en el diario oficial No. 46.497 de 30 de diciembre de 2006.

- **Reporte de transacciones individuales en efectivo:** Todos los sujetos obligados deben reportar trimestralmente a la UIAF dentro de los diez (10) primeros días calendario del mes siguiente al trimestre, todas las transacciones de compra y venta de divisas en efectivo, cuya cuantía sea igual o superior a quinientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 500) o su equivalente en otras monedas. (De conformidad con el anexo técnico número 1 de la resolución).
- **Reporte de transacciones múltiples:** Todos los sujetos obligados deben reportar trimestralmente a la UIAF, dentro de los diez (10) primeros días calendario del mes siguiente al trimestre, todas las transacciones de compra y venta de divisas en efectivo, que se realicen durante el trimestre por parte de una misma persona natural o jurídica, y que en su conjunto igualen o superen la cuantía de dos mil quinientos dólares de los Estados Unidos de América (USD 2.500) o su equivalente en otras monedas (de conformidad con el anexo técnico número 1 de la resolución).
- **Reporte de ausencia de transacciones en efectivo:** Cada tres (3) meses, los profesionales de compra y venta de divisas que no hayan determinado la existencia de las operaciones descritas en los artículos 4.º y 5.º<sup>38</sup> de la Resolución, deben reportar este hecho a la UIAF, dentro de los diez (10) primeros días calendario del mes siguiente al trimestre (de conformidad con el anexo técnico número 1 de la resolución).

### 3.9.3.1. Medidas adoptadas en la Resolución 072 de 30 de marzo de 2020

90. Ahora bien, procederá la Sala a analizar las medidas adoptadas en el acto objeto de control:

#### 3.9.3.1.1. Primera medida:

«**ARTÍCULO PRIMERO:** Suspender los términos del reporte de ausencia de operaciones sospechosas, compra y venta de divisas individuales y múltiples y ausencia de transacciones en efectivo hasta que se levante el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el artículo primero del Decreto Ley 457 de 2020.

---

<sup>38</sup> Se refiere a las transacciones individuales en efectivo y a las transacciones múltiples.

**PARÁGRAFO.** En caso de extenderse el término del aislamiento preventivo obligatorio se extenderá la suspensión de los reportes de información hasta el día siguiente hábil del levantamiento de la medida preventiva».

**91. En la citada disposición se adoptó la suspensión,** hasta que se levante el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el artículo 1.º del Decreto 457 de 2020<sup>39</sup>, **de los términos de los reportes trimestrales de información de:**

- a. **Ausencia** de operaciones sospechosas.
- b. Compra y venta de divisas individuales y múltiples.
- c. **Ausencia** de transacciones en efectivo.

92. Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado, en desarrollo del art. 20 de la Ley 137 de 1994, ha señalado que los actos administrativos sujetos al control de legalidad deben sustancialmente cumplir los mismos requisitos que exige esta ley estatutaria en relación con los decretos legislativos que expide el presidente de la República, en ejercicio de un estado de excepción. En este sentido, el art. 12 prescribe que los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente Estado de Excepción.

93. En este caso, se advierte que la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, cumplió con la pauta indicada comoquiera que explicó las consideraciones que tuvo para disponer la suspensión de las obligaciones señaladas, cuando expresó que es «deber de la administración adoptar las medidas transitorias que garanticen el derecho fundamental a la salud de los servidores públicos, la protección de los ciudadanos, así como el respeto por la seguridad jurídica y el debido proceso de los interesados en las actuaciones que desarrolla la Unidad de Información y Análisis Financiero - UIAF».

94. Sobre tales consideraciones se ahondará a continuación:

95. Ahora bien, debemos recordar que, según la Resolución 059 de 2013, en épocas de normalidad, los sujetos obligados deben remitir los reportes señalados dentro de los primeros 10 días calendario después de la fecha de corte del periodo trimestral (fin del último mes del trimestre) por medio del Sistema de

---

<sup>39</sup> Con la posibilidad de ampliarse dicho término de suspensión ante el evento de ampliarse el aislamiento preventivo obligatorio.

Reporte en Línea - SIREL, de acuerdo con el instructivo de utilización de dicho sistema, disponible en la página web de la UIAF [www.uiaf.gov.co](http://www.uiaf.gov.co).

