



Superintendencia de la Economía Solidaria
Oficina Asesora Jurídica
E. S. D.

Asunto: Píldora Jurídica del mes de julio de 2026.

Alcances, diferencias y responsables de las diferentes modalidades de peticiones a presentar por la ciudadanía y organizaciones ante la Supersolidaria

1. Marco jurídico, definición y alcance de las consultas que resuelve la Oficina Asesora Jurídica en el desarrollo de sus funciones.

Como se avanzó en precedencia, el derecho fundamental de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, regulado por la Ley 1755 de 2015, la cual sustituyó íntegramente el Título II de la Ley 1437 de 2011 - Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; resultando aplicables y relevantes para el tema particular la Ley 454 de 1998, el Decreto 186 de 2004 y la Resolución No. 2024110007445 del 6 de noviembre de 2024 *"Por la cual se reglamenta el trámite interno del Derecho de Petición en la Superintendencia de la Economía Solidaria"*, expedida por la Superintendente de la Economía Solidaria.

Así las cosas, la Corte Constitucional ha señalado reiteradamente que el derecho de petición implica no solo la posibilidad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades, sino también el deber correlativo de emitir y comunicar en debida forma, y dentro del término legal respectivo, respuestas de fondo, claras, precisas, congruentes y consecuentes, tal y como consta en las Sentencias SU-213 de 2021, T-329 de 2021, y T-370 de 2025, entre muchas otras.

De igual forma, ha de precisarse que los conceptos emitidos, en ejercicio del derecho de petición de consulta, constituyen criterios orientadores y abstractos que no tienen carácter vinculante ni resuelven controversias particulares, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015.

En ese sentido, puede evidenciarse lo que la Corte Constitucional estableció al respecto en Sentencia C-542 de 2005:

"(...) A este respecto, la Corte considera pertinente distinguir dos criterios diferenciadores. Un criterio formal y un criterio material. De acuerdo con el



*criterio formal, **cuando se solicita un derecho de petición de consultas conforme al artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, entonces los conceptos emitidos a fin de responderlo, ni son obligatorios ni de su contenido se puede derivar responsabilidad patrimonial en cabeza de la entidad que lo emitió.** El criterio material opera en el evento en que la persona que solicita la consulta no se pronuncie sobre la forma en que eleva la petición, no determina si se trata de una petición en interés general o en interés particular o si se trata, más bien, de una petición de información o de una petición de consulta. Entonces, **allí se tendría que examinar el caso concreto para poder establecer si del concepto que se emite se puede deducir o no la existencia de un acto administrativo.***

(...)

***Los conceptos emitidos por las entidades públicas en respuesta a un derecho de petición de consultas de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo, insistimos, son orientaciones, puntos de vista, consejos y cumplen tanto una función didáctica como una función de comunicación fluida y transparente.** De llegar a establecerse una responsabilidad patrimonial por el contenido de tales conceptos, entonces, esto podría traer como consecuencia no solo que se rompa el canal fluido de comunicación entre el pueblo y la administración que existe y se ha consolidado en virtud del ejercicio del derecho de petición de consultas, sino que podría significar, al mismo tiempo, la ruptura del principio de legalidad y con ello una vulneración del principio de estado de derecho por cuanto se le otorgaría a cada autoridad pública el derecho de hacer una interpretación auténtica de la ley.” (Negrilla fuera de texto original).*

Adentrándonos al trámite interno de las diferentes modalidades de peticiones que la ciudadanía puede presentar ante nuestra Entidad, se ha de advertir que, conforme al numeral 15 del artículo 36 de la Ley 454 de 1998, concordante con el literal c) del numeral 3 del artículo 3 del Decreto 186 de 2004, corresponde a la Superintendencia de la Economía Solidaria, absolver las consultas que se formulen acerca de las entidades bajo su vigilancia y resolver las solicitudes presentadas en ejercicio del derecho fundamental de petición.

En concordancia con lo planteado, el artículo 3 de la Resolución No. 2024110007445 de 6 de noviembre de 2024, define y clasifica el derecho de petición en la modalidad de consulta, como aquella solicitud que persigue obtener la postura, opinión jurídica o criterio de interpretación de la entidad sobre una materia determinada relacionada con las funciones de la Superintendencia o asuntos de su competencia. Así mismo, la referida disposición establece expresamente que los conceptos emitidos por la entidad i) no son de obligatorio cumplimiento o ejecución; ii) constituyen orientaciones y puntos de vista institucionales; iii) no comprenden la solución directa de problemas específicos; y iv) no implican el análisis de actuaciones particulares y concretas.



Así las cosas, puede evidenciarse que el artículo 6 del Decreto 186 de 2004 asigna la siguiente función a la Oficina Asesora Jurídica:

"6. Absolver las consultas que se formulen relativas a las instituciones vigiladas y decidir las solicitudes que presenten los particulares en ejercicio del derecho de petición."

