



Radicado: 11001 03 15 000 2021 00926 00
Control inmediato de legalidad Resolución No. 00277 de 15 de febrero de 2021

CONSEJO DE ESTADO
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N° 16

CONSEJERO PONENTE: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 11001 03 15 000 2021 00926 00
Referencia: Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 00277 de 15 de febrero de 2021, proferida por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social

Procede el Despacho a decidir sobre la admisión del proceso de control inmediato de legalidad del acto administrativo de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 111 numeral 8º, 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

I. ANTECEDENTES

1. Por medio del Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y por el término de 30 días calendario, *“para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19”*.

2. Mediante Decreto Legislativo 518 de 4 de abril de 2020, se creó el Programa *Ingreso Solidario*, con el fin de atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del estado de emergencia decretado.



3. Posteriormente, a través del Decreto No. 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República nuevamente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, debido a que *“a pesar de las medidas contenidas en los decretos legislativos dictados en el marco de la Emergencia declarada por el decreto 417 de 2020, todas ellas referidas a proveer soluciones para enfrentar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, la situación económica generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 ha superado cualquier estimación”*, razón por la que se consideró necesario adoptar decisiones extraordinarias y prontas para conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

4. El 4 de junio de 2020, mediante Decreto Legislativo 812, se creó el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional.

5. El 15 de febrero de 2021, la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS, expidió la Resolución No. 00277 *“Por la cual se modifica el Manual Operativo del Programa de Ingreso Solidario”*.

6. Este acto se remitió a través de correo electrónico del 5 de marzo de 2021 a la Secretaría General del Consejo de Estado con el fin de que, de ser el caso, se adelante el control inmediato de legalidad sobre el mismo¹.

7. De acuerdo con las reglas de reparto, el presente asunto ingresó a este Despacho el 8 de marzo de 2021 para adelantar el trámite de rigor.

II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como*

¹ Proveniente del correo electrónico *“tatiana.buelvas@prosperidadsocial.gov.co”*



*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*².

De manera armónica, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece 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 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”*.

Por su parte, el numeral 8 del artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado conocer de estos actos administrativos, en ejercicio de la facultad de efectuar *“el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción”*. Al respecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sesión virtual del 1 de abril de 2020, resolvió que los controles inmediatos de legalidad serían decididos por las Salas Especiales de Decisión³.

2. De acuerdo con las disposiciones en cita, para determinar si hay lugar o no a adelantar ese control respecto de determinado acto administrativo, resulta necesario establecer: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden nacional en ejercicio de función administrativa; (ii) que esa medida tenga carácter general; y (iii) que haya sido expedida en desarrollo de decretos legislativos durante el estado de excepción.

² Artículos 111.8 y 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994.

³ Conforme al artículo 29 del Acuerdo 080 de 2019, las Salas Especiales de Decisión deciden los asuntos de competencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo en *“3. Los demás procesos que les sean asignados por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo”*.



Debe resaltarse que, debido a la excepcionalidad de este mecanismo, todas las circunstancias antes anotadas deben concurrir en cada caso, para que el Consejo de Estado pueda aprehender el conocimiento de determinado acto.

3. Pues bien, en el presente asunto, el Despacho encuentra que:

(i) En relación con el primer requisito, es claro que, para dar por satisfecha esta exigencia, la autoridad judicial debe cerciorarse, de un lado, de la naturaleza de la autoridad que expide el acto y, del otro, de que el mismo se profiera en ejercicio de la función administrativa.

Sobre lo primero, atendiendo a la naturaleza jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como un organismo de la Administración Pública, del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación⁴ y de acuerdo con lo señalado en el artículo 38 de la Ley 489 de 1998⁵, resulta evidente que este sí tiene la condición de ser una autoridad del orden nacional.

Además, el acto administrativo que aquí se analiza fue proferido en ejercicio de función administrativa, en tanto con él se modificó el Manual Operativo del Programa de Ingreso Solidario, específicamente en lo relacionado con la administración y la recanalización de las transferencias monetarias no utilizadas en el mismo.

(ii) Respecto a la exigencia de que la medida tenga carácter general, el Despacho encuentra que esta también se cumple, como quiera que la resolución objeto de estudio es un acto administrativo a través del cual se adoptan medidas genéricas

⁴ Artículo 1 del Decreto 2094 de 22 de diciembre de 2016, “*Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social.*”

⁵ “ARTICULO 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN EL ORDEN NACIONAL. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

(...) 2. 1. Del Sector Central:

d) Los ministerios y departamentos administrativos; (...).”



dirigidas a personas indeterminadas, esto es, a todos aquellos quienes pudieren llegar a ser beneficiarios del Programa.

(iii) Sin embargo, se advierte que en este caso no se cumple el tercero de los presupuestos necesarios para proceder con el control inmediato de legalidad, el cual se relaciona con la necesidad de que el acto haya sido expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

En efecto, como se advirtió en la parte considerativa del acto objeto de estudio, el Decreto Legislativo 518 de 2020, mediante el cual se creó el Programa de *Ingreso Solidario*, estableció que el mismo estaría bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Con fundamento en él, esa Cartera profirió las Resoluciones 975 del 6 de abril de 2020 -modificada por la Resolución 1022 del 20 de abril de 2020-, 1117 del 14 de mayo de 2020 y 1165 del 22 de mayo de 2020, mediante las cuales determinó el monto de recursos a transferir a los beneficiarios del programa, los mecanismos de transferencias monetarias, la certificación y devolución de recursos y los costos operativos, así como también estableció el Manual Operativo del Programa.

Posteriormente, en el parágrafo 3 del artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020 -también citado en el acto administrativo-, se determinó que el Programa Ingreso Solidario pasaría a ser administrado y ejecutado por el DPS, *“una vez se realicen todos los procedimientos de entrega de la operación de este programa por parte del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”*. En consecuencia, mediante Resolución 1215 de 6 de julio de 2020, la Directora del DPS dispuso adoptar la reglamentación que sobre el Programa ya había sido expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incluyendo el Manual Operativo vigente a la fecha.

La reglamentación del Decreto Legislativo 812 de 2020, específicamente de lo indicado en el artículo 5, se efectuó mediante Decreto ordinario 1690 de 2020; y fue en esta última disposición en donde se consagró expresamente la facultad del DPS



de adoptar o modificar las disposiciones contenidas en los diferentes documentos que conformar el Manual Operativo expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; así:

“ARTÍCULO 2.7.1.1.11. Manual Operativo. Las demás disposiciones necesarias para la administración, ejecución y operación del programa de Ingreso Solidario serán establecidas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social mediante el manual operativo y demás documentos que sean requeridos para el efecto.

PARÁGRAFO. En el Manual Operativo del programa se podrán establecer, entre otros, los procesos de composición, así como la validación del listado de hogares de potenciales beneficiarios, las causales de pérdida del derecho al subsidio, el procedimiento para el retiro de beneficiarios del programa, los mecanismos de seguimiento al proceso de pago, la implementación y desarrollo del mismo, así como los demás aspectos logísticos que se requieran para la operatividad de éste.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social podrá adoptar y/o modificar el Manual Operativo del programa adoptado mediante la Resolución 1093 de 2020 del Departamento Nacional de Planeación y las disposiciones contenidas en los diferentes documentos que conforman el Manual Operativo expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

De este recuento normativo, es claro que el acto que aquí se analiza no fue proferido al amparo de un decreto legislativo propio del estado de excepción, sino que realmente encuentra su fundamento en una norma de carácter ordinario, específicamente, en el artículo 2.7.1.1.11. del Decreto 1690 de 2020, pues es esta disposición la que consagra la posibilidad de que el DPS modifique las disposiciones ya expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la materia.

Así las cosas, como este acto no desarrolla directamente ni encuentra su fundamento en un decreto legislativo propio del estado de excepción, no se cumplen los requisitos previstos en la Ley 137 de 1994 y en la Ley 1437 de 2011, por lo que debe concluirse que no está sujeto a control inmediato de legalidad.



No obstante lo anterior, se advierte que respecto de la Resolución No. 00277 del 15 de febrero 2021 se podrá promover, a petición de parte y a través de los otros medios de control pertinentes, el juicio de legalidad que en derecho corresponda.

En consecuencia, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO. NO AVOCAR CONOCIMIENTO de la Resolución 00277 del 15 de febrero 2021, expedida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con fines de control inmediato de legalidad.

SEGUNDO. NOTIFICAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la presente providencia.

TERCERO. ORDENAR QUE SE COMUNIQUE al público esta decisión, a través de su publicación en la pagina web del Consejo de Estado y de la Rama Judicial.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE y CÚMPLASE,

NICOLÁS YEPES CORRALES
Consejero