



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

**CONSEJERO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

**Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil veinticinco (2025)**

**Referencia:** Control inmediato de legalidad  
**Radicación:** 11001-03-15-000-2025-02356-00  
**Objeto de control:** Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025  
**Entidad:** Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

La Sala Once Especial de Decisión del Consejo de Estado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA-, ejerce el control inmediato de legalidad de la Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025, expedida por la directora encargada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad**

La directora encargada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social remitió la Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025, *“Por medio de la cual se reglamenta la ayuda humanitaria monetaria para la atención a las personas mayores creada mediante el Decreto Legislativo 0323 de 2025 y se dictan otras disposiciones”*, cuyo texto publicado en el Diario Oficial 53.097 es el siguiente<sup>1</sup>:

**“RESOLUCIÓN No. 00653 DE 21 DE ABRIL DE 2025**

*“Por medio de la cual se reglamenta la ayuda humanitaria monetaria para la atención a las personas mayores creada mediante el Decreto Legislativo 0323 de 2025 y se dictan otras disposiciones”.*

**LA SUBDIRECTORA GENERAL DE INCLUSIÓN PARA LA PAZ DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – ENCARGADA DE LAS FUNCIONES DEL EMPLEO DE DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**

*En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 1° del Decreto Legislativo 0323 de 2025, el Decreto 435 del 9 de abril de 2025 y*

**CONSIDERANDO**

<sup>1</sup>

En: <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml?jsessionid=ba834c84956d73442e43e9ece036>



Que, mediante el Decreto 0062 del 24 de enero de 2025, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declaró el Estado de Conmoción Interior, por el término de 90 días, «en la región del Catatumbo, ubicada en el nororiente del departamento de Norte de Santander, la cual está conformada por los municipios de Ocaña, Abrego, El Carmen, Convención, Teorama San Calixto, Hacarí, La Playa, El Tarra, Tibú y Sardinata, y los territorios indígenas de los resguardos Motilón Bari y Catalaura La Gabarra, así como en el área metropolitana de Cúcuta, que incluye al municipio de Cúcuta, capital departamental y núcleo del área, y a los municipios de Villa del Rosario, Los Patios, El Zulia, San Cayetano y Puerto Santander y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar».

Que, en el marco del Estado de Conmoción Interior se expidió el Decreto Legislativo 0323 del 20 de marzo de 2025, mediante el cual se autoriza al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la entrega de hasta diez ayudas humanitarias monetarias destinadas a personas mayores víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento durante la vigencia 2025, como respuesta a los hechos que motivaron dicha declaratoria y en complemento a lo dispuesto en los artículos 62 y 62A de la Ley 1448 de 2011.

Que, en cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 1° Decreto Legislativo 0323 de 2025, se requiere reglamentar los criterios de focalización, identificación, priorización, selección, asignación, periodicidad y esquema para la entrega de las ayudas humanitarias monetarias dirigidas a los adultos mayores víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento, a fin de responder de manera adecuada a los hechos que originaron la declaratoria del Estado de Conmoción Interior.

Que la presente reglamentación se erige como instrumento para garantizar la correcta implementación de la ayuda humanitaria monetaria destinada a las personas mayores víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento, en el marco del Decreto 0323 de 2025, al establecer criterios claros y objetivos que aseguren que los recursos públicos se asignen de manera eficiente y equitativa, en consonancia con los principios de justicia social y la protección de los derechos fundamentales de las personas mayores afectadas por los hechos que originaron el Estado de Conmoción Interior.

Que, la transparencia y trazabilidad en la gestión de los recursos públicos constituyen pilares fundamentales de este reglamento, puesto que la divulgación de información a través de los canales oficiales de Prosperidad Social, junto con la articulación con fuentes confiables y la protección de datos personales conforme a la Ley 1581 de 2012, robustecen la confianza ciudadana y confieren al proceso la debida legalidad y legitimidad.

Que, en cumplimiento del artículo 2.1.2.1.23 del Decreto 1081 de 2020 «Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República» y el artículo 3 de la Resolución 1081 de 2017, modificada por el artículo 1 de la Resolución 1623 de 2017, y con el propósito de garantizar la participación ciudadana en su construcción, el texto de la presente resolución fue publicada en la página web de la entidad y el Sistema Único de Consulta Pública - SUCOP, por el término de cuatro (4) días.

Que, en mérito de lo expuesto,

## **RESUELVE**

### **CAPÍTULO 1 GENERALIDADES**

**Artículo 1. Objeto.** La presente resolución tiene como objeto reglamentar los criterios de focalización, identificación, priorización, selección, asignación, periodicidad y el esquema de dispersión de la ayuda humanitaria monetaria para las personas mayores, víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento, relacionadas con los hechos que originaron la declaratoria efectuada mediante el Decreto 0062 de 2025.

**Artículo 2. Definiciones.** Para efectos de la presente resolución, se adoptan las siguientes definiciones:



**2.1. Actualización de información:** Proceso mediante el cual Prosperidad Social revisa y ajusta los datos de las personas mayores, con base en los registros actualizados de las entidades encargadas.

**2.2. Ayuda Humanitaria Monetaria:** Recurso monetario destinada a personas mayores víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento, en el marco de los hechos que originaron la declaratoria de Estado de Conmoción Interior efectuada mediante el Decreto 0062 de 2025 para que así puedan acceder al vestuario adecuado mínimo, a la conectividad básica, al transporte ordinario, a las comunicaciones, y a otros bienes y servicios que se requieran para su sostenimiento digno.

**2.3. Beneficiario:** Persona mayor seleccionada en un ciclo operativo para recibir la ayuda humanitaria monetaria, que ha cumplido con las condiciones de entrada y no incurre en causales de no elegibilidad y condiciones de no cobro y que se determina como tal a través del acto administrativo expedido por la Dirección de Transferencias Monetarias.

**2.4. Causales de no elegibilidad:** Condiciones que impiden que una persona mayor sea seleccionada como potencial beneficiario de la ayuda humanitaria monetaria, según lo establecido en la presente resolución.

**2.5. Ciclo operativo:** Período definido para la ejecución de los procesos de identificación, selección, asignación, liquidación y pago de la ayuda humanitaria monetaria.

**2.6. Condiciones de entrada:** Criterios que deben cumplir las personas mayores para ser consideradas como potenciales beneficiarios de la ayuda humanitaria monetaria.

**2.7. Dispersión:** La dispersión es el conjunto de procesos administrativos que culminan en la transferencia de la ayuda humanitaria monetaria asignada hasta la cuenta o instrumento bancario designado -o al operador responsable- según lo estipulado en la normatividad.

**2.8. Edad:** hace referencia a la edad de las personas mayores.

**2.9. Eventos agravantes:** Evaluar el historial de impactos adversos adicionales a la situación de desplazamiento o confinamiento que hayan afectado de manera significativa la condición de vulnerabilidad de la persona mayor.

**2.10. Focalización:** Es un instrumento de identificación, selección y asignación de recursos que busca dirigir el gasto social hacia los sectores de la población que más lo necesitan con el fin de maximizar su impacto social.

**2.11. Fuentes de Información:** Bases de datos y registros oficiales provenientes de entidades públicas o privadas del orden nacional y territorial, utilizadas para la identificación, selección y asignación de los potenciales beneficiarios de la ayuda humanitaria monetaria.

**2.12. Listados Censales:** Registros entregados o registrados por las autoridades étnicas ante el Ministerio del Interior o las entidades territoriales, para la identificación de personas mayores indígenas potenciales beneficiarias.

**2.13. Listado de "No Elegibles":** Base de datos en la que se encuentra una persona mayor que no cumple con los criterios de entrada o incurre en alguna de las causales de no elegibilidad establecidas en la presente resolución.

**2.14. Liquidación.** Proceso administrativo mediante el cual se determina el listado de beneficiarios, se aprueba el monto de la ayuda humanitaria monetaria a dispersar, las fechas de pago y la modalidad de entrega para cada ciclo operativo.

**2.15. Modalidades de Dispersión:** Mecanismos definidos para la entrega (o pago) de la ayuda humanitaria monetaria, que incluyen la modalidad de giro postal presencial y la modalidad bancarizada mediante abono directo a cuenta.

**2.16. Condicionalidad para el pago:** Medida administrativa adoptada por Prosperidad Social fundamentada en causales previamente establecidas, que suspende el desembolso



de la ayuda humanitaria monetaria cuando, tras el proceso de liquidación, se verifican condiciones o irregularidades que impiden la ejecución efectiva de la transferencia que garanticen la correcta aplicación del beneficio.

**2.17. Persona Mayor:** persona que tenga sesenta (60) años o más cumplidos a la fecha de vigencia del Decreto 323 de 2025 o durante la vigencia del Estado de Conmoción Interior en la Región de Catatumbo declarada por el Gobierno nacional.

**2.18. Potencial Beneficiario:** Persona mayor identificada como posible receptora de la ayuda humanitaria monetaria, que cumple con las condiciones de entrada, pero aún no ha sido seleccionada como beneficiaria en el ciclo operativo correspondiente.

**2.19. Potencial Beneficiario Priorizado:** Persona mayor que, cumpliendo las condiciones de entrada, ha sido ordenada en el listado de priorización según los criterios establecidos en la presente resolución, pero aún no ha sido seleccionada como beneficiaria en el ciclo operativo correspondiente.

**2.20. Priorización:** Ordenamiento de los potenciales beneficiarios de la ayuda humanitaria monetaria, basado en criterios de edad y eventos agravantes, para determinar la asignación de los cupos disponibles.

**Artículo 3. Periodicidad de entrega de la transferencia monetaria.** La dispersión de los recursos y el pago de la ayuda humanitaria monetaria a la persona mayor beneficiaria se realizará mensualmente, liquidándose hasta diez (10) pagos durante la vigencia fiscal 2025.

**Parágrafo.** Prosperidad Social podrá acumular dos o más pagos durante un ciclo operativo, no obstante, las personas mayores únicamente recibirán los pagos que se liquiden en los ciclos operativos posteriores a su ingreso siempre y cuando no se exceda la vigencia fiscal 2025.

## **CAPÍTULO 2**

### **FUENTES DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA**

**Artículo 4. Fuentes de información.** Prosperidad Social podrá usar como fuentes de información las bases de datos que disponen las siguientes entidades:

- a. Departamento Nacional de Planeación
- b. Ministerio del Interior
- c. Ministerio de Salud
- d. Ministerio del Trabajo
- e. Departamento Nacional de Planeación.
- f. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
- g. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas
- h. Defensoría del Pueblo
- i. Personerías municipales
- j. Registraduría Nacional del Estado Civil
- k. Entidades territoriales
- l. Listados censales registrados por las autoridades étnicas al Ministerio del Interior o las entidades territoriales
- m. Otras fuentes de información privadas o públicas del orden nacional o territorial

**Parágrafo.** Prosperidad Social podrá recurrir a las fuentes de información y bases de datos que se requieran para lo cual se cumplirán los principios, derechos y condiciones de legalidad, y en especial los principios de confiabilidad, confidencialidad y custodia contenidos en la Ley 1266 de 2008, modificada por la Ley 2157 de 2021 y la Ley 1581 de 2012, y las normas que la adicionen, complementen, modifiquen o sustituyan.

**Artículo 5. Transparencia e información.** Prosperidad Social divulgará a través de su página web y sus canales oficiales, la información referente a la ayuda humanitaria monetaria y los procesos operativos que se desarrollan para su entrega.