96. De lo anterior, se advierte, que el artículo primero de la Resolución 72 de 2020, objeto de control, materializa el artículo 6.<sup>040</sup> del Decreto Legislativo 491 de 2020, el cual concretamente autorizó la suspensión de términos de actuaciones administrativas, a efectos de garantizar la prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención, mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, esto para evitar, el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

97. En efecto, como lo dispone la Resolución 059 de 2013, en condiciones de normalidad los citados reportes deben presentarse a través de un sistema denominado SIREL, que cuenta con una reglamentación técnica, tal como se indica en la página web de la UIAF<sup>41</sup>, según la cual, deben incluirse los soportes que sirven de sustento al informe, tal como lo precisa el numeral 7.3.1 del manual del usuario, donde se indican los pasos para cargar archivos en formato TXT, .ZIP, .gz.

---

<sup>40</sup> «**Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.**

Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

[...]».

<sup>41</sup>

[https://www.uiaf.gov.co/recursos\\_user///Reportantes/Manual%20de%20usuario%20SIREL201909.pdf](https://www.uiaf.gov.co/recursos_user///Reportantes/Manual%20de%20usuario%20SIREL201909.pdf)

98. Se tiene entonces que el objeto del artículo 1.º de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 fue adoptar medidas administrativas en acatamiento del Decreto Ley 491 de 28 de marzo de 2020, frente a la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas de cara a la protección de los derechos a la vida y a la salud de las personas que desarrollan la actividad de compra y venta de divisas, toda vez que no fueron incluidos en las excepciones a la restricción de movilización en virtud del «aislamiento preventivo obligatorio», conforme con lo establecido en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020<sup>42</sup> expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Decreto 457 de 22 de marzo 2020<sup>43</sup>, situación que les imposibilitó desarrollar su actividad laboral y cumplir con su objeto social.

99. Igualmente se tiene que la suspensión ordenada en el artículo 1.º de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, procura garantizar el derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas, comoquiera que según voces del artículo 10.º de la Resolución 059 de 2013, el incumplimiento de los términos en la presentación de los reportes acarrea para los obligados multas y sanciones por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; es así por cuanto actualmente para los trabajadores de la compra y venta de divisas la presentación de los informes y sus soportes constituye una obligación imposible de cumplir, toda vez que ello implica el desplazamiento a sus lugares de trabajo.

100. En este sentido el Decreto 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.

#### **3.9.3.1.2 Segundo artículo:**

«[...] El reporte de operación sospechosa para los profesionales de compra y venta de divisas se debe reportar de manera inmediata mediante el Sistema de

---

<sup>42</sup> Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

<sup>43</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Reporte en Línea - SIREL- o en su defecto y transitoriamente mientras esté vigente el presente acto administrativo al correo electrónico infouiaf@uiaf.gov.co».

101. Como se aprecia, el artículo 2.º de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, se trata de una medida que desarrolla el artículo 6.º del Decreto Ley 491 de 2020, que busca el reporte inmediato de operaciones sospechosas, información sobre la cual se edifica la labor de la entidad frente a la centralización, sistematización y análisis de los datos recaudados en cuanto a compra y venta de divisas, en virtud de las Leyes 526 de 1999 y 1621 de 2013, a efectos de prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos, financiación del terrorismo y sus delitos.

102. Es de anotar que la medida establecida en el artículo 2.º no se contrapone de ninguna manera con la determinada en el artículo 1.º de la misma resolución, toda vez que la obligación de reporte de operaciones sospechosas se mantiene en los mismos términos que habían sido ordenados en la Resolución 059 de 2013. En tal sentido, la Sala considera que no es necesario efectuar un mayor análisis sobre el contenido de esta disposición.

#### **3.9.3.1.3 Artículo tercero:**

«La suspensión de los términos de reporte de información no interrumpe o elimina la obligación de reporte establecida por la Resolución 059 del 10 de abril de 2013 para los profesionales de compra y venta de divisas, por lo cual dentro de los primeros diez días calendario del mes siguiente al levantamiento del aislamiento preventivo obligatorio, los sujetos obligados deben actualizar los reportes de información suspendidos a través del Sistema de Reporte en Línea - SIREL-».