Por ende, **las consultas que absuelve la Oficina Asesora Jurídica tienen naturaleza eminentemente general, abstracta y orientadora, dirigidas a precisar el alcance interpretativo de las normas aplicables al sector de la economía solidaria y a las facultades de esta Superintendencia.**

2. Diferencias entre las diferentes modalidades del Derecho de Petición: Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias, Denuncias, Felicitaciones y Recursos.

El derecho de petición, ejercido mediante las solicitudes respetuosas dirigidas a las autoridades públicas y organizaciones privadas por motivos de interés general o particular, con el fin de obtener resolución pronta, completa, congruente y de fondo sobre cada una de estas, es definido y clasificado internamente en la Superintendencia de la Economía Solidaria por el artículo 3° de la Resolución No. 2024110007445 del 6 de noviembre de 2024, concordante con la Ley 1755 de 2015, así:

"Derecho de petición: Es la solicitud verbal o escrita que puede presentar toda persona natural o jurídica, pública o privada, de manera respetuosa, por motivos de interés general o particular, donde podrá solicitar, por ejemplo: I) El reconocimiento de un derecho, II) Que se resuelva una situación jurídica, III) Que se preste un servicio, IV) Pedir información, V) Consultar, VI) Examinar y Requerir copias de documentos, VII) Formular consultas, VIII) Presentar quejas, denuncias y/o reclamos, o IX) interponer recursos.

Derecho de petición en la modalidad de Consulta (...)

Derecho de petición de documentos (...)

Derecho de petición de información (...)

Derecho de petición de interés general (...)

Derecho de petición de interés particular (...)

Felicitación: Reconocimiento o agradecimiento que presenta una persona o grupo de valor a la entidad por la satisfacción en la oportunidad y calidad del servicio recibido.

(...)



Queja: Es la manifestación verbal o escrita de insatisfacción que realiza una persona natural o jurídica o su representante, con respecto a la conducta o al actuar de un funcionario de la entidad en el desarrollo de sus funciones, o contra organizaciones vigiladas.

Reclamo: Manifestación verbal o escrita de inconformidad por parte de una persona, con ocasión de un servicio que se hubiere prestado o dejado de prestar por una entidad o servidor público.

Sugerencia: Es un consejo o propuesta que presenta alguno de los grupos de interés para el mejoramiento de los servicios de la entidad."

En lo tocante al derecho de petición en la modalidad de consulta, se ha de precisar que se refiere a las solicitudes presentadas por la ciudadanía, en ejercicio del derecho de petición, encaminadas a obtener interpretación normativa u opinión institucional respecto de asuntos generales relacionados con las competencias de esta Superintendencia, contemplados en la Ley 79 de 1988, Ley 454 de 1998 y demás normas concordantes, materializándose su absolución con la respuesta completa y de fondo por parte de la dependencia competente, atendiendo lo consagrado en el Decreto 186 de 2004 y a las reglas definidas en el artículo 12 de la plurimencionada Resolución No. 2024110007445 de 2024, que sobre el particular, consagra:

"Trámite de la petición. Una vez presentada la petición a través de los canales oficiales dispuestos por la Superintendencia de la Economía Solidaria, debe ser radicada en la plataforma electrónica documental, para asignar al grupo interno de trabajo o a la dependencia que le corresponda gestionar la solicitud. La petición será asignada a un servidor público o contratista de la Entidad, quien la analizará y gestionará.

En caso de que el grupo interno de trabajo o la dependencia a la cual se le haya asignado la petición no sea competente para resolverla, deberá rechazar la solicitud por medio de la plataforma electrónica documental e informar al grupo de correspondencia a más tardar el día hábil siguiente a su recepción, para que la ventanilla única de correspondencia la asigne a la dependencia correspondiente.

(...)

Ahora bien, en caso que la petición esté relacionada con información o asuntos que le competen a las organizaciones solidarias supervisadas por esta Superintendencia, se deberá dar acuse e informar a la persona que, en primera instancia sus PQRSD deben ser resueltas por el órgano de control social, de conformidad con la normatividad aplicable a cada tipo de organización, y al fundamento legal respectivo; para tal evento, se le dará traslado de la PQRSD a la organización solidaria vigilada, advirtiéndole sobre la obligación de contestar de fondo al petionario, y la exigencia de remitir, dentro del término legal correspondiente, soporte de envío de la respuesta brindada a la persona, y una copia de la misma a ésta Superintendencia.

Frente a la determinación de competencia del grupo de trabajo que ha de absolver las consultas radicadas por medio de nuestros canales de atención oficiales, se debe precisar que, con base en lo previsto en el artículo 6° del Decreto 186 de 2004, será deber de la Oficina Asesora Jurídica absolver:

- Consultas abstractas que se formulen relativas a las instituciones vigiladas y decidir las solicitudes que presenten los particulares en ejercicio del



derecho de petición.

- Sobre asuntos jurídicos de competencia de la Superintendencia de la Economía Solidaria y relacionados con la función pública asignada.
- Conceptuar sobre proyectos de ley, acuerdos, decretos, resoluciones, contratos y convenios que deba expedir o proponer la entidad, y sobre los demás asuntos jurídicos de interés para la entidad.
- Dudas e inquietudes abstractas acerca de las normas legales, jurisprudencia, doctrina y conceptos relacionados con la actividad de la Superintendencia.

Por otra parte, las delegaturas son competentes de absolver las solicitudes que versen sobre los asuntos previstos en los artículos 9º y 10 del Decreto 186 de 2004, puntualizándose en el presente escrito, las correspondientes a la Delegatura para la Supervisión del Ahorro y de la Forma Asociativa Solidaria, así:

- Acerca de las quejas que se presenten contra las entidades bajo su supervisión.
- Específicas sobre modificaciones de las reformas estatutarias adoptadas por las entidades sometidas a su control, inspección y vigilancia.
- Respecto de la decisión de recursos de reposición y solicitudes de revocatoria directa interpuestos contra los actos administrativos que su despacho expida.
- Peticiones que se sometan a consideración de la Superintendencia en asuntos propios de competencia de la respectiva delegatura.
- Dudas respecto de procedimientos y metodologías para desarrollar las atribuciones relacionadas con los institutos de salvamento y toma de posesión para administrar o liquidar las entidades sujetas a su supervisión.
- Dudas acerca de procedimientos y metodologías para la verificación del cumplimiento de los principios, fines y características de las organizaciones de la economía solidaria en las entidades supervisadas.
- Inquietudes acerca de la imposición a las entidades vigiladas, directores, revisor fiscal, miembros de órganos de control social o empleados de la misma, de medidas o sanciones pertinentes, por infracción a las leyes, a los estatutos o a cualquier otra norma legal a que deban sujetarse, así como por la inobservancia de las instrucciones impartidas por la Supersolidaria.
- Que verse sobre los mecanismos de control con el fin de prevenir acciones contrarias a las normas legales y reglamentarias aplicables a las entidades bajo su supervisión.
- Interrogantes frente a la observancia por parte de las entidades vigiladas de las disposiciones que sobre estados financieros dicte el Gobierno Nacional.

En este punto cabe resaltar que, las quejas, reclamos, sugerencias y denuncias, pueden dar lugar al ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control contempladas en la Ley 454 de 1998, por parte de las Delegaturas de nuestra Entidad, al tenor del Decreto 186 de 2004, quienes evaluarán las circunstancias fácticas concretas relacionadas con las entidades supervisadas, pudiendo adelantar las actuaciones administrativas que consideren, en el marco de sus



competencias legales.

3. Improcedencia de resolver asuntos particulares y concretos en las respuestas a consultas elevadas por la ciudadanía y las organizaciones supervisadas.

La imposibilidad de resolver asuntos particulares y concretos a través de las respuestas a las consultas presentadas ante la Supersolidaria, encuentra fundamento en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, conforme al cual, los conceptos emitidos como respuesta a las consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

En esa línea, el inciso segundo del artículo 3º de la Resolución No. 2024110007445 de 2024, es lo claro al resaltar que:

*"... Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por la Superintendencia de la Economía Solidaria como respuesta a solicitudes realizadas en ejercicio del derecho a formular consultas, no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, son orientaciones y puntos de vista, que no comprenden la solución directa de problemas específicos, ni el análisis de actuaciones particulares; **la respuesta es general y no tiene carácter obligatorio ni vinculante** (...)"* (Subrayado y negrita fuera de texto)

La Corte Constitucional, mediante la previamente invocada Sentencia C-542 de 2005, precisa de manera contundente que los conceptos emitidos por la administración no son de obligatorio cumplimiento por parte de los administrados, siempre que sean resueltos de manera general y abstracta sin reconocer derechos o imponer deberes u obligaciones, de la siguiente forma:

*"El acto administrativo representa el modo de actuar ordinario de la administración y se exterioriza por medio de declaraciones unilaterales o bien orientadas a crear situaciones jurídicas generales, objetivas y abstractas o bien orientadas a crear situaciones concretas que reconocen derechos o imponen obligaciones a los administrados. Los conceptos no configuran, en principio, decisiones administrativas pues no se orientan a afectar la esfera jurídica de los administrados, esto es, no generan deberes u obligaciones ni otorgan derechos. En el evento que **el concepto se emita a solicitud de un interesado, éste tiene la opción de acogerlo o no acogerlo.**"* (Subrayado y negrita propios)

Bajo ese entendido, la Oficina Asesora Jurídica y las demás dependencias de la Supersolidaria, en las respuestas a las consultas allegadas por la ciudadanía y organizaciones solidarias en general, podrán emitir pronunciamientos que no impliquen i) definir responsabilidades individuales; ii) valorar pruebas; iii) resolver controversias entre asociados y organizaciones solidarias; iv) pronunciarse sobre expedientes administrativos específicos; o v) anticipar

criterios respecto de recursos o actuaciones en curso.

4. Diferencia entre la función consultiva y el control de cumplimiento normativo ejercido por las Delegaturas.

Como se ha venido decantando, la función consultiva desarrollada por la Oficina Asesora Jurídica tiene carácter orientador y preventivo conforme a lo previsto por la Ley 1755 de 2015, limitándose a interpretar de manera general y abstracta el ordenamiento jurídico aplicable al sector de la economía solidaria y a las competencias de la Entidad previstas por la Ley 454 de 1998 y demás normas concordantes, sin adentrarse de manera particular en las competencias propias de cada una de las delegaturas que integran nuestra Entidad, contempladas en el Decreto 186 de 2004.

En contraste, las Delegaturas, adicional a la absolución de consultas y demás peticiones de su competencia, ejercen las funciones de inspección, vigilancia y control respecto de las organizaciones solidarias sujetas a la acción de la Supersolidaria, lo que comprende la verificación del cumplimiento normativo, la evaluación de situaciones concretas y, eventualmente, la adopción de medidas administrativas contenidas en los artículos 9º y 10 del conocido Decreto 186 de 2004.

En ese contexto, no resulta procedente que la Oficina Asesora Jurídica emita pronunciamientos particulares sobre actuaciones administrativas específicas adelantadas por las Delegaturas, especialmente, cuando tales asuntos pueden ser objeto de futuros recursos, habida cuenta que, conforme al numeral 2 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, la eventual apelación interpuesta en contra de dichos actos administrativos será resuelta por quien se desempeñe como Superintendente de la Economía Solidaria, de acuerdo con la proyección realizada por dicha Oficina, y esto conduciría a que, si la Oficina se pronunció o analizó las respectivas actuaciones particulares de manera previa, se pudiese configurar la causal de impedimento prevista en el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 1437 de 2011.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-496 de 2016, manifestó:

*"Dentro de este contexto, la jurisprudencia constitucional le ha reconocido a la noción de imparcialidad, una doble dimensión: (i) subjetiva, esto es, relacionada con "la probidad y la independencia del juez, **de manera que éste no se incline intencionadamente para favorecer o perjudicar a alguno de los sujetos procesales, o hacia uno de los aspectos en debate, debiendo declararse impedido, o ser recusado, si se encuentra dentro de cualquiera de las causales previstas al efecto**"; y (ii) una dimensión objetiva, **"esto es, sin contacto anterior con el thema decidendi, "de modo que se ofrezcan las garantías***



suficientes, desde un punto de vista funcional y orgánico, para excluir cualquier duda razonable al respecto".[35] No se pone con ella en duda la "rectitud personal de los Jueces que lleven a cabo la instrucción" sino atender al hecho natural y obvio de que la instrucción del proceso genera en el funcionario que lo adelante, una afectación de ánimo, por lo cual no es garantista para el inculcado que sea éste mismo quien lo juzgue." (Subrayado y negrita propios)

Lo anterior obedece a los principios de imparcialidad, debido proceso y separación funcional interna, evitando prejuizgos o afectaciones a la independencia técnica requerida para resolver recursos administrativos en segunda instancia (apelación), lo cual puede derivar en las causales de impedimento o recusación consagradas en la Ley 1437 de 2011, específicamente las previstas en los numerales 2 y 11 del artículo 11 ibíd.

5. Conclusión.

De acuerdo con lo expuesto, se concluye que las consultas atendidas por la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de la Economía Solidaria tienen carácter general, abstracto y orientador, y no constituyen mecanismos para resolver asuntos particulares y concretos. Asimismo, las situaciones específicas son susceptibles de verificación y actuación por parte de las Delegaturas en ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control dispuestas en la Ley 454 de 1998.

Finalmente, la Oficina Asesora Jurídica deberá abstenerse de emitir conceptos particulares y concretos respecto de asuntos sometidos al conocimiento de las Delegaturas o relacionados con actuaciones administrativas particulares adelantadas por estas, especialmente cuando puedan comprometer el ejercicio de competencias de supervisión o la resolución de recursos administrativos (de apelación) por parte del funcionario que desempeñe las funciones de Superintendente de la Economía Solidaria, por configurarse las causales de impedimento o recusación previstas en la Ley 1437 de 2011, como se decantó en precedencia.

Cordialmente.

Elaborado por:

JUAN CARLOS MURILLO RAMIREZ
Profesional Especializado - OAJ