



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN A**

Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020)

Expediente: 11001031500020200096400

Asunto: Control inmediato de legalidad de la Circular Externa núm. 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria.

Decisión: Se avoca conocimiento.

El Despacho para el efecto del control inmediato de legalidad consagrado en el art. 20 de la Ley estatutaria 137 de 1994¹, 37-2 de la Ley 270 de 1996, 136 y 185 del CPACA, avoca el conocimiento² de la Circular Externa núm. 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de la Economía Solidaria por la cual, imparte «instrucciones prudenciales en materia de cartera de créditos con el fin de mitigar los efectos derivados de la situación de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional declarada por el gobierno nacional mediante el Decreto Núm. 417 del 17 de marzo de 2020»(sic), previas las siguientes:

CONSIDERACIONES

1. El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, 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, por medio del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, 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

¹ Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia.

²Por reparto de la Secretaría General de esta Corporación, el presente asunto ingresó al despacho el 30 de marzo del presente año, para el trámite correspondiente.



negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

3. Seguidamente, a través del Decreto Legislativo 457 de 22 de marzo de 2020, el señor 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».
4. El Superintendente de la Economía Solidaria, en ejercicio de las facultades legales conferidas por el numeral 22 del art. 36 de la Ley 454 de 1998, en concordancia con lo señalado en el Decreto núm. 417 de 17 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República, expidió la Circular 11 del 19 de marzo de 2020 en la cual se imparten instrucciones transitorias por un periodo de 120 días calendario, mediante las cuales se conceden algunos alivios a las entidades solidarias vigiladas y a sus asociados, con lo cual se busca mitigar los efectos directos e indirectos que pueden derivarse de la emergencia sanitaria internacional. En dicha Circular, se dispuso que las organizaciones solidarias vigiladas deberán:
 - “i) Establecer políticas y procedimientos de cartera de créditos, que permitan la aplicación ágil de medidas especiales, para atender el estado de emergencia declarada, con prioridad de los sectores de especial atención por el gobierno nacional.
 - ii) Que dichas políticas podrán contemplar la modificación de las condiciones inicialmente pactadas de los créditos, sin que los ajustes sean considerados como una reestructuración, teniendo en cuenta la capacidad de pago del deudor y sin desmejorar sus garantías.
 - iii) Podrán establecer periodos de gracia que atiendan a la situación particular del asociado, para los créditos que al 29 de febrero de 2020 no presenten mora mayor o igual a 30 días.
 - iv) Que sobre los créditos rotativos y tarjetas de crédito no procederá la restricción en la disponibilidad de los cupos, salvo que por consideraciones de riesgo así se determine.
 - v) Que por el periodo transitorio, los cambios a las condiciones de los créditos, no se entenderán como una práctica generalizada para la normalización de la cartera.
 - vi) Mantener inalterada la calificación de riesgo de los créditos que al 29 de febrero de 2020 estuvieran en condición de reestructurados y como consecuencia de la coyuntura incurran en mora.
 - vii) Podrán adoptar medidas para cubrir el gasto por deterioro individual de la cartera de créditos, y disminuir la constitución del deterioro general sobre la cartera (art. 4º).”
5. De acuerdo con lo anterior, y según lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley



1437 de 2011³, «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, [como lo es el estado de emergencia antes aludido], tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuó el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento».

6. El Consejo de Estado es competente para revisar, enjuiciar o controlar la legalidad de la Circular externa 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por la Superintendencia de Economía Solidaria, teniendo en cuenta el carácter nacional de ese organismo y contener disposiciones reglamentarias y/o medidas de carácter general que fueron dictadas en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 proferido por el señor Presidente de la República para conjurar un «Estado de Emergencia».
7. De acuerdo con lo anterior, están dadas las condiciones para avocar el control inmediato de legalidad de la Circular Externa núm 11 del 19 de marzo de 2020 y ordenará las notificaciones y publicaciones correspondientes, tanto por aviso fijado en Secretaría -en aplicación del artículo 185 del CPACA-, como a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, según lo autoriza el artículo 186 del CPACA.
8. Finalmente, con fundamento en lo establecido en el artículo 185 del CPACA, se invitará a las universidades Nacional de Colombia, Externado, Andes, Rosario, Javeriana, Libre de Colombia y Sergio Arboleda, para que si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la legalidad de la Circular Externa núm 11 del 19 de marzo de 2020 proferida por el Superintendente de Economía Solidaria.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE

- PRIMERO.-** AVOCAR CONOCIMIENTO en única instancia para ejercer el control inmediato de legalidad consagrado en el art. 136 del CPACA, sobre la Circular Externa núm. 11 del 19 de marzo de 2020 expedida por el Superintendente de Economía Solidaria.
- SEGUNDO.-** NOTIFICAR este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al Superintendente de la Economía Solidaria, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.
- TERCERO.-** NOTIFICAR este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la

³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA.



Secretaría General del Consejo de Estado, al señor Representante Legal, o quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en atención a lo estatuido en el artículo 199 del CPACA, modificado por el 612 de la Ley 1564 de 2012.

CUARTO.- NOTIFICAR este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al Ministerio Público, como lo disponen los artículos 171 y 185 del CPACA.

QUINTO.- CORRER traslado por 10 días a la Superintendencia de la Economía Solidaria, en los términos del artículo 185 del CPACA , plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los arts 199 y 200 del CPACA y dentro del cual, dichas entidades podrá pronunciarse sobre la legalidad de la Circular Externa núm 11 del 19 de marzo de 2020.

SEXTO. Advertir a la Superintendencia de Economía Solidaria que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, que debe aportar todas las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer en el proceso.

Igualmente, que está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos de la mencionada Circular, so pena de incurrir en las sanciones previstas en la citada disposición.

SÉPTIMO.- INFORMAR a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, por medio de aviso publicado en la Secretaría General del Consejo de Estado por 10 días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, conforme con lo establecido en los artículos 185 y 186 del CPACA; término durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la Circular Externa 11 del 19 de marzo de 2020 suscrita por el Superintendente de Economía Solidaria.

OCTAVO.- De conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia, ORDENAR al Superintendente de Economía Solidaria o a quien él delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial del ente estatal a su cargo, se publique este proveído a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación de la presente causa judicial. La Secretaría General del Consejo de Estado requerirá a la referida entidad estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOVENO.- INVITAR a las universidades Nacional de Colombia, Externado, Andes, Rosario, Javeriana, Libre de Colombia y Sergio Arboleda, y demás entes universitarios del país, para que si a bien lo tienen, en el término de 10 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, se pronuncien sobre la legalidad de la Circular Externa 11 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Superintendente de Economía Solidaria. Para tales efectos, la Secretaría General del Consejo de Estado les enviará a las universidades señaladas, a través de los correos institucionales que aparecen en sus paginas web, copia del presente auto.



Control inmediato de legalidad.
Exp. Núm. 11001031500020200096400
Circular Externa 11 de 19 de marzo de 2020.
Superintendencia de Economía Solidaria.

DÉCIMO.- Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, intervenciones, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben únicamente en los siguientes correos electrónicos del Consejo de Estado «secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co».

UNDÉCIMO.- Cópiese, notifíquese y cúmplase.

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Consejero de Estado