103. Como se advierte, esta disposición es igualmente de contenido aclaratorio, toda vez que, pese a la **suspensión** de los términos de los reportes de información, recalca que **no interrumpe o elimina la obligación** establecida por la Resolución 059 del 10 de abril de 2013 para los profesionales de compra y venta de divisas.

104. En efecto, la citada disposición, establece un término para enviar actualizados los reportes que se han dejado de remitir en virtud de la suspensión, con determinación del plazo para ello. De esta manera se garantiza contar con información actualizada, generada durante el lapso de suspensión, que debe ser

reportada una vez concluya la situación de aislamiento preventivo obligatorio, con lo cual se busca tener una trazabilidad constante de la información.

105. Como se aprecia de lo anterior, el contenido de los artículos 1.º a 3.º de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 se encuentra expresamente autorizado por los apartes del Decreto 491 de 2020, con fundamento en la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas mencionadas, de cara a la medida de aislamiento preventivo obligatorio que restringe las transacciones presenciales y la comparecencia de los profesionales de la compra y venta de divisas en sus lugares de trabajo, en lo que concierne a una de las competencias previstas en la normativa en cabeza de la UIAF.

106. En conclusión, para esta Sala, las medidas establecidas en los artículos 1.º a 3.º de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020<sup>44</sup> guardan una relación estrecha **conexidad** con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de emergencia, toda vez que a la luz de la medida de aislamiento obligatorio, y con el propósito de proteger los derechos a la vida, la salud y el debido proceso de los trabajadores del sector de compra y venta de divisas, estableció la suspensión de términos sobre tres tipos de informes que se presentaban de manera trimestral<sup>45</sup>, esto sin pretender soslayar su obligación de recaudación de información, de acuerdo a la misión de la entidad, toda vez que mantuvo la obligación de presentación del reporte de operaciones sospechosas y aclaró que las medidas de suspensión se mantendrían hasta el levantamiento del aislamiento preventivo obligatorio.

107. Finalmente es de indicar que los artículos 4.º y 5.º de la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020 se refieren a la obligación de remitir el acto administrativo a esta Corporación para surtir su control de legalidad, así como la publicación, condición necesaria para su obligatoriedad, tal como lo dispone el art. 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

108. La Sala concluye, de conformidad con todo lo expuesto, que las medidas adoptadas en el acto objeto de estudio, guardan conexidad inmediata y concreta

---

<sup>44</sup> «Por la cual se suspenden los términos de reporte de información del sector de Profesionales de compra y venta de divisas regulados por la Resolución 059 de 2013 de la Unidad de Información y Análisis Financiero – UIAF».

<sup>45</sup>Reporte de ausencia de operaciones sospechosas, de compra y venta de divisas individuales y múltiples y de ausencia de transacciones en efectivo.

con las circunstancias fácticas y jurídicas que dieron origen al estado de emergencia declarado a través del Decreto 417 de 2020 y se profirieron en desarrollo del artículo 6.º del Decreto Ley 491 de 2020 referente a la posibilidad de suspender términos en las actuaciones administrativas, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

### **3.10. Control de convencionalidad - Análisis de la proporcionalidad de las medidas contempladas en la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020**

109. 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:

110. **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>46</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.

111. 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, toda vez que el acto objeto del control de legalidad determinó varias instrucciones dirigidas a:

(i) salvaguardar la vida y la salud de los trabajadores del sector de compra y venta de divisas, para evitar desplazamientos innecesarios hasta su lugar de trabajo, lo que se acompasa con las finalidades de los Decreto 417 y 491 de 2020,

(ii) garantizar el respeto de la seguridad jurídica y el debido proceso toda vez que no presentar los informes en los términos estipulados en la Resolución 059 de 2013, da lugar a la imposición de las respectivas multas

---

<sup>46</sup> Ley Estatutaria de Estados de Excepción. Ley 137 de 1994.

y demás sanciones administrativas por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales sin exclusión de las acciones disciplinarias o penales.

112. Para la Sala, este objetivo constituye **un fin constitucionalmente legítimo**, en tanto busca cumplir con el deber que le asiste al Estado de proteger los derechos fundamentales a la vida, la salud y al debido proceso señalados en los artículos 2, inciso 2.º, 29 y 48 constitucionales.

113. 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 cual las medidas adoptadas se justifican en tanto sirven para lograr los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción,

114. En efecto, cumplen con la **necesidad fáctica**, esto es que se sustentan precisamente en el mantenimiento de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, y además porque atienden las recomendaciones dadas por la OIT plasmadas en la parte considerativa del Decreto Ley 491 de 2020, referentes a «adoptar medidas urgentes para (i) **proteger a los trabajadores y empleadores y sus familias de los riesgos para la salud generadas por el coronavirus COVID-19; (ii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo;** (iii) estimular la economía y el empleo, y (iv) sostener los puestos de trabajo y los ingresos, con el propósito de respetar los derechos laborales, mitigar los impactos negativos y lograr una recuperación rápida y sostenida». (Negrilla de la Sala)

115. En cuanto al análisis desde punto de vista de la **necesidad jurídica**, las medidas adoptadas por UIAF constituyen el mecanismo idóneo para evitar desplazamientos innecesario de los trabajadores del sector de compra y venta de divisas a efectos de preparar el reporte de los informes en el sistema SIREL, que como se dijo, resultaría inane, toda vez que con las restricciones a la movilidad no pueden desarrollar su actividad comercial.

116. En efecto, la suspensión en la presentación de los tres tipos de reporte ya indicados, encuentra plena justificación en la protección de los derechos fundamentales a la salud y la vida de los profesionales de compra y venta de divisas, pues de no ser así se les exigiría continuar con el desarrollo de sus funciones laborales para el intercambio, procesamiento y reporte de la

información, pese a las restricciones frente a la movilización a nivel nacional establecidas por el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, y posteriormente por los Decretos 531 de 8 de abril<sup>47</sup> y 593 de 24<sup>48</sup> de abril de 2020.

117. En cuanto al principio de intangibilidad de los derechos se tiene que las decisiones adoptadas por la Resolución 72 de 30 de marzo de 2020, no revisten ninguna restricción de derechos fundamentales, garantías o libertades establecidas a favor de los trabajadores del sector de la compra y venta de divisas, sino que tienen como objetivo la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, y al debido proceso y además, acata las recomendaciones que para tales efectos formuló la OIT frente al escenario de la pandemia ocasionada por el COVID 19. Al contrario, generan un impacto positivo sobre los bienes jurídicos de los trabajadores de dicho sector, por lo que guardan una estrecha conexidad con las normas superiores que le sirven de fundamento.

118. En efecto, la Convención Americana de Derechos Humanos, y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (art.5) consagran como derechos intangibles la vida y la integridad personal, entre otros, cuyo contenido no se ve comprometido en las medidas que se analizan en el *sub judice*, por el contrario, tienen un efecto positivo frente a los trabajadores del sector de compra y venta de las divisas.

119. **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 bajo ninguna perspectiva irradian instrucciones discriminatorias.

120. La Sala de acuerdo con todo lo expuesto, determina que las medidas adoptadas en la resolución objeto de control se ajustan al principio de proporcionalidad, en tanto son necesarias, adecuadas y están plenamente

---

<sup>47</sup> « Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público »

<sup>48</sup> « Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público »

justificadas en la necesidad de ajustar los trámites administrativos que se surten al interior de la UAIF a la nueva realidad que impone la pandemia ocasionada por el Covid 19, de cara a los efectos de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, frente a los trabajadores del sector de la compra y venta de divisas.

121. En este orden, la Sala encuentra que le asistió razón a la UAIF y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para defender la legalidad del acto analizado.

### **3.11. Decisión**

122. La Sala Especial de Decisión Núm 9, a partir de las anteriores consideraciones, concluye que la Resolución 72 de 30 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 demás 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 de Colombia y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**PRIMERO.- DECLARAR** que la Resolución 072 de 30 de marzo de 2020 expedida por el director general de la Unidad de Información y Análisis Financiero «Por la cual se suspenden los términos de reporte de información del sector de Profesionales de compra y venta de divisas regulados por la Resolución 059 de 2013 de la Unidad de Información y Análisis Financiero - UAIF », 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 N° 9 del Consejo de Estado, en sesión de la fecha.

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ    STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Firmado electrónicamente**

**Firmado electrónicamente**

**MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO    LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA**

**Firmado electrónicamente**

**Firmado electrónicamente**

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Firmado electrónicamente**

Constancia: 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 Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y demás normas concordantes del Código General del Proceso.