### **CAPÍTULO 3**

#### **CONDICIONES DE ENTRADA, CAUSALES DE NO ELEGIBILIDAD**

**Artículo 6. Condiciones de entrada.** Podrán ser potenciales beneficiarios de la ayuda humanitaria monetaria, aquellas personas mayores de sesenta (60) años que sean víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento relacionadas con los hechos que originaron la declaratoria efectuada mediante el Decreto 0062 de 2025, identificados a partir de los listados remitidos por autoridades administrativas, ministerio público y entidades territoriales, que se encuentren debidamente certificados.

**Artículo 7. Causales de No Elegibilidad.** Las personas mayores que, según la verificación en las bases de datos y fuentes de información oficiales, se encuentren incurso en alguna de las siguientes causales, no podrán ser seleccionadas como beneficiarias de la ayuda humanitaria monetaria.

Para el primer ciclo operativo:

a. Personas mayores que al realizar el cruce con las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil u otras fuentes que verifiquen la vigencia de los documentos de identidad para el caso de personas extranjeras, presenten un estado diferente a vigente en su documento.

b. Personas mayores que al realizar el cruce con las bases de datos suministradas por las entidades encargadas en el territorio y la Registraduría Nacional del Estado Civil, presenten inconsistencias en el documento de identidad. Se considerarán como inconsistencias las diferencias en: nombres, apellidos, tipo de documento y número de identificación.

c. Personas mayores que se encuentren en estado activo en el programa de Protección al Adulto Mayor - Colombia Mayor o que sea beneficiario de alguna transferencia monetaria que tenga la misma finalidad para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de las personas mayores pobres del orden Nacional.

Para los demás ciclos operativos, adicionalmente, se tendrán en cuenta las siguientes causales:

a. Personas mayores a quienes se les verifique, a través de reportes que provengan de autoridades administrativas, por entidades territoriales o por cruces de información con registros administrativos, lo siguiente:

1. Que no ostente la calidad de víctima.
2. Que, siendo víctima, el hecho victimizante no corresponde a desplazamiento forzado o confinamiento.
3. Que su calidad de víctima no se derive de los hechos que motivaron la conmoción interior, declarada a través del Decreto 0062 de 2025.
4. Manifestación escrita de la persona mayor ante Prosperidad Social, en la que exprese de forma libre y espontánea, su voluntad de no continuar como beneficiario o potencial beneficiario de la ayuda humanitaria monetaria.

**Parágrafo 1.** Las personas mayores que se encuentren inmersas en alguna de las causales señaladas en este artículo se conformarán en un listado de población "No elegible" y no podrán ser beneficiarias en la liquidación del correspondiente ciclo.

**Parágrafo 2.** Las personas mayores identificadas en el listado de "No elegibles" podrán ser seleccionadas en ciclos operativos posteriores implementando medidas afirmativas, siempre y cuando se verifique que en las fuentes de información la causal de "No elegibilidad" ha sido corregida, ajustada o subsanada.

**Artículo 8. Medidas de control fiscal.** Con el propósito de asegurar la transparencia y correcta administración de los recursos destinados a las ayudas humanitarias monetarias,



el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social podrá realizar revisiones bimestrales de la información de quienes hayan sido identificados como potenciales beneficiarios a través de cruce de información disponible en las fuentes de datos de que trata el artículo 4 de la presente resolución, de acuerdo con el Decreto 323 de 2025 "Por el cual se autoriza la entrega de ayudas humanitarias monetarias para la atención a las personas mayores, en el marco del Estado de Conmoción Interior declarado mediante el Decreto 0062 de 2025, y se dictan otras disposiciones".

De presentarse discrepancias o actualizaciones que no confirmen la información registrada, la persona mayor no será incluida en el correspondiente ciclo operativo de entrega de ayudas.

**Parágrafo 1.** Las acciones de verificación y las medidas de control previstas en este artículo se implementarán a partir del tercer ciclo operativo de pago al beneficiario

**Parágrafo 2.** Antes del pago efectivo de la ayuda humanitaria monetaria, se podrá condicionar el mismo, como resultado de los procesos adicionales de verificación del cumplimiento de las condiciones de vigencia del documento de identificación de la persona mayor.

#### **CAPÍTULO 4** **CICLO OPERATIVO Y METODOLOGÍA DE FOCALIZACIÓN**

**Artículo 9. Ciclo Operativo de la Ayuda Humanitaria Monetaria.** El ciclo operativo de la ayuda humanitaria monetario comprende las siguientes etapas:

##### **1. Focalización.**

**1.1. Identificación:** Etapa inicial surtida por la Oficina de Análisis de Datos y Focalización de Prosperidad Social, donde se consolida la información básica de las personas mayores que podrían ser potenciales beneficiarios, proceso que se realiza a partir del cruce de información de registros administrativos, fuentes de información oficiales, listados censales y registros remitidos por entidades competentes de este procedimiento.

**1.2. Selección:** Etapa surtida por la Oficina de Análisis de Datos y Focalización de Prosperidad Social en que se verifican las causales de no elegibilidad de donde se consolida un listado de potenciales beneficiarios. Las personas mayores que incurran en una causal de no elegibilidad serán incluidas en el listado de "No Elegibles" y por consiguiente no ingresan al Sistema de información o el registro de información establecido por Prosperidad Social.

**1.3. Asignación:** Etapa en la que la Oficina de Análisis de Datos y Focalización prepara el listado de potenciales beneficiarios a partir de los criterios de priorización establecidos en la presente resolución. Como resultado de este proceso se consolida el listado de potenciales beneficiarios priorizados que se registrará en el Sistema de Información o el que haga sus veces, a partir del presupuesto y cupos establecidos.

##### **2. Liquidación y entrega de las transferencias.**

**2.1. Liquidación.** La Dirección de Transferencias Monetarias a través de un acto administrativo para cada ciclo operativo, aprueba el listado de beneficiarios para el ciclo correspondiente, las fechas de pago y la modalidad de entrega.

**2.2. Pago:** A través de la modalidad definida por la Dirección de Transferencias Monetarias se realiza la dispersión de la ayuda humanitaria monetaria mediante las modalidades definidas, que incluyen giro postal o abono directo a cuenta bancaria. Prosperidad Social podrá acumular dos o más pagos durante un ciclo operativo, siempre que las condiciones lo permitan.

**Artículo 10. Identificación.** Para la identificación de las personas mayores se utilizarán los listados certificados de las víctimas que remitan las entidades encargadas en el territorio



encargados de la atención de los hechos que originaron el Estado de Conmoción Interior, según las directrices que para el efecto establezca la Oficina de Operación de Transferencias.

**Parágrafo 1.** La inscripción en los listados de declarantes o censales de que trata el presente artículo no otorga por sí misma acceso a la ayuda humanitaria monetaria y solo servirá como herramienta para la identificación de las personas mayores potenciales beneficiarias.

**Parágrafo 2.** En cuanto a las comunidades étnicas, se acreditará su pertenencia a partir de los listados censales que entregue o registre la autoridad étnica correspondiente ante el Ministerio del Interior o las entidades territoriales, sin que estar identificados en estos listados sea una limitante para acceder a la ayuda humanitaria monetaria.

**Artículo 11. Selección de potenciales beneficiarios.** Para la selección de las personas potencialmente beneficiarias, Prosperidad Social integrará, en cada ciclo operativo, una base de datos elaborada conforme a las condiciones de entrada definidas en la presente resolución.

Se considerará como persona beneficiaria, durante el período designado para la dispersión de pagos del ciclo operativo, únicamente a aquella persona que:

- a. Haya cumplido con las condiciones de entrada señaladas en el artículo 6 de esta resolución.
- b. No incurra en ninguna de las causales de no elegibilidad establecidas en el artículo 7 de esta resolución.
- c. Sea priorizada en los casos en que la demanda ciudadana supere la oferta institucional, según lo estipulado en el artículo 12 de esta resolución.

Para efectos de este artículo, se entiende por "período designado para la dispersión de pagos" el intervalo de tiempo establecido en cada ciclo operativo durante el cual se efectuará la entrega de la ayuda humanitaria monetaria de acuerdo con la programación y plazos definidos por Prosperidad Social.

**Artículo 12. Criterios para la priorización de potenciales beneficiarios.** En cumplimiento del parágrafo 2 del artículo 3 del Decreto Legislativo 323 de 2025, la conformación del listado de personas mayores potenciales beneficiarias priorizadas de la ayuda humanitaria monetaria se realizará aplicando los siguientes criterios de ordenación y desempate de manera escalonada hasta completar el número total de cupos establecidos para la ayuda, los cuales se encuentran enmarcados en las dimensiones de edad y eventos agravantes que se presentan a continuación:

Teniendo en cuenta lo anterior, se aplicarán los siguientes órdenes:

### **1. Criterio de ordenación**

**1.1. Primer orden:** Las personas mayores que dentro del grupo etario, se encuentren dentro de la franja de mayor envejecimiento de acuerdo con el siguiente orden: las personas mayores con mayor edad recibirán la ayuda humanitaria monetaria de forma preferente que aquellas de edad inferior.

### **2. Criterios de desempate:**

**2.1. Primer orden:** En caso de empate en el primer orden de ordenación, se tendrá en cuenta las personas mayores cuyos hechos victimizantes desplazamiento forzado o confinamiento acaecidos con ocasión de los hechos que motivaron la declaratoria de Estado de conmoción interior en la Región de Catatumbo, ocurrieron con mayor anterioridad frente a aquellas cuyos hechos ocurrieron más recientemente.

**2.2. Segundo orden:** En caso de empate en el primer orden de desempate, se priorizarán las personas mayores que cuenten con un mayor número de hechos victimizantes en el



*Registro Único de Víctimas - RUV diferentes a los acaecidos con ocasión de los hechos que motivaron la declaratoria de Estado de conmoción interior en la Región de Catatumbo.*

**Artículo 13. Listados de potenciales beneficiarios priorizados.** *Una vez ejecutadas las etapas de identificación, selección y priorización, Prosperidad Social expedirá el listado de potenciales beneficiarios priorizados, el cual podrá ser consultado en el sitio web establecido Prosperidad Social.*

**Artículo 14. Liquidación.** *Como resultado de la aplicación de los procesos de identificación y selección, Prosperidad Social procederá a la liquidación y orden de pago de la ayuda humanitaria monetaria.*

*Para el efecto, en cada ciclo operativo, la Dirección de Transferencias Monetarias expedirá un acto administrativo en el cual se determinará el listado de beneficiarios, se aprobará la liquidación de recursos a dispersar, el monto de la ayuda humanitaria monetaria asignada, su modalidad de entrega, las fechas de pago, la vigencia del derecho otorgado y la decisión de autorizar el pago acumulado de ayudas humanitarias no cobradas a partir de la fecha de ingreso.*

*A partir de la fecha de expedición del acto administrativo de que trata esta resolución, se establecerá el ingreso de la persona mayor a la ayuda humanitaria monetaria.*

**Parágrafo 1.** *Los actos administrativos que trata el presente artículo deberán expedirse con una vigencia máxima igual al periodo estimado para la ejecución de la dispersión de pagos del correspondiente ciclo operativo.*

**Parágrafo 2.** *Para todos los efectos a que haya lugar, la autorización de pagos acumulados de la ayuda humanitaria monetaria, en ningún caso otorgará derechos adquiridos a la persona mayor respecto de ciclos de pago anteriores o futuros a los pagados de forma acumulada.*

**Parágrafo 3.** *En el cálculo de la liquidación se podrán realizar ajustes y ordenar la entrega de valores relacionados con decisiones administrativas de aquellos casos particulares que para el efecto la Oficina de Operación de Transferencias presente para análisis a la Dirección de Transferencias Monetarias.*

**Parágrafo 4.** *En caso de que la persona mayor no cobre o no le sea efectuado el pago de la ayuda humanitaria monetaria en el ciclo operativo, esta podrá reprogramarse únicamente durante la vigencia fiscal 2025.*

**Artículo 15. Entrega de la transferencia.** *Prosperidad Social dispersará a través uno o varios de los siguientes mecanismos de dispersión:*

**Modalidad de giro:** *entrega por operador de giro postal de manera presencial a las personas mayores beneficiados.*

**Modalidad bancarizado:** *dependiendo de la contratación del operador de entrega, se podrá hacer abono directo a cuenta con dicho operador o a través del SIIF.*

**Parágrafo 1.** *La Dirección de Transferencias Monetarias definirá un mecanismo de pago a través de un tercero diferente a la persona mayor beneficiaria para aquellos casos en los que se acredite que el beneficiario no puede cobrar directamente la ayuda humanitaria monetaria.*

**Artículo 16. Actualización de información.** *Con el fin de mantener registros actualizados de cada persona mayor potencialmente beneficiaria y de evaluar adecuadamente sus condiciones socioeconómicas, Prosperidad Social realizará periódicamente la actualización de la información. Este proceso se basará en los datos actualizados que proporcionen las entidades encargadas, y éstos deberán estar registrados en los repositorios oficiales establecidos por la entidad*



**Artículo 17. Delegación.** *Deléguese en el (la) director (a) de Transferencias Monetarias la ordenación de pago de la ayuda humanitaria monetaria creada mediante el Decreto Legislativo 0323 de 2025, así como la facultad para suscribir el acto administrativo de que trata el artículo 14 de la presente resolución.*

**Artículo 18. Vigencia.** *La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.*

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

*Dada en Bogotá, D.C. a los 21 de abril de 2025".*

## **2. Trámite procesal**

Por auto de 5 de mayo de 2025, el despacho sustanciador avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad y dispuso: (i) solicitar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la remisión de los antecedentes administrativos del acto objeto de estudio y las pruebas que pretenda hacer valer; (ii) fijar un aviso en la Secretaría General del Consejo de Estado que diera cuenta de la existencia del proceso para garantizar la intervención ciudadana; (iii) correr traslado al Ministerio Público para que emitiera concepto y (iv) invitar a la Defensoría del Pueblo, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (CODHES) y a las Universidades Nacional de Colombia, Externado de Colombia, Rosario, Javeriana, Libre de Colombia, de los Andes, Francisco de Paula Santander, Popular del Cesar e Industrial de Santander para que rindieran concepto sobre la constitucionalidad y legalidad de la Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025.

## **3. Intervenciones**

### **3.1. Escritos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social**

Por medio de memorial de 26 de mayo de 2025, el jefe encargado de la Oficina Jurídica de la entidad, en cumplimiento del ordinal tercero del auto que avocó conocimiento del control inmediato de legalidad, remitió con destino al expediente la memoria justificativa de la Resolución nro. 00653 de 2025, el documento técnico "*Transferencias monetarias al adulto mayor estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del Departamento del Cesar (2025)*", que alude a la importancia de la ayuda humanitaria y su reglamentación, la autorización de publicación para la consulta ciudadana del acto administrativo objeto de revisión, junto con la constancia de no recepción de observaciones, y el Diario Oficial nro. 53.097 de 23 de abril de 2025.

Mediante escrito de 30 de mayo de 2025, el mismo funcionario remitió escrito de intervención en el que pidió que se declare ajustado al ordenamiento jurídico el acto administrativo objeto de control, en tanto tiene conexidad con el estado de conmoción interior y las medidas tienen como finalidad la protección de los derechos fundamentales de las personas mayores víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento en la región del Catatumbo. Los argumentos en los que se sustenta son los siguientes:



En primer lugar, se refirió a los hechos que apoyaron la expedición de la Resolución nro. 00653 de 2025, de manera particular que en el Decreto 062 de 24 de enero de 2025 en el que se declaró el estado de conmoción interior por el término de 90 días -declarado parcialmente exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-148 de 2025-, se anunció la adopción de acciones excepcionales e inmediatas con el fin de minimizar las afectaciones a la población en estado de vulnerabilidad y para superar la grave situación de inestabilidad y la extraordinaria convivencia ciudadana.

Agregó que a partir de ese marco normativo de excepción el presidente de la República con la firma de todos los ministros expidió el Decreto Legislativo 0323 de 20 de marzo de 2025, en el que se autorizó a esa entidad la entrega de hasta diez ayudas humanitarias monetarias destinadas a personas mayores víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento durante la vigencia 2025, como respuesta a los hechos que motivaron dicha declaratoria y como medida complementaria a lo dispuesto en los artículos 62 y 62A de la Ley 1448 de 2011. Asimismo, dispuso que reglamentara y determinara los criterios de focalización, identificación, priorización, selección, asignación, periodicidad y esquema de dispersión de la ayuda humanitaria y promover procesos de transparencia.

Destacó que el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad reglamentó la referida ayuda humanitaria, en los siguientes aspectos: (i) fuentes de información para la identificación de los beneficiarios; (ii) mecanismos de transparencia e información; (iii) condiciones de acceso a la ayuda humanitaria conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo 0323 de 2025; (iv) causales de no elegibilidad; (v) medidas de verificación, control en la asignación de las ayudas humanitarias para la prevención del daño fiscal; (vi) metodología de focalización; (vii) mecanismos de liquidación y entrega de la ayuda humanitaria y (viii) delegación de la ordenación del gasto.

De otra parte, indicó que la Resolución nro. 00653 de 2025 es un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad del orden nacional en ejercicio de la función administrativa que pertenece al sector administrativo de inclusión social y reconciliación, de conformidad con lo previsto en el artículo 1 del Decreto 017 de 2025, en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, a lo que agregó que desarrolla el Decreto Legislativo 0323 de 2025 para salvaguardar los derechos a la protección reforzada de las personas mayores y la asistencia humanitaria con enfoque diferencial, por lo que es procedente el estudio a través del control inmediato de legalidad.

En tercer término, aludió al cumplimiento de los requisitos formales para la expedición del acto administrativo, de manera concreta a la competencia de la directora encargada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en los términos de los artículos 59, 61 y 65 de la Ley 489 de 1998 y 8 del Decreto 017 de 2025, y reiteró que el Decreto Legislativo 0323 de 2025 designó a esa entidad para reglamentar los aspectos necesarios para materializar el reconocimiento y entrega de las ayudas humanitarias monetarias. De igual modo, anotó que la Resolución nro. 00653 de 2025 cuenta con encabezado, referencia expresa a las normas en la que se funda, contenido de las materias reguladas, disposiciones de la parte resolutoria, la firma del funcionario competente, la garantía de consulta a la ciudadanía a través del Sistema Único de Consulta Pública -



SUCOP- y en la página de la entidad y una vez fue expedida se publicó en el Diario Oficial.

En cuarto lugar, respecto del estudio material o de fondo del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, reiteró que es una resolución que desarrolla el Decreto Legislativo 0323 de 2025 que se refiere a cada una de las habilitaciones competenciales allí dispuestas, particularmente el objeto del acto administrativo (art. 1), las definiciones básicas para la correcta interpretación (art. 2) y la periodicidad de la ayuda humanitaria (art. 3). Asimismo, los criterios de identificación, es decir, las fuentes de información como desarrollo de los procesos de transparencia (art. 4), los criterios de selección para el reconocimiento y las causales de inelegibilidad (arts. 5 y 6).

En relación con ese último punto -causales de no elegibilidad-, destacó que no está incluyendo nuevas causales que generen la pérdida del derecho, sino que reafirma y aclara la aplicación de las medidas previstas en el Decreto Legislativo 0323 de 2025, a lo que agregó que no existe contradicción entre las causales de no elegibilidad al definir expresamente que se deberá excluir a los solicitantes que presenten inconsistencias o irregularidades en su identificación al cruzar las bases de datos oficiales, siempre y cuando no sea posible identificar la condición de beneficiario.

Expresó que los criterios de selección y exclusión determinados en la Resolución nro. 00653 de 2025, solamente reflejan el ejercicio de las competencias reconocidas por la normatividad reglamentada, sin hacer otra cosa que desarrollar y precisar las previsiones allí contenidas, sin desbordar su competencia.

También anotó que lo relativo a los criterios de focalización y las medidas de gestión interna de la identificación, selección, asignación, liquidación y pago de la ayuda monetaria (arts. 7, 8 y 9), es una expresión de la facultad que tiene la directora encargada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de impartir las directrices para articular la gestión de la entidad, de conformidad con el artículo 8 del Decreto 017 de 2025.

En relación con los criterios de identificación contenidos en el acto administrativo (arts. 10 y 11) sostuvo que se acude al principio de colaboración administrativa de las entidades encargadas de la atención a las víctimas en el territorio, a lo que agregó que los criterios de priorización -determinación de la edad mayor como un parámetro objetivo de priorización- (arts. 12 y 13), es un aspecto necesario para su concreción conforme lo dispone el Decreto Legislativo 0323 de 2025.

Respecto de los artículos 14, 15 y 16 indicó que aluden a aspectos operativos y necesarios para cumplir con la asignación y efectivo pago de la ayuda monetaria humanitaria, que *“regulan aspectos de funcionamiento interno para liquidar y entregar la ayuda humanitaria monetaria, a la vez que se ordena mantener actualizada la información institucional para el reconocimiento de las ayudas humanitarias monetarias, como medida mínima de diligencia y eficiencia administrativa”*. Agregó que el artículo 17 realiza una delegación de funciones para la ordenación del pago de la ayuda humanitaria monetaria, lo que se entiende como una medida administrativa para el manejo interno necesario para el correcto ejercicio de la función de reconocimiento y pago de ese beneficio, y el artículo 18



solo se limita a indicar que el acto administrativo tiene efectos desde su publicación de conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

De conformidad con lo expuesto, señaló que cada regulación del acto administrativo tiene un fundamento competencial y se ciñe al Decreto Legislativo 0323 de 2025, *“sin añadir nuevas disposiciones”*.

Para terminar, aludió a la finalidad y proporcionalidad de las medidas administrativas adoptadas en la Resolución nro. 00653 de 2025. Respecto de la *finalidad* señaló que la motivación tiene como principal fundamento el Decreto Legislativo 0323 de 2025, que a su vez se deriva del Decreto 062 de 2025 que declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, lo que permite concluir que el acto controlado persigue un fin constitucionalmente legítimo consistente en la garantía de un sustento mínimo para los adultos mayores en situación de desplazamiento forzado por la grave afectación del orden público, *“(sin dejar de lado la especial protección constitucional derivada de su condición de mujeres, discapacitados y/o pertenencia a comunidades étnicas)”*.

Manifestó que esas medidas son *necesarias* para reglamentar el Decreto Legislativo 0323 de 2025, con el fin de materializar el acceso a dichas ayudas por la población destinataria, *“lo cual es, a su vez, esencial para superar el estado de conmoción interior y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron”*, y destacó que la situación de orden público en la región del Catatumbo ha generado confinamiento y desplazamiento forzado que han expuesto a situaciones de vulnerabilidad económica y social a adultos mayores sin recursos para su subsistencia, lo que afecta su dignidad humana y las condiciones mínimas de existencia.

Indicó que, de acuerdo con el comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 24 de enero de 2025, *“se estima que, consecuencia de la violencia de los grupos armados ilegales, más de 41.236 personas han sido desplazadas forzosamente a municipios como Ocaña, Cúcuta y Tibú, generando un colapso en las redes de servicios públicos de atención. A su vez, se estima que más de doce mil personas están confinadas en sus territorios como resultado del conflicto armado, destacando entre estos a 23 comunidades indígenas”*.

