



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN**

**Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**Bogotá, D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)**

**Radicación:** 11001-03-15-000-2020-00995-00

**Asunto:** Control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, «*Por medio de la cual se adoptan medidas transitorias en contratos y convenios celebrados por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ -FIP-*»

**Decisión:** Repone. No avoca conocimiento

---

El Despacho decide el recurso de reposición interpuesto por el Procurador Sexto Delegado ante el Consejo de Estado, contra el Auto que avocó el conocimiento de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, «*Por medio de la cual se adoptan medidas transitorias en contratos y convenios celebrados por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – FONDO DE INVERSIÓN PARA LA PAZ –FIP-*», proferido el 2 de abril de 2020, con el fin de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

### **ANTECEDENTES**

La directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social dictó la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, «*Por medio de la cual se adoptan medidas transitorias en contratos y convenios celebrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz –FIP-*».

El 2 de abril de 2020, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la citada resolución.



## RECURSO DE REPOSICIÓN

El agente del Ministerio Público aseveró que la providencia cuestionada es susceptible de recurso de reposición de conformidad con lo dispuesto en el artículo 242 del CPACA, teniendo en cuenta que contra esa decisión no proceden los recursos de apelación ni de súplica, el cual presentó dentro de la oportunidad prevista en el artículo 318 del Código General del Proceso.

De otra parte, estimó que la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020 no está sujeta a control inmediato de legalidad, porque no se dictó en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, presupuesto contemplado en el artículo 136 del CPACA, sino con fundamento en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, emanada del Ministerio de Salud y Protección Social, «*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*», el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, «*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*» y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, «*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*».

Agregó que, si bien esas normas pueden fundamentar de manera suficiente la mencionada resolución, no son las adecuadas para dar aplicación al control inmediato de legalidad, sin perjuicio de que sobre ese acto se pueda adelantar el examen de legalidad, a petición de parte y a través de los medios de control previstos en la ley.

Para sustentar su argumento, transcribió apartes de la providencia del 31 de marzo de 2020<sup>1</sup>, en la que esta Corporación expuso que para que proceda el control inmediato de legalidad, no basta con que el acto guarde identidad material con los móviles de la expedición de los decretos legislativos, pues es necesario que haga desarrollo de su contenido normativo.

Por lo anterior, solicitó reponer el auto recurrido y, en su lugar, disponer que no se admita el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020.

## CONSIDERACIONES

### PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REPOSICIÓN

El artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), norma aplicable al caso concreto, regula el trámite del control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general que sean

<sup>1</sup> Exp. 11001 03 15 000 2020 00955 00. C.P. Martín Bermúdez Muñoz.



dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

La citada norma no hace mención a la procedencia o improcedencia de recursos en el trámite del control inmediato de legalidad, razón por la cual, se considera que, en este caso, resulta aplicable el artículo 242 del CPACA, conforme con el cual, «[s]alvo norma legal en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o de súplica», en tanto no desatiende el carácter breve y sumario de este trámite judicial.

Como la providencia que avoca conocimiento no es susceptible del recurso de apelación o de súplica, se concluye que el recurso de reposición interpuesto contra el auto de 3 de abril de 2020, es procedente.

### **OPORTUNIDAD**

La decisión que se cuestiona se notificó el 3 de abril de 2020, razón por la cual, el recurso interpuesto el 8 de abril siguiente, es oportuno<sup>2</sup>.

El expediente ingresó al Despacho el 21 de abril de 2020.

### **CASO CONCRETO**

En los términos del recurso de reposición, le corresponde al Despacho decidir si la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, expedida por la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, cumple con el tercer requisito previsto en el artículo 136 del CPACA para que proceda el control inmediato de legalidad, esto es, que obedezca al desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República, con la firma de los ministros, mediante el Decreto 417 de 2020.

Comoquiera que el recurso interpuesto gravita en la verificación del supuesto normativo relativo a que el acto administrativo sea dictado como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, resulta pertinente hacer algunas precisiones preliminares.

Los estados de excepción o poderes excepcionales, como los denomina la doctrina, están consagrados en las constituciones democráticas con el fin de que el Presidente de la República expida medidas de excepción, no frente a situaciones de mera urgencia o necesidad, «sino de aquellas que representen un peligro de tal gravedad para la comunidad política que justifican la adopción de

---

<sup>2</sup> El artículo 242 del CPACA prevé que en cuanto la oportunidad y trámite del recurso de reposición se aplicará lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso). El Artículo 318 del citado código dispone que el recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediateamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.



*medidas restrictivas de derechos y libertades garantizados por la Constitución»<sup>3</sup>*, con los límites que allí se establecen, en armonía con el derecho internacional de los derechos humanos, lo que supone el establecimiento de controles para valorar la juridicidad de esas decisiones (control jurídico) y la conveniencia de las mismas (control político).

La Constitución Política de 1991, consagra tres modalidades de estado de excepción, los cuales se regulan en la Ley Estatutaria 137 de 1994. El primero, el Estado de Guerra Exterior concebido para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra y procurar el restablecimiento de la normalidad (art. 212 CP). El segundo, el Estado de Conmoción Interior cuya finalidad es evitar la grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía (art. 213 CP). El tercero, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de Carta, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública (art. 215 CP).

La Corte Constitucional ha precisado que la Constitución Política ha establecido dos clases de decretos en los estados de excepción, a saber: los declarativos del estado de excepción y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales<sup>4</sup>. A su turno, el Consejo de Estado, con sustento en lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y ahora con el artículo 136 del CPACA, ha hecho referencia a los actos administrativos generales dictados por las autoridades nacionales que desarrollan los decretos legislativos adoptados en los estados de excepción<sup>5</sup>, en ejercicio de la función administrativa, los cuales son objeto de control inmediato de legalidad como expresión del modelo de control de constitucionalidad consagrado en la Carta<sup>6</sup>.

En el decreto declaratorio del estado de excepción se deben consagrar los presupuestos fáctico, valorativo y de insuficiencia de los medios ordinarios para conjurar la situación de anormalidad, los cuales llevarían a justificar la constitucionalidad de la decisión adoptada por el Presidente de la República<sup>7</sup>. En otras palabras, en ese decreto no se consagran medidas específicas para superar la situación de anormalidad del orden público.

Los decretos de desarrollo dictados al amparo del decreto declaratorio solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y las medidas deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos (art. 214 numerales 1 y 2 CP). Para el caso de los Estados de Guerra

<sup>3</sup> Luis López Guerra, *Introducción al derecho constitucional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1994, p. 84.

<sup>4</sup> C-802 de 2002 y C-216 de 2011.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de junio de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA).

<sup>6</sup> C-466 de 2017.

<sup>7</sup> C-070 de 2009.



Exterior y Conmoción Interior, la Constitución los denominó decretos legislativos, mientras que, en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se emiten decretos con fuerza de ley.

De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.

Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, cuando ellas se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios.

Descendiendo al caso concreto, en el auto objeto del recurso de reposición, el Despacho indicó que algunos de los fundamentos normativos para adoptar la decisión de suspensión del plazo de todos los contratos y convenios suscritos en desarrollo de los programas de Inclusión Productiva FEST, IRACA, Mi Negocio, Empleabilidad, Infraestructura Social y Hábitat, Jóvenes en Acción, Mejoramiento de Vivienda y ReSA, hasta el 13 de abril de 2020, con algunas excepciones, fueron el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, *«Por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional»*, y el **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, *«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»*.

En esta oportunidad, se precisa que si bien en la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020 se mencionó el **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020**, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la decisión de suspensión del plazo de todos los contratos y convenios suscritos en desarrollo de los programas de inclusión productiva adoptada por la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realmente tuvo como sustento la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, expedida por el Ministro de Salud y Protección Social, *«Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus»*. En concreto, lo dispuesto en el artículo 2 numeral 2.6, en el que se indica: *«Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo»*.

Adicionalmente, en el **Decreto Ordinario 457 del 22 de marzo de 2020**, al que también se alude en la Resolución No. 607 de 2020, *«se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público»*, el Presidente de la



República ordenó 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».

Lo anterior, «dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social».

Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, respecto de la cual en un primer momento se avocó el conocimiento, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en tanto, se reitera, se sustentó en la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución No. 385 de 2020 y en observancia del Decreto Ordinario 457 de 2020, por el que se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público<sup>8</sup>.

Acorde con lo anterior, la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no habilita el control inmediato de legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control.

Así las cosas, la expedición de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, por la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no obedeció al desarrollo de un decreto legislativo, conforme lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, por lo que le asiste razón al Ministerio Público, motivo por el cual, se repondrá el auto del 3 de abril de 2020 que avocó el conocimiento. En su lugar, se resuelve no avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del precitado acto administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que sobre la mencionada resolución se pueda adelantar el examen de su legalidad, a petición de parte y en ejercicio de los medios de control previstos en la ley.

<sup>8</sup> En este sentido, se pronunció el Despacho en la providencia del 22 de abril de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-01163-00, C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



En mérito de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**Primero.- REVOCAR** el auto proferido el 2 de abril de 2020, por el que se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020. En su lugar,

**Segundo.- NO AVOCAR** el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 607 del 24 de marzo de 2020, expedida por la directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, «*Por medio de la cual se adoptan medidas transitorias en contratos y convenios celebrados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Fondo de Inversión para la Paz -FIP*».

**Tercero.- NOTIFÍQUESE** esta providencia, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, al representante legal, o a quien haga sus veces, del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, y al Procurador Sexto Delegado ante esta Corporación, atendiendo lo consagrado en los artículos 185 y 186 del CPACA.

**Cuarto.- COMUNÍQUESE** esta decisión a las Universidades Nacional de Colombia, Externado, Rosario, Javeriana, Libre de Colombia, Sergio Arboleda y, demás entes universitarios del país.

**Quinto.-** En firme esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

(Original firmado)  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**  
Magistrada