



CONSEJO DE ESTADO  
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVO  
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 24

Consejero sustanciador: Carmelo Perdomo Cuéter

Bogotá, D. C., doce (12) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control : Control inmediato de legalidad  
Expediente : 11001-03-15-000-2021-0092700  
Autoridad emisora : **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**  
Actuación : Decide la admisión del control inmediato de legalidad de la Resolución No.01168 del 01 de julio 2020, proferida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

### ASUNTO A TRATAR

Procede el despacho a decidir acerca de la admisión del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 01168 del 01 de julio de 2020, proferida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

### I. ANTECEDENTES

**El medio de control** (ff. 1 ss ). La Nación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ocurre ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo con el propósito de que, conforme al artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), se ejerza control inmediato de legalidad respecto de la Resolución No. 01168 del 01 de julio de 2020, *«Por medio de la cual se regula la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias a los beneficiarios del Programa Familias en Acción, en cumplimiento del Decreto 637 de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, el Decreto Legislativo 563 de 2020 y el Decreto Legislativo 814 de 2020»*, emitida por la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

A este despacho correspondió el trámite del asunto, por reparto efectuado el 9 de marzo de 2020 por la secretaría general de la Corporación (ff. 1), por lo cual se procede a estudiar su admisión.



Expediente 11001-03-15-000-2021-0092700  
control inmediato de legalidad de la Resolución No. 01168 del 01 de julio 2020, proferida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

## II. CONSIDERACIONES

**2.1 Competencia.** Sea lo primero precisar que, conforme a los artículos 215 constitucional, 20 de la Ley 137 de 1994, «*Por la cual se reglamentan los estados de excepción en Colombia*», y 111.8 y 136 del CPACA, a esta Corporación le corresponde conocer del presente asunto<sup>1</sup>.

**2.2 Marco normativo.** El asunto *sub examine* está regulado, en lo fundamental, por las disposiciones contenidas en los artículos 215 de la Constitución Política; 11, 13 y 20 de la Ley 137 de 1994; y 111.8, 136 y 185 del CPACA.

En efecto, el artículo 215 de la Constitución Política, en lo pertinente, establece:

*ARTICULO 215. 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, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*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.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

*[...]*

Por su parte, la Ley 137 de 1994 prevé que «*Los decretos legislativos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente*» (artículo 11); y «*Las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar*» (artículo

---

<sup>1</sup> La sala plena de lo contencioso-administrativo, en sesión virtual 10 de 1° de abril de 2020, determinó asignar las decisiones acerca de los controles inmediatos de legalidad a las salas especiales de decisión de esta Corporación, según consta en acta 9 de la misma fecha.



Expediente 11001-03-15-000-2021-0092700  
control inmediato de legalidad de la Resolución No. 01168 del 01 de julio 2020, proferida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

13).

Acerca del control inmediato de legalidad que compete a esta Corporación, se tiene que el artículo 20 de la mencionada Ley 137 de 1994 dispone:

***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 tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.***

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición [se destaca].*

De igual modo, el CPACA (Ley 1437 de 2011) al respecto preceptúa:

***Artículo 136. Control inmediato de legalidad.*** *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 jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren 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 efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.*

Del anterior marco normativo se concluye que las medidas objeto de control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado son aquellas: (i) de carácter general, (ii) que emanen de autoridades nacionales, (iii) dictadas en ejercicio de la función administrativa, (iv) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción y (v) que «deberá[n] estar directa y específicamente encaminada[s] a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos» y cuyo propósito sea «alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente», como lo determinan los artículos 10 y 11 de la mencionada Ley 137 de 1994.



Expediente 11001-03-15-000-2021-0092700  
control inmediato de legalidad de la Resolución No. 01168 del 01 de julio 2020, proferida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

En materia de competencia, dicho control inmediato de legalidad será ejercido por: (i) la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan las medidas, si se tratare de entidades territoriales, o (ii) el Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, en todo caso, «*de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código*», al tenor del citado artículo 136 del CPACA.

## **2.3 Caso concreto.**

### **2.3.1 Admisión del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 01168 del 01 de julio 2020, proferida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**

Comporta un acto administrativo pasible del mencionado control por parte de esta Corporación a partir de las previsiones del artículo 136 del CPACA, por las siguientes razones:

1. Fue proferido por autoridad nacional, esto es, la Nación, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a través de la directora de la misma entidad, en ejercicio de la función administrativa.

2. La medida establecida es de carácter general y a través de ella el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social desarrolla el Decreto legislativo 637 de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Ecológica en todo el territorio Nacional*”, y los Decretos legislativos 563 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” y el Decreto legislativo 814 de 2020 “*mediante el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor–, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, y se dictan otras disposiciones en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020.*”

En consecuencia, se impone admitir el presente medio de control, de conformidad con el artículo 185 del CPACA, por tratarse de un asunto susceptible de juzgamiento a través de tal mecanismo de revisión.

En mérito de lo expuesto, el despacho



Expediente 11001-03-15-000-2021-0092700  
control inmediato de legalidad de la Resolución No. 01168 del 01 de julio 2020, proferida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

### **DECIDE:**

1. Admitir el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 01168 del 01 de julio 2020, proferida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, conforme a la parte motiva de esta providencia.
2. Notificar personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos al buzón electrónico dispuesto para notificaciones judiciales, a la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al director de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, o a quienes hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, y al correspondiente representante del Ministerio Público ante esta Corporación, todo ello conforme a los artículos 171, 197, 198 y 199 del CPACA.
3. Ordenar que se fije en la secretaría general y en la página electrónica del Consejo de Estado aviso a la comunidad sobre la existencia del presente trámite, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de control, al tenor de lo consagrado en el artículo 185 (numeral 2) del CPACA. Dentro del mismo plazo podrá intervenir la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.
4. Por secretaría solicítese de la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social o quien haga sus veces, un informe con destino a este trámite, que deberá presentar dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la respectiva comunicación, en el que explique de modo amplio las razones de las medidas adoptadas y la finalidad específica pretendida, y acompañe, en medio digital, los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de la Resolución No. 01168 del 01 de julio de 2020, incluida la normativa institucional referida en la motivación del acto, así como las pruebas que tenga en su poder y pretenda hacer valer.
5. Expirado el término de la publicación del aviso y el fijado para el recaudo de las pruebas decretadas, pasar el presente asunto al agente del Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto, de conformidad con lo previsto en el artículo 185 (numeral 5) del CPACA.
6. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en



Expediente 11001-03-15-000-2021-0092700  
control inmediato de legalidad de la Resolución No. 01168 del 01 de  
julio 2020, proferida por el Departamento Administrativo para la  
Prosperidad Social

la dirección de correo electrónico del Consejo de Estado  
«*secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co*».

Notifíquese y cúmplase,

Firmado electrónicamente  
**CARMELO PERDOMO CUÉTER**