Asimismo, se refirió al informe del Ministerio del Interior de 28 de enero de 2025 presentado al Congreso de la República, en el que se indicó que para el 21 de ese mismo mes y año *“se registraban más de dieciséis mil personas desplazadas forzosamente en diferentes albergues y refugios de diferentes municipios de Norte de Santander, destacando las condiciones de precariedad y hacinamiento debido al desbordamiento de las redes de servicios de salud, servicios hidrosanitarios y servicios de energía eléctrica en estos lugares”*. Agregó que esa situación de afectación de derechos fundamentales ha ido empeorando, de lo cual da cuenta el puesto de mando unificado para la región del Catatumbo que indicó que *“en el curso de la crisis se registra que 54.264 personas han sido desplazadas forzosamente y 23.860 se encuentran confinadas”*.

Aseveró que las medidas fueron adoptadas mediante una norma con rango y fuerza de ley, reiteradas en la reglamentación objeto de control inmediato de legalidad, en la que se dispuso el reconocimiento de un beneficio económico periódico de naturaleza transitoria a una población vulnerable, en concreto, adultos mayores



desplazados o confinados entre los que se incluyen mujeres, discapacitados y comunidades étnicas, las cuales considera están acordes con la Constitución Política y la jurisprudencia de la Corte Constitucional que se refiere a la protección de esta población vulnerable<sup>2</sup>.

Sostuvo que la reglamentación implementada por medio de la Resolución nro. 00653 de 2025 se justifica en la necesidad urgente de determinar los criterios generales para el reconocimiento de las ayudas humanitarias monetarias, así como las medidas operativas y administrativas requeridas para tal propósito de conformidad con el Decreto Legislativo 0323 de 2025, con el fin de conjurar la crisis que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, *“al contribuir la garantía de condiciones mínimas de subsistencia para los adultos mayores desplazados de esta zona”*.

En cuanto a la *proporcionalidad* de las medidas contenidas en la Resolución nro. 00653 de 2025 anotó que se trata de una acción afirmativa que no limita el goce de derechos fundamentales y propende por una mayor garantía de derechos sociales de una población gravemente afectada por la situación que motivó la declaratoria del estado de conmoción interior que, agregó, no puede ser conjurada con el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía. Y reiteró que de conformidad con los parámetros que ha precisado el Consejo de Estado, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad se expidió en el marco de la competencia asignada a la autoridad que lo dictó, está motivado (finalidad y proporcionalidad), se sujetó a las formas y materializa las normas superiores.

### **3.2. Escrito del ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña**

El 28 de mayo de 2025, el ciudadano Sua Montaña presentó intervención en el sentido de solicitar la suspensión del control inmediato de legalidad, hasta que la Sala Plena de la Corte Constitucional decida sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 0323 de 2025, por configurarse la causal de suspensión prevista en el numeral 1 del artículo 161 del Código General del Proceso, aplicable por remisión del artículo 306 de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior, en razón a que *“habiendo sido proferida la inexequibilidad de la motivación de la declaración de conmoción interior en la cual está fundamentada la expedición del objeto del control del proceso en comento concernientes a las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social sin todavía haber decisión alguna acerca de la exequibilidad del decreto dictado dentro de la mencionada declaración de conmoción interno sobre el cual versa el objeto de control del proceso del asunto (...)”*. Agregó que de conformidad con el auto 2220 de 2023 de la Corte Constitucional *“existe una relación de dependencia entre la sentencia que analiza la constitucionalidad del decreto de declaratoria y el control judicial de los decretos de desarrollo dictados dentro de ese marco (...) o en su defecto declare ilegal por consecuente de control del proceso del asunto al estar expedido con el propósito de facilitar administrativamente el*

<sup>2</sup> En relación con protección al adulto mayor se refiere a las sentencias T-019 de 2025, T-066 de 2020, T-322 de 2017, T-296 de 2016, T-106 de 2015, C-503 de 2014. Y respecto de los desplazados por la violencia mencionó las sentencias T-025 de 2004, T-707 de 2014, T-293 de 2015 y T-305 de 2016.



*cometido de uno de los decretos dictados dentro de la mencionada declaración a partir de la motivación de la misma declarada inexecutable”.*

#### **4. Concepto del Ministerio Público**

El procurador quinto delegado ante el Consejo de Estado por medio de concepto nro. 237-25 de 9 de junio de 2025 solicitó que se declare ajustada al ordenamiento superior la Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025<sup>3</sup>.

Señaló que el problema jurídico que debe resolverse se concreta a determinar si es válido y ajustado a derecho el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, en el que se pretende asegurar que las ayudas lleguen de manera eficiente, equitativa y transparente a quienes realmente las necesitan garantizando justicia social y el respeto de los derechos fundamentales de las personas mayores afectadas.

Mencionó el marco normativo a partir del cual se debe realizar el control inmediato de legalidad, en concreto, los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 y el Decreto Legislativo 0323 de 2025, por medio del cual se autoriza la entrega de hasta diez ayudas monetarias durante el año 2025 por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Dijo que se trata de un acto administrativo de contenido general, impersonal y abstracto expedido en ejercicio de la función administrativa por una autoridad del orden nacional que tiene competencia legal *“en virtud de su función en la planificación y ejecución de políticas públicas relacionadas con el Sistema General de Regalías y los programas de desarrollo territorial”*.

Refirió que el reglamento objeto de control establece criterios claros y específicos para la focalización, identificación, priorización, selección, asignación y entrega de las ayudas humanitarias con el fin de garantizar una distribución ordenada, equitativa y transparente de los recursos públicos, a lo que agregó que incorpora mecanismos de protección de datos personales conforme a la Ley 1581 de 2012, lo que fortalece la confianza ciudadana.

Sostuvo que la Resolución nro. 00653 de 2025 dictada en desarrollo del Decreto Legislativo 0323 de 2025 que autorizó la entrega de ayudas humanitarias monetarias para la atención a personas mayores en el marco del estado de conmoción interior, contiene las medidas necesarias para conjurar las causas de la perturbación y evitar la extensión de sus efectos de conformidad con lo previsto en el artículo 213 de la Constitución Política.

Adujo que los potenciales beneficiarios de la ayuda humanitaria monetaria son los adultos mayores de 60 años que sean víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento que estén relacionados con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior por medio del Decreto 062 de 2025, es decir, solo aplica a ese sector poblacional que está en situación de urgencia extraordinaria o quienes no están en condiciones de asumir su autosostenimiento,

<sup>3</sup> Señaló como marco normativo al que se atuvo el acto administrativo la Ley 137 de 1994, el Decreto Ley 413 de 2018, el artículo 20 de la Ley 2441 de 2024, el Decreto 062 de 2025, los artículos 1 y 3 del Decreto Legislativo 131 de 2025 y el artículo 6 del Decreto 1893 de 2021.



*“en estos casos, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida hasta que la circunstancia en cuestión se haya superado”, en condiciones dignas y justas.*

Expresó que la resolución no vulnera ni limita el núcleo esencial de ningún derecho fundamental, por el contrario *“lo que pretende es establecer y reglamentar los criterios, procedimientos y mecanismos necesarios para la entrega de ayuda humanitaria monetaria dirigida a las personas mayores víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento en las zonas afectas por el estado de conmoción interior (...).”* Agregó que en relación con el uso de los recursos del Sistema General de Regalías y la implementación de proyectos para la paz, la Corte Constitucional en la sentencia T-707 de 2014 enfatizó que la ayuda humanitaria debe ser brindada de manera universal a toda la población desplazada, respetando su carácter inmediato y urgente, y que en virtud del derecho a la igualdad debe ser brindada sin dilaciones, garantizando la transición hacia soluciones duraderas y protegiendo los casos en los cuales se ha establecido la obligatoriedad de prórrogas automáticas.

De conformidad con lo expuesto, indicó que la Resolución nro. 00653 de 2025 promueve el desarrollo integral y la recuperación social y económica de las regiones históricamente marginadas y afectadas por la violencia con el propósito de mejorar la calidad de vida de las comunidades más vulnerables. Y porque al atender de manera efectiva a personas afectadas por el conflicto contribuye a la reconstrucción de la paz y a la mitigación de las consecuencias sociales del desplazamiento forzado, fortaleciendo la cohesión social en las regiones afectadas.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

La Sala Once Especial de Decisión del Consejo de Estado es competente para decidir el presente control inmediato de legalidad de conformidad con lo dispuesto en el numeral 8º del artículo 111 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en armonía con lo establecido en el artículo 23 del Acuerdo 080 de 2019 -Reglamento del Consejo de Estado-, y en el Acuerdo de la Sala Plena del Consejo de Estado aprobado en sesión No. 10 de 1º de abril de 2020, mediante el cual se asignó a las Salas Especiales de Decisión la competencia para conocer y decidir los controles inmediatos de legalidad en aplicación del artículo 29 del Reglamento del Consejo de Estado.

### **2. Cuestión preliminar**

El ciudadano Harold Eduardo Sua Montana solicitó al Consejo de Estado la suspensión del trámite del control inmediato de legalidad hasta tanto la Corte Constitucional realice el estudio de constitucionalidad del Decreto Legislativo 0323 de 2025, en tanto a su juicio, la declaratoria de inexecuibilidad parcial del Decreto 0062 de 2025, por medio del cual el presidente de la República con la firma de todos los ministros declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, tiene incidencia directa en el decreto que fue objeto de desarrollo por medio de la Resolución nro. 00653 de 2025, objeto de control inmediato de legalidad.



La Sala negará la solicitud formulada por el señor Sua Montaña, bajo el argumento de que la jurisprudencia consolidada y reiterada de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado ha señalado que una de las particularidades que tiene el control inmediato de legalidad es que es *autónomo*, lo que supone que no está supeditado a que la Corte Constitucional realice previamente el control de constitucionalidad del decreto legislativo objeto de desarrollo<sup>4</sup>.

### 3. Planteamiento del problema jurídico

Le corresponde a la Sala determinar si la Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025, *“Por medio de la cual se reglamenta la ayuda humanitaria monetaria para la atención a las personas mayores creada mediante el Decreto Legislativo 0323 de 2025 y se dictan otras disposiciones”*, cumple los presupuestos formales y materiales previstos en la Constitución Política y la ley, en concreto, si se ajusta a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 0323 de 2025, objeto de desarrollo.

### 4. Los estados de excepción en la Constitución Política de 1991

El actual marco constitucional concibió un modelo de estados de excepción más preciso, en contraste con el de la Constitución Nacional de 1886, en cuanto a límites temporales y sustanciales o materiales para el presidente de la República, y un sistema de controles rígido con la pretensión de garantizar la supremacía y vigencia de la Constitución, inclusive en esas situaciones de anormalidad o extraordinarias.

El marco constitucional actual señala tres modalidades de estado de excepción, a saber: 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 la 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 Ley Estatutaria 137 de 1994<sup>5</sup>, reglamentó los estados de excepción en Colombia, marco normativo que definió los principios que regulan el uso de facultades excepcionales del presidente de la República, haciendo especial énfasis en que solo pueden ser empleadas cuando los poderes ordinarios no permitan mantener la normalidad.

Además, dispone que las medidas que se adopten deberán estar encaminadas a conjurar la crisis, ser *necesarias* para alcanzar los fines que se persiguen con la declaratoria del estado de excepción y ser *proporcionales* con la gravedad de los hechos que rodean la crisis.

<sup>4</sup> En sentencia de 4 de junio de 2025, exp. 11001-03-15-000-2025-01249-00, M.P. Oswaldo Giraldo López, se negó también esa solicitud formulada por el mismo peticionario.

<sup>5</sup> Así lo dispone el artículo 152 de la Constitución: *“Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) e) Estados de excepción (...)”*.



Del mismo modo, determina las garantías para proteger los derechos humanos conforme a los tratados internacionales y a la Constitución, estableciendo una categoría de derechos intangibles durante los estados de excepción que no pueden ser objeto de limitaciones (art. 4), y prescribe respecto de los demás derechos, la prohibición de que las limitaciones impliquen la suspensión del ejercicio de los mismos (art. 5).

También incorpora una serie de controles jurídicos y políticos sobre la declaratoria de los estados de excepción y las medidas adoptadas en desarrollo de los mismos, como una expresión del Estado de Derecho.

En los tres estados de excepción la Constitución prevé unas condiciones fácticas y jurídicas para acudir a estos mecanismos extraordinarios, entre ellas, el establecimiento de límites temporales para la conmoción interior y la emergencia económica, social y ecológica, silencio que tiene una justificación lógica respecto de la guerra exterior, a lo que se debe agregar que al amparo de la declaratoria del estado de excepción, el presidente de la República adoptará las medidas *estrictamente necesarias*.

La Corte Constitucional desde la sentencia C-004 de 1992<sup>6</sup>, a diferencia de lo que sostenía la Corte Suprema de Justicia en vigencia de la Constitución Nacional de 1886, precisó que el control constitucional del decreto declaratorio del estado de excepción no puede circunscribirse únicamente a los requisitos formales, sino que debe enfocarse también en el estudio material como una manera de garantizar el principio de supremacía constitucional. En esa ocasión, la Corte sostuvo:

*“Por lo expuesto, el control jurídico-constitucional debe ser integral y no parcial o limitado a uno solo de los aspectos de la institución, cual es el mero procedimiento formal como quiera que la defensa atribuida a esta Corte por las normas aludidas, no se contrae a una parte de la Constitución sino que se refiere a toda ella.*

*La Carta no contempla en su propio texto la posibilidad de que algunas de las ramas del poder cuya actividad regula pudiera vulnerarla, amparada en la inexistencia de controles o, peor aún, en la existencia de controles formales o parciales, que terminan siendo a la postre controles ficticios”.*

Ahora bien, el artículo 214 de la Constitución Política incluye las reglas constitucionales aplicables al estado de guerra exterior y al estado de conmoción interior (artículos 212 y 213 de la Constitución), en el que se establece el marco de referencia o de acción para el presidente de la República, a saber:

- a) Los decretos legislativos llevarán la firma del presidente de la República y todos sus ministros y solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción;
- b) No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales y se deberán respetar las reglas del derecho internacional humanitario;

---

<sup>6</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



- c) Los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos se llevarán a cabo de conformidad con los tratados internacionales<sup>7</sup>;
- d) Las medidas que se adopten deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos;
- e) No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público, ni de los órganos del Estado.
- f) Tan pronto haya cesado la guerra exterior o la conmoción interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el estado de excepción.
- g) El presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción y lo serán, igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades otorgadas por la Constitución.
- h) El Gobierno enviará a la Corte Constitucional los decretos legislativos que dicte en uso de los estados de excepción, para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si no cumpliera con el deber de envío, esa corporación judicial aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Por su parte, el artículo 215 de la Constitución Política incorpora los parámetros normativos por los que se rige el estado de emergencia económica, social o ecológica, o que constituyan grave calamidad pública, los cuales se precisarán en el siguiente acápite.

Con todo, la Constitución Política de 1991 ha significado un importante salto cualitativo en la regulación de los estados de excepción en el constitucionalismo colombiano, al establecer unas condiciones claras y precisas para su ejercicio con el fin de evitar excesos y desbordamientos en esa facultad extraordinaria entregada al presidente de la República, cuya principal contención son los controles jurídicos como manifestación del control de constitucionalidad.

## **5. El control inmediato de legalidad como expresión de control de constitucionalidad, características y requisitos formales de procedencia**

El artículo 4 superior señala que la Constitución es norma de normas y en caso de incompatibilidad entre la Carta Política y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán

---

<sup>7</sup> En sentencia de 19 de marzo de 2021, la Sala Once Especial de Decisión del Consejo de Estado sostuvo: “Los estándares internacionales aplicables en los estados de excepción, se encuentran en el Informe del Relator Especial de las Naciones Unidas Leandro Despouy sobre los derechos humanos y los estados de excepción del 23 de junio de 1997, fruto de 12 años de trabajo ininterrumpido, en el que recogió la evolución en el ámbito internacional sobre la protección de los derechos humanos durante los estados de excepción y consolidó el marco jurídico de referencia contenido en los instrumentos internacionales que regulan los estados de excepción, destacando los artículos 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), vinculantes para el Estado colombiano en virtud de la cláusula de reenvío del artículo 93 de la Constitución Política, y 15 de la Convención Europea de Derechos Humanos que, para el Estado colombiano, no es vinculante”. Expediente 2020-04531-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



las disposiciones constitucionales. Este artículo establece expresamente el principio de supremacía constitucional, cuyo entendimiento se debe articular con la noción de valor normativo, es decir, que la Constitución tiene una aplicación directa y prevalente en el ordenamiento jurídico, sin que sea necesario algún tipo de desarrollo legislativo.

La supremacía y el valor normativo de la Constitución, por sí mismos, no son suficientes para que ese ordenamiento fundacional tenga plena aplicabilidad y vigencia. Es necesario contar con un mecanismo que, en el proceso de formación y consolidación del Estado de Derecho, se ha denominado el control de constitucionalidad, cuya principal finalidad es la defensa de la Constitución.

El control de constitucionalidad se refiere *“a la existencia, dentro de un régimen constitucional, de diversos mecanismos destinados a hacer efectiva la supremacía de la Constitución, o sea, una pluralidad de instrumentos”*<sup>8</sup>. (negritas por fuera del texto original)

La Constitución Política de 1991, incorpora diversas manifestaciones del control de constitucionalidad, a saber: (i) la función entregada a la Corte Constitucional en virtud de las competencias asignadas en el control abstracto y concreto de constitucionalidad (art. 241 de la Constitución); (ii) la atribución del Consejo de Estado a través de la acción de pérdida de investidura de congresistas y la acción pública de nulidad por inconstitucionalidad (arts. 184 y 237 numeral 2 de la Constitución); (iii) la facultad de los Tribunales Administrativos, en única instancia, de conocer las objeciones por motivos de inconstitucionalidad y legalidad de los proyectos de ordenanza departamental y de acuerdo municipal, formuladas por los gobernadores y los alcaldes, respectivamente (arts. 305 numeral 9 y 315 numeral 6 de la Constitución)<sup>9</sup>; (iv) el control por vía de excepción de inconstitucionalidad cuya competencia recae en las autoridades judiciales y administrativas (art. 4 de la Constitución) y (v) la competencia de todas las autoridades judiciales para conocer acciones de tutela (art. 86 de la Constitución).

Otro de esos mecanismos de defensa de la Constitución, de creación legal, es el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994<sup>10</sup>, en virtud del cual *“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*

<sup>8</sup> Jorge Reinaldo Agustín Vanossi, *Teoría Constitucional. Supremacía y control de constitucionalidad*. Tomo II, ediciones Depalma, Buenos Aires, 2000 (primera edición 1976), p. 99.

<sup>9</sup> El artículo 151 del CPACA dispone: «Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: [...] 4. De las observaciones que formula el gobernador del departamento acerca de la constitucionalidad y legalidad de los acuerdos municipales, y sobre las objeciones por los mismos motivos, a los proyectos de ordenanzas; 5. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad; 6. De las objeciones que formulen los alcaldes a los proyectos de acuerdos municipales o distritales, por ser contrarios al ordenamiento jurídico».

<sup>10</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.



*los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.*

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994<sup>11</sup>, declaró la exequibilidad de esa disposición, al considerar que esas previsiones *“encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley”*. Agregó que ese control ***“constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*** (negrillas por fuera del texto original).

Con la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), el artículo 136 reprodujo el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, e incorporó en el artículo 185 un trámite expedito y sumario para el control inmediato de legalidad en el que se garantiza el derecho de participación a través de la fijación de un aviso para que cualquier ciudadano u organizaciones públicas, privadas o expertos defiendan o impugnen la constitucionalidad y legalidad del acto administrativo, es obligatorio que el Ministerio Público rinda concepto y termina con la adopción de una sentencia.

Así las cosas, el control inmediato de legalidad, en tanto manifestación del control de constitucionalidad, habilita a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar desde el punto de vista formal y material las medidas administrativas de contenido general expedidas por las autoridades nacionales y territoriales, llámense reglamentos o actos administrativos, en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, como una contención adicional al control jurídico que ejerce la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos.

Conforme a lo anterior, la competencia para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad ejercido por el Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA, exige, en cada caso, la verificación de tres condiciones, a saber: (i) que las medidas de carácter general sean emanadas de autoridades nacionales, (ii) que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción<sup>12</sup>.

Por último, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado las características del control inmediato de legalidad<sup>13</sup>, a saber:

<sup>11</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>12</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 23 de noviembre de 2010, exp. 11001-03-15-000-2010-00347-00 (CA).

<sup>13</sup> En sentencia de 16 de junio de 2025, la Sala Cuarta Especial de Decisión del Consejo de Estado reiteró las características del control inmediato de legalidad. Expediente 2025-00644-00, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil. Véase, igualmente, la sentencia de 4 de junio de 2025, Sala Dieciocho Especial de Decisión, exp. 11001-03-15-000-2025-01249-00, M.P. Oswaldo Giraldo López.



- (i) **Inmediato**, es decir que debe adelantarse “*sin la mediación de trámites (...) lo cual no obsta para que el Consejo de Estado, si así lo estimara, decrete y practique las pruebas que considere necesarias*”<sup>14</sup>;
- (ii) **Autónomo** porque no está condicionado a que la Corte Constitucional efectúe de manera previa el estudio de constitucionalidad del decreto legislativo objeto de desarrollo<sup>15</sup>;
- (iii) **Oficioso**, de conformidad con lo previsto en el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en el que se indica que las autoridades administrativas que dicten actos administrativos de carácter general que desarrollen un decreto legislativo deben remitirlos a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes a su expedición, y si no se efectuare dentro de dicho término la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento;
- (iv) **Integral**, en tanto en el examen de legalidad se revisa la competencia para expedir el acto, los requisitos de forma y de fondo, la conexidad con las circunstancias en las que se origina, teniendo en cuenta que la finalidad que deben perseguir las medidas administrativas es la de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el carácter transitorio, la proporcionalidad y su conformidad con el ordenamiento jurídico<sup>16</sup>.
- (v) **Cosa juzgada relativa** respecto de la decisión que efectúe el control inmediato de legalidad, lo que habilita la posibilidad de que, con posterioridad, cualquier persona en ejercer el derecho de acción a través de los medios de control previstos en la Ley 1437 de 2011.
- (vi) **Compatibilidad con otras acciones contenciosas**, es decir, no se invalida el derecho que les asiste a las personas para impugnar en interés del orden jurídico atendiendo el carácter general de las medidas objeto de control.

<sup>14</sup> Providencia de 18 de septiembre de 1996, rad. CA-00, M.P. Mario Alario Méndez, reiterada en sentencia de 21 de junio de 1999, rad. CA-026, M.P. Juan Alberto Polo Figueroa.

<sup>15</sup> Sentencia de 9 de febrero de 1991, rad. CA-008, M.P. Javier Díaz Bueno.

<sup>16</sup> Sentencia de 23 de noviembre de 2010, expediente 11001-03-15-000-2010-00196-00, M.P. Ruth Stella Correa Palacio. En esa oportunidad indicó: “*no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7° y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al ‘resto del ordenamiento jurídico’. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico*”. Agregó que “*en primer lugar con la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad*”.



- (vii) ***Jurisdiccional*** porque el control inmediato de legalidad se resuelve en el marco de un proceso judicial y se materializa en una sentencia<sup>17</sup>.

## 6. Estudio de legalidad de la Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025

### 6.1. Verificación de los presupuestos formales

Conforme se indicó en las consideraciones jurídicas de esta decisión, al Consejo de Estado le corresponde efectuar el estudio formal y material del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad. En relación con el primer ámbito, de conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, se debe verificar que se trate de medidas administrativas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción.

La Sala observa que la Resolución nro. 00653 de 2025 fue dictada por la directora encargada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, empleo para el que fue designada por medio del Decreto presidencial 435 de 9 de abril de 2025<sup>18</sup>, reglamentación que fue autorizada de manera expresa por el parágrafo 1° del artículo 1 del Decreto Legislativo 0323 de 2025, en el que se dispuso que le correspondía a esa entidad establecer los criterios de focalización, identificación, priorización, selección, asignación, periodicidad y esquema de las ayudas monetarias dirigidas a los adultos mayores víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento, con el fin de responder de manera adecuada a los hechos que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

De igual forma, se debe indicar que de conformidad con lo previsto en el numeral 3 del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, le corresponde a los departamentos administrativos “(...) *dictar, en desarrollo de la ley y de los decretos respectivos, las normas necesarias para tal efecto*”, y el artículo 1 del Decreto 017 de 14 de enero de 2025 en el que se indica que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en un órgano principal de la administración pública del sector administrativo de inclusión social y rehabilitación.

Asimismo, porque el objeto de Prosperidad Social se orienta, de conformidad con el artículo 2 del Decreto 017 de 2025, a formular, adoptar, dirigir, articular, coordinar y ejecutar las políticas, planes programas, proyectos y estrategias que contribuyen a la consolidación productiva a través de la promoción de asociatividad económica de la población sujeta de atención, a través de mecanismos y estrategias de inclusión social y acompañamiento familiar y comunitaria, así como fijar la política para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado de que trata el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, el cual desarrollará directamente o a

<sup>17</sup> Sentencia de 23 de noviembre de 2010, expediente 1101-03-15-000-2010-00411-00, M.P. Víctor Hernando Alvarado Ardila y sentencia de 18 de enero de 2011, expediente 11001-03-15-000-2010-00165-00, M.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>18</sup> El ministro de hacienda y crédito público, en ejercicio de funciones delegatarias conferidas mediante Decreto 0420 de 7 de abril de 2025, otorgó licencia ordinaria al director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entre el 10 y el 21 de abril de 2025, extremos incluidos, y designó en encargo a la subdirectora General de Inclusión Productiva para la Paz “*mientras dura la ausencia del titular y sin separarse de las funciones propias del cargo*”.



través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos del Estado competentes.

Adicionalmente, el numeral 2 del artículo 8 del Decreto 017 de 2025 establece como función general del despacho del director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social diseñar, adoptar y hacer seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos del sector administrativo de inclusión social y reconciliación, atribución que en el asunto bajo examen se materializa con la reglamentación que se defiende en el párrafo 1° del artículo 1 del Decreto Legislativo 0323 de 2025, razón suficiente para concluir que el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad fue dictado por autoridad competente, como elemento subjetivo de validez del acto administrativo.

De otra parte, el acto administrativo bajo examen es de contenido general, impersonal y abstracto, lo cual se deriva de su estructura propiamente dicha, en tanto el propósito es reglamentar una medida legislativa adoptada en el marco del estado de conmoción interior declarado por el presidente de la República con la firma de todos los ministros por medio del Decreto 0062 de 2025, es decir, tiene como característica esencial *“que se encuentra dirigido a una pluralidad indeterminada de personas”*<sup>19</sup>.

También se cumple el presupuesto consistente en que el acto objeto de control inmediato de legalidad se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, entendida como *“toda actividad estatal continua, permanente y con vocación práctica mediante la cual se ejecuta la ley y los cometidos del Estado, satisfaciendo de manera inmediata las necesidades públicas o individuales, sea mediante actuaciones meramente jurídicas o a través de actividades prácticas o concretas”*<sup>20</sup>, cuyo fundamento constitucional está previsto en el artículo 209 superior.

En efecto, la Resolución nro. 00653 de 2025 tiene como propósito reglamentar la entrega de la ayuda monetaria para la atención a las personas mayores, es decir, desarrolla el Decreto Legislativo 0323 de 2025, marco normativo de excepción en el que expresamente se dispuso que la definición de los criterios para la focalización, identificación, priorización, selección, asignación, periodicidad y esquema para la entrega debía ser determinado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en tanto organismo creado con el fin de formular, dirigir, coordinar, ejecutar y articular las políticas, planes, programas, estrategias y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de condiciones de vulnerabilidad, la atención de grupos vulnerables y la atención a las víctimas del conflicto armado<sup>21</sup>.

Por último, la Resolución nro. 00653 de 2025 cumple los demás requisitos de forma que ha decantado la jurisprudencia de esta Corporación, a saber<sup>22</sup>: tiene número

<sup>19</sup> Sentencia de 8 de mayo de 2020, M.P. Hernando Sánchez Sánchez, exp. 2020-01061-00.

<sup>20</sup> Luis Enrique Berrocal Guerrero, *Manual del acto administrativo*, Ediciones del Profesional Ltda, Bogotá, séptima edición 2017, pp. 111 y 112.

<sup>21</sup> Decreto 017 de 2025, artículo 1.

<sup>22</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencias de 29 de octubre de 2013, M.P. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, exp. 2012-00348-00 (CA), 15 de octubre de 2013, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, exp. 2010-00390-00 (CA) y 19 de mayo de 2020, M. P: César Palomino Cortés, exp. 2020-01013-00.



consecutivo, fecha, título, autoridad administrativa que la expide, criterio formal que habilita la competencia, considerandos, articulado y firma de quien la suscribe.

En los términos expuestos, la Sala encuentra superados los requisitos formales de procedencia del control inmediato de legalidad.

## **6.2. Los Decretos 062 y 0323 de 2025 como parámetros directos de control en el análisis de legalidad de la Resolución nro. 00653 de 2025**

El presidente de la República con la firma de todos sus ministros dictó el Decreto 062 de 24 de enero de 2025, en el que declaró el estado de conmoción interior en la región del Catatumbo, los municipios del área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río de Oro y González del departamento del Cesar, por el término de 90 días contados a partir de su entrada en vigencia.

La Corte Constitucional por medio de sentencia C-148 de 29 de abril de 2025<sup>23</sup>, declaró la exequibilidad únicamente respecto de los hechos y consideraciones relacionados con (i) la intensificación de los enfrentamientos entre el ELN y otros GAO, así como los ataques y hostilidades dirigidos de forma indiscriminada contra la población civil y los firmantes del Acuerdo Final de Paz con las FARC y (ii) la crisis humanitaria derivada de desplazamientos forzados -internos y transfronterizos- y confinamientos masivos que ha desbordado la capacidad institucional del Estado para atenderla.

La Corte precisó que esa decisión solo incluye aquellas medidas que sean necesarias para el fortalecimiento de la fuerza pública, la atención humanitaria, los derechos y garantías fundamentales de la población civil y la financiación de esos propósitos específicos.

De otra parte, declaró la inexequibilidad del Decreto 062 de 2025, en relación con los hechos y consideraciones relacionados con (i) la presencia histórica del ELN, los GAO y GDO, (ii) la concentración de cultivos ilícitos, (iii) las deficiencias e incumplimientos en la implementación del PNIS, (iv) las necesidades básicas insatisfechas de la población por insuficiencia en la política social y (v) los daños a la infraestructura energética y vial, así como las afectaciones a las operaciones del sector de hidrocarburos.

Ahora bien, en lo que se refiere a la crisis humanitaria provocada por los desplazamientos forzados y confinamientos masivos, la Corte Constitucional estimó que el Decreto 062 de 2025 cumplió con los presupuestos fáctico, valorativo y de suficiencia para decretar el estado de conmoción interior. Además, sostuvo que aun cuando estos fenómenos se han presentado en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, la dimensión que adquirieron desde enero de 2025 fue inusitada y sin precedentes, en tanto *“en el primer trimestre de 2025 se produjeron cerca de 50.000 desplazamientos, un número muy superior al máximo visto en la región en los últimos 12 años (periodo desde el que se registran desplazamientos masivos en forma desagregada) que fue de 13.757 en todo el 2018”*.

<sup>23</sup> M.P. Cristina Pardo Schlesinger y Natalia Ángel Cabo. En: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/comunicado-14---abril-29-de-2025>



De igual manera, refirió que la dimensión de la crisis se exacerbó por la rapidez con la que se produjo, al punto que *“el 22 de enero de 2025, apenas 6 días después de que comenzó el recrudecimiento de la violencia en el Catatumbo, ya había 36.137 víctimas de desplazamiento forzado. Esta cifra continuó aumentando rápidamente las semanas siguientes, pues al 12 de abril se estimaban 48.621 víctimas. Y, aunque las cifras del desplazamiento siguen cambiando a medida que evoluciona la crisis, la Corte resaltó que, según cálculos de la Defensoría del Pueblo, el número de desplazados en la región es de más de 60.000 personas”*. Con base en esos datos, la Corte Constitucional encontró que era evidente la magnitud de la crisis humanitaria producida por el escalamiento de la violencia, lo que desborda las capacidades institucionales del Estado para enfrentarla.

De otra parte, el presidente de la República con la firma de todos sus ministros expidió el Decreto Legislativo 0323 de 20 de marzo de 2025, por medio del cual autorizó la entrega de ayudas humanitarias monetarias para la atención a las personas mayores, en el marco del estado de conmoción interior, en el que puso de presente la gravedad de la situación que se vive en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, excepcional y extraordinaria, caracterizada por el aumento exponencial de la violencia y una crisis humanitaria desbordada que ha generado un fuerte impacto en la población civil, *“lo cual exige, en un sentido directo, la ampliación de la capacidad de gestión, operación y administración del Estado para atender las necesidades inmediatas e indispensables para la población”*.

Ese marco normativo de excepción se justificó en los exacerbados desplazamientos forzados y confinamientos que han generado un desborde de la capacidad operativa y presupuestal de los entes territoriales receptores y del Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, *“por lo que se requiere ampliar transitoria y excepcionalmente, la capacidad estatal para efectuar la atención humanitaria mediante la entrega de ayudas, de carácter monetario, eliminándose las barreras de acceso tales como el trámite administrativo de inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), en aras de satisfacer prontamente las necesidades relacionadas con la totalidad de los bienes y servicios contemplados en la canasta familiar (...)”*.

El Decreto Legislativo 0323 de 2025 señala que es necesario autorizar la entrega de ayuda humanitaria monetaria por parte del Gobierno Nacional, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para lo cual destaca que es *concurrente, coadyuvante y complementaria* a las previstas en la Ley 1448 de 2011 y 2421 de 2024, *“con el fin de mitigar los efectos del confinamiento y del desplazamiento forzado en la población mayor generados por los hechos de grave perturbación del orden público que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción mediante el Decreto 0062 de 2025”*.

Así las cosas, en el precitado decreto legislativo se establecieron como medidas legislativas extraordinarias y transitorias, en síntesis, las siguientes:

- (i) se autorizó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que efectúe, durante la vigencia fiscal de 2025, la entrega hasta de diez (10) ayudas humanitarias monetarias a favor de las personas mayores, que para los efectos del Decreto Legislativo 0323 de 2025 se entenderá aquella que tenga sesenta (60) años o más cumplidos a la



fecha o durante la vigencia de la medida, víctimas de desplazamiento o confinamiento, **la cual será complementaria a las medidas de atención establecidas en los artículos 62 y 62 A de la Ley 1448 de 2011;**

- (ii) se dispuso que el monto de la ayuda monetaria a entregar a las personas beneficiarias será de \$ 230.000;
- (iii) la determinación de las personas mayores beneficiarias de la ayuda monetaria se hará a través de acto administrativo y no podrán acceder a ella quienes se encuentren activos en el programa Colombia Mayor;
- (iv) las entidades privadas y públicas receptoras de la información personal y bancaria necesaria para la operación, ejecución y entrega de la ayuda humanitaria monetaria, deberá utilizarla solo para los fines concretos de la medida legislativa y están obligados a adoptar las medidas necesarias para garantizar su seguridad, circulación restringida y confidencialidad;
- (v) la financiación de la ayuda humanitaria monetaria se realizará con las apropiaciones adicionales que efectúe el Ministerio de Hacienda y Crédito Público;
- (vi) los traslados de los dineros correspondientes a las ayudas monetarias estarán exentas del Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF) y la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos estará excluida del impuesto sobre las ventas (IVA). Asimismo, los ingresos que reciban los beneficiarios no estarán sometidos a la retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y sus complementarios; y
- (vii) los recursos de la ayuda humanitaria monetaria son inembargables y no podrán abonarse a ninguna obligación, cuota de manejo o comisión bancaria por cualquier concepto del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se dispersen.

El citado Decreto Legislativo 0323 de 2025 se encuentra en trámite de control de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, que por auto de Sala Plena 834 de 17 de junio de 2025 procedió a decretar la suspensión de los términos judiciales por prejudicialidad *“hasta el día hábil siguiente a la publicación del comunicado de prensa de la decisión que se adopte respecto del Decreto Legislativo 175 de 2025”*, en el que se adoptaron medidas tributarias destinadas a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para hacer frente al estado de conmoción interior decretado en la región del Catatumbo, el área metropolitana de Cúcuta y los municipios de Río del Oro y González del departamento del Cesar.

Como se indicó en las consideraciones jurídicas de esta decisión, uno de los atributos del control inmediato de legalidad es su *carácter autónomo*, es decir, no está condicionado a que la Corte Constitucional realice de manera previa el estudio del control de constitucionalidad del decreto legislativo objeto de desarrollo -en este caso el Decreto 0323 de 2025-, razón por la cual se abordará el estudio de legalidad de la Resolución nro. 00653 de 2025 atendiendo que los contenidos normativos del precitado decreto que desarrolla se presumen constitucionales.



### **5.3. Análisis material de los contenidos normativos de la Resolución nro. 00653 de 2025**

Esta Corporación ha precisado que el estudio material de las medidas administrativas de contenido general que desarrollan un decreto legislativo dictado en el marco de un estado de excepción, se debe sustentar en los juicios de conexidad, motivación suficiente y proporcionalidad. Adicionalmente, ha indicado que conforme lo dispone la Ley Estatutaria 137 de 1994 se debe examinar la finalidad, necesidad fáctica y jurídica, ausencia de arbitrariedad, intangibilidad, no contradicción específica y no discriminación<sup>24</sup>, en razón a que el objeto de ese marco estatutario es regular las facultades atribuidas al Gobierno durante los estados de excepción, las cuales solo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado y establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales y las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

#### **5.3.1. Juicio de conexidad**

El artículo 213 de la Constitución Política dispone que el presidente de la República con la firma de todos los ministros podrá declarar el estado de conmoción interior, en toda la República o parte de ella, por el término de 90 días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República. Esta atribución excepcionalísima se habilita en caso de 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.

Agrega esa disposición constitucional que, con tal declaratoria, el gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos. Los decretos legislativos podrán suspender las leyes incompatibles con el estado de conmoción interior y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

En el marco del estado de conmoción interior declarado por medio del Decreto 062 de 2025 en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, el cual se declaró parcialmente constitucional como se indicó en precedencia, el gobierno nacional dictó el Decreto Legislativo 0323 de 2025, en el que se autorizó la entrega de las ayudas humanitarias monetarias para la atención a las personas mayores de 60 años o más para la fecha de su expedición o durante la vigencia de la medida, cuya reglamentación fue deferida al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en la Resolución nro. 0653 de 2025, objeto de control inmediato de legalidad.

El Consejo de Estado ha señalado que el análisis de conexidad de la medida administrativa tiene como propósito determinar si la materia del acto objeto de control inmediato de legalidad tiene fundamento constitucional y guarda relación

<sup>24</sup> Sentencia de 4 de agosto de 2021, exp. 11001-03-15-000-2020-03808-00, Sala Veintisiete Especial de Decisión del Consejo de Estado, M.P. Rocío Araújo Oñate.

directa y específica con el estado de excepción declarado y el decreto legislativo que adopta medidas excepcionales para conjurarlo. Dicho en otros términos, la conexidad se cumple cuando entre el decreto legislativo y el acto administrativo que lo desarrolla existe una *correlación directa*<sup>25</sup>.

A juicio de la Sala, la Resolución nro. 00653 de 2025 cumple el juicio de conexidad porque tiene como sustento normativo constitucional el artículo 2, los incisos 2° y 3° del artículo 13 y el artículo 46 de la Constitución Política, en los que se establece como fin esencial del Estado promover la prosperidad general y garantizar los derechos consagrados en la Constitución, así como el deber de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados y proteger a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, mandatos de los que se deriva el deber de brindar una protección constitucional reforzada a las personas mayores víctimas del conflicto armado.

Ese sustento constitucional llevó a que en el Decreto 0323 de 2025, se advirtiera que respecto de los adultos mayores se entrecruzan varias causas o situaciones generadoras de vulnerabilidad, teniendo en cuenta que, además de ser desplazados por la violencia, son *“personas en situación de pobreza extrema, pobreza y en confinamiento”*<sup>26</sup>, lo que explica la necesidad de implementar acciones afirmativas concretas *“que, además de conjurar la crisis, permiten asegurar unas condiciones mínimas de subsistencia derivadas de la intervención estatal a través de ayudas públicas como instrumento que no solo materializa los principios de solidaridad e igualdad material, sino el modelo mismo de Estado Social de Derecho, el cual se ve desnaturalizado precisamente en un contexto excepcional en el que la afectación del orden público afecta los derechos fundamentales de la población que merece la mayor protección por la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran”*.

De otra parte, porque está en consonancia con una de las premisas fácticas que la Corte Constitucional consideró plausibles para declarar la constitucionalidad del Decreto 062 de 2025, es decir, por la inusitada e inesperada escalada de violencia que se generó en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, y que provocó una crisis humanitaria de una magnitud incalculable que perturbó gravemente el orden público y llevó a que se desbordara la capacidad institucional para atender con oportunidad, eficiencia y eficacia a la población mayor víctima de desplazamiento forzado y confinamiento.

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, rad. 11001-03-15-000-2015-02578-00(CA), sentencia de 24 de mayo de 2016, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

<sup>26</sup> En el documento técnico allegado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se indica que *“las cifras sobre la pobreza en la población adulta mayor del país reflejan una realidad preocupante, tanto en términos monetarios como multidimensionales. Según la Gran Encuesta Nacional Integrada de Hogares (GEIH) 2023, el 23,6% de los adultos mayores a nivel nacional enfrenta dificultades para satisfacer sus necesidades básicas. De este grupo, el 8,5% tiene ingresos insuficientes incluso para cubrir su alimentación, por lo que se encuentra en pobreza extrema. En el caso de Norte de Santander la situación es aún más crítica. La pobreza monetaria en los adultos mayores alcanza el 24,6%, superando el promedio nacional. En cuanto a la pobreza multidimensional medida a través de la Encuesta de Calidad de Vida ECV, que mide carencias en salud, vivienda, educación y protección social, la cifra de pobreza multidimensional a nivel nacional de los adultos mayores es de 14,3%, mientras que la pobreza multidimensional en los adultos mayores de Norte de Santander asciende al 19,1%.*

En efecto, en el decreto declaratorio del estado de conmoción de interior se indicó en los considerandos que *“para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a la población a los servicios públicos esenciales en condiciones de calidad y continuidad, en particular de las personas en situación de desplazamiento forzado que no pueden acceder a estos servicios de forma convencional, se requieren acciones excepcionales e inmediatas que permitan minimizar las afectaciones a la población en estado de vulnerabilidad, así como superar la grave situación de inestabilidad institucional y la extraordinaria afectación a la convivencia ciudadana”*.

Finalmente, porque en el Decreto Legislativo 0323 de 2025 se puso de presente que esa abrupta e intempestiva afectación al orden público en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, provocó una crisis humanitaria que conllevó masivos desplazamientos forzados y situación de confinamientos, cuyo reporte para el 22 de febrero de 2025 según el boletín nro. 33 del Puesto de Mando Unificado indicó que en el curso de la crisis iniciada los primeros días del mes de enero de 2025, era de 52.264 personas desplazadas forzosamente y 23.860 en situación de confinamiento.

Estos hechos, verificables por demás, llevaron al gobierno nacional a adoptar medidas legislativas con el fin de ampliar la capacidad de gestión, operación y administración del Estado, con el fin de atender las necesidades inmediatas e indispensables para esa población, particularmente, para las personas mayores respecto de las cuales se activó una intervención más fuerte del Estado en razón a que están expuestas a un mayor grado de vulnerabilidad.

Así las cosas, para la Sala el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad tiene *conexidad* directa con el Decreto Legislativo 0323 de 2025 que, a su turno, encuentra sustento en el Decreto 062 de 2025. En la Resolución nro. 0653 de 2025 se incorporan las normas reglamentarias relativas a la focalización, identificación, priorización, selección, asignación, periodicidad y esquema para la entrega de las ayudas humanitarias monetarias dirigidas a los adultos mayores víctimas del desplazamiento forzado o confinamiento en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, lo que se orienta a responder de manera adecuada a los hechos que originaron la declaratoria del estado de conmoción interior.

### 5.3.2. Juicio de motivación suficiente

La doctrina ha señalado que la motivación como presupuesto de validez de un acto administrativo que justifica su causa, *“no es un simple requisito meramente formal, sino de fondo (más técnicamente: la motivación es interna corporis, no externa; hace referencia a la perfección del acto más que a formas exteriores del acto mismo). Quiere decirse que la motivación no se cumple con cualquier fórmula convencional; por el contrario, la motivación ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena al proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión”*<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo I, decimosexta edición, Navarra, 2013 (reimpresión 2014), Thomson Reuters – Civitas, editorial Aranzadi, p. 612. Citado en la sentencia de 19 de marzo de 2021, exp. 2020-04531-00, M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto.



En el marco de los estados de excepción la motivación se constituye en un presupuesto esencial para su declaratoria y la adopción de medidas legislativas, a partir de las cuales surgen los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad<sup>28</sup>. Es decir, no cualquier motivo es suficiente para sostener la legalidad de unas medidas administrativas de carácter general dictadas por las autoridades del orden nacional, sino que deben expresarse razones claras, serias y que atiendan a la finalidad del decreto legislativo objeto de desarrollo. Con ese parámetro se busca garantizar la interdicción de la arbitrariedad y que el control automático que se activa en cabeza del Consejo de Estado permita contener de manera efectiva algún desbordamiento en el ejercicio de la función administrativa.

Ese imperativo constitucional de motivación de las normas jurídicas expedidas en el marco de los estados de excepción se evidencia en los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución, y en la Ley Estatutaria 137 de 1994 en la que se establece el deber de justificación expresa de la limitación de los derechos constitucionales (art. 8), la necesidad de dictar decretos legislativos (art. 11), la motivación de incompatibilidad (art. 14) y el juicio de no discriminación (art. 14).

De allí la relevancia del control inmediato de legalidad, pues las autoridades administrativas del orden nacional en el marco de los decretos legislativos de desarrollo cuentan con amplias facultades para expedir medidas de carácter general que deben ser escrutadas por el Consejo de Estado, quien en ese contexto debe examinar la constitucionalidad y legalidad de esas disposiciones, a la par con el control de constitucionalidad que recae en la Corte Constitucional respecto del decreto declaratorio y los legislativos que se dictan a su amparo.

A juicio de la Sala, el presupuesto de motivación suficiente se encuentra cumplido en esta oportunidad, en tanto la autoridad administrativa emisora de la Resolución nro. 00653 de 2025 señaló de manera expresa *-criterio formal-*, que el fundamento normativo para la expedición de la reglamentación que allí se incorpora se encuentra en el parágrafo 1 del artículo 1 del Decreto Legislativo 0323 de 2025, en el que se autoriza al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entregar las ayudas humanitarias monetarias a favor de las personas mayores víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, y se le atribuye expresamente la facultad de reglamentar y determinar los criterios para concretizar esa entrega.

Adicionalmente, en el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad se indica que la finalidad o propósito de la reglamentación es servir de instrumento para garantizar la correcta implementación de la medida dispuesta en el Decreto Legislativo 0323 de 2025, a partir de criterios claros y objetivos que permitan asegurar que los recursos públicos se asignen de manera eficiente y equitativa, *“en consonancia con los principios de justicia social y la protección de los derechos fundamentales de las personas mayores afectadas por los hechos que originaron el estado de conmoción interior”*. Y con el fin de garantizar transparencia y trazabilidad

---

<sup>28</sup> El Consejo de Estado en sentencia de 27 de noviembre de 2017 -exp. 2001-03460-01 (35273)-, en relación con el deber de motivación de las decisiones que adopten las autoridades administrativas, con sustento en la jurisprudencia constitucional destacó que es una exigencia que se ajusta a la cláusula del estado de derecho, el principio del debido proceso administrativo, el principio democrático y el principio de publicidad. M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.



en la gestión de esos recursos públicos a través de los canales oficiales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con la articulación de fuentes confiables y la protección de los datos personales en los términos de la Ley 1581 de 2012, lo que permite robustecer la confianza ciudadana y confiere al proceso la debida legalidad y legitimidad.

En esas condiciones, la motivación expuesta por la directora encargada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es suficiente porque da cuenta de los fundamentos fácticos y jurídicos en los que se sustentó la expedición de la Resolución nro. 00653 de 2025, es decir, contiene razones claras, fundadas y razonables que se avienen con el marco constitucional y legal habilitante en el que se sustentó la adopción de la medida legislativa consistente en autorizar la entrega de ayudas humanitarias monetarias para la atención de las personas mayores en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar.

### 5.3.3. Juicio de proporcionalidad

El artículo 214 de la Constitución Política señala como disposiciones comunes a los estados de guerra exterior y conmoción interior que *“las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”*, criterio que resulta aplicable no solo para los decretos expedidos por el presidente de la República con la firma de todos los ministros, sino también respecto de aquellos actos administrativos que son dictados por las autoridades administrativas y respecto de los cuales es procedente el control inmediato de legalidad.

De igual manera, el artículo 13 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 señala que *“las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar”*, a lo que agrega que *“la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades solo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”*.

El juicio de proporcionalidad supone el análisis material de las medidas administrativas adoptadas en desarrollo de un decreto legislativo, esto es, constatar si las mismas se ajustan al marco constitucional y legal y si fueron expedidas para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del respectivo estado de excepción. En otros términos, su finalidad es examinar si las medidas objeto de control inmediato de legalidad son excesivas y si están directamente relacionadas con la gravedad de los hechos que buscan conjurar, y si de existir limitaciones al ejercicio de derechos y libertades sea en el grado estrictamente necesario con el fin de retornar a la normalidad<sup>29</sup>.

Para la Sala, la reglamentación de la ayuda humanitaria monetaria para la atención de las personas mayores en el contexto de la declaratoria del estado de excepción en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, es una medida afirmativa o de discriminación positiva que busca proteger los derechos fundamentales de una población que tiene un grado de vulnerabilidad mayor dentro de la misma población desplazada o confinada. De

<sup>29</sup> En similar sentido véase la sentencia de 22 de julio de 2021, CIL exp. 11001-03-15-000-2021-02190-00, M.P. Rocío Araújo Oñate (E).



allí que el Decreto Legislativo 0323 de 2025 hubiera incorporado una atención diferenciada con el fin de que se pueda atender con mayor prontitud las principales necesidades y riesgos que enfrentan por sus condiciones físicas y de salud, vulnerabilidad económica y pérdida de autonomía.

La Resolución nro. 00653 de 2025 está conformada por 18 artículos divididos en 4 capítulos. El capítulo primero alude a las generalidades (arts. 1, 2 y 3), el segundo a las fuentes de información y transparencia (arts. 4 y 5), el tercero a las condiciones de entrada y causales de no elegibilidad (arts. 6, 7 y 8) y el cuarto al ciclo operativo y metodología de focalización (arts. 9 a 18).

En el **capítulo primero -generalidades-**, se indica que el objeto de la resolución es reglamentar los criterios de focalización, identificación, priorización, selección, asignación, periodicidad y el esquema de dispersión de la ayuda humanitaria monetaria para las personas mayores, víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento relacionadas con los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de conmoción interior por medio del Decreto 062 de 2025 (art. 1).

De igual manera, para efectos de ese acto administrativo, se adopta una serie de definiciones relativas a la actuación de la información, ayuda humanitaria monetaria, beneficiarios, causales de no elegibilidad, ciclo operativo, condiciones de entrada, dispersión, edad, eventos agravantes, focalización, fuentes de información, listados censales, listado de no elegibles, liquidación, modalidades de dispersión, condicionalidad del pago, persona mayor, potencial beneficiario, potencial beneficiario priorizado y priorización (art. 2).

Por último, se refiere a la periodicidad de entrega de la transferencia monetaria en el sentido de indicar que la dispersión de los recursos y el pago de la ayuda humanitaria monetaria a la persona mayor beneficiaria se realizará mensualmente, liquidándose hasta diez (10) pagos durante la vigencia fiscal 2025 (art. 3), con la precisión de que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social podrá acumular dos o más pagos durante un ciclo operativo, a lo que agrega que las personas mayores únicamente recibirán los pagos que se liquiden en los ciclos operativos a su ingreso, siempre y cuando no se exceda de la vigencia fiscal 2025.

Para la Sala, conforme se indica en los considerandos del Decreto Legislativo 0323 de 2025, esta medida de dispersión de la ayuda humanitaria monetaria se justifica en la grave crisis humanitaria que se presentó a comienzos del año 2025 en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, lo que provocó masivos desplazamientos forzados y confinamientos e hizo necesario ampliar de manera transitoria y excepcional la capacidad institucional *“eliminandose las barreras de acceso tales como el trámite administrativo de inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), en aras de satisfacer prontamente las necesidades relacionadas con la totalidad de los bienes y servicios contemplados en la canasta básica familiar como: vestuario adecuado mínimo, conectividad básica, transporte ordinario, comunicaciones y otros bienes y servicios que se requieran para el sostenimiento digno, y cuya ausencia material genera afectación a un catálogo de derechos fundamentales de personas y comunicaciones en situaciones de grave perturbación del orden público”*.

Adicionalmente, debe entenderse que esta ayuda humanitaria monetaria con enfoque diferencial tiene unas particularidades concretas que la diferencian de la



atención humanitaria inmediata, la atención humanitaria de emergencia y la atención humanitaria de transición, dado que estas *“no cubren, en su totalidad, las actuales necesidades básicas de las personas mayores afectadas en la región del Catatumbo”*, razón por la que se trata de una medida *concurrente, coadyuvante y complementaria* a las que establece las Leyes 1448 de 2011 y 2421 de 2024, cuyo propósito es mitigar los efectos del desplazamiento forzado y el confinamiento en la población mayor que tuvieron lugar por los hechos de grave perturbación del orden público que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior por medio del Decreto 062 de 2025.

De allí que el objeto del acto administrativo bajo examen se enmarca en los hechos derivados de la crisis humanitaria que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior y que fue declarada ajustada a la Constitución Política por la Corte Constitucional, a lo que se agrega que las definiciones precisan conceptos básicos y necesarios para la correcta operatividad de la medida legislativa con el fin de garantizar la entrega efectiva e inmediata de la ayuda humanitaria monetaria, lo que está en consonancia con el marco normativo de referencia contenido en el Decreto Legislativo 0323 de 2025.

De igual modo, lo relativo a la periodicidad de entrega de la transferencia humanitaria monetaria se enmarca en lo que denomina el *“documento técnico”* elaborado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el *ciclo de recuperación ante situaciones de emergencia*, en virtud del cual la entrega de la ayuda humanitaria se hace dentro de un periodo determinado -estipulado en 10 meses en concordancia con el marco fiscal-, con el fin de que los adultos mayores puedan recuperarse<sup>30</sup>. Y la posibilidad de que se efectúen los pagos acumulados durante un ciclo operativo siempre y cuando no se exceda la vigencia fiscal 2025, se atiene al periodo fiscal conforme a lo previsto en el artículo 1 del Decreto Legislativo 0323 de 2025 y responde al principio de anualidad del sistema presupuestal<sup>31</sup>, en virtud del cual el año fiscal empieza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, de tal manera que, en principio, después de este último extremo no se podrán asumir compromisos con cargo a apropiaciones del año fiscal que se cierra *“y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción”*.

En ese orden de ideas, para la Sala el objeto, las definiciones y la periodicidad de entrega de la transferencia monetaria de la ayuda humanitaria son medidas proporcionales a la gravedad de los hechos que se busca conjurar con la declaratoria del estado de conmoción interior, es decir, no son medidas excesivas ni suponen limitaciones al ejercicio de derechos y libertades; por el contrario, propenden por garantizar que las personas mayores puedan acceder a unos recursos básicos para garantizar unas condiciones mínimas de subsistencia y dignidad humana y mitiga de alguna manera las carencias que naturalmente pueden surgir cuando se presentan situaciones de desplazamiento forzado o confinamiento.

<sup>30</sup> Las líneas de tiempo que establece el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social son: (i) meses de respuesta: marzo, abril y mayo; (ii) meses de recuperación socioeconómica: junio, julio, agosto y septiembre y (iii) meses de recuperación y finalización: octubre, noviembre y diciembre.

<sup>31</sup> Decreto 111 de 1996, artículo 14.



En el **capítulo segundo -fuentes de información y transparencia-**, se establece que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social podrá usar como fuentes de información las bases de datos que disponen el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Defensoría del Pueblo, las Personerías municipales, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las entidades territoriales, los listados censales registrados por las autoridades étnicas al Ministerio del Interior o las entidades territoriales y otras fuentes de información privadas o públicas del orden nacional o territorial. Agrega la reglamentación que para acudir a esas fuentes de información y bases de datos se requiere el cumplimiento de los principios, derechos y condiciones de legalidad, en especial los principios de confiabilidad, confidencialidad y custodia previstos en la Ley 1266 de 2008 modificada por la Ley 2157 de 2021 y la Ley 1581 de 2012 (art. 4).

De igual modo, señala que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social divulgará a través de su página web y sus canales oficiales la información referente a la ayuda humanitaria monetaria y los procesos operativos que se desarrollen para su entrega (art. 5).

Para la Sala, esas disposiciones concretan lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto Legislativo 0323 de 2025 y protegen el derecho fundamental de habeas data (art. 15 de la Constitución), en el que se indica que las entidades públicas y privadas están autorizadas para recibir y suministrar los datos personales y bancarios de los que trata la Ley 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012 que sean necesarios para la operación, ejecución y entrega de la ayuda humanitaria monetaria, para lo cual le corresponde al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar su seguridad, circulación restringida y confidencialidad en los términos del artículo 4 de la Ley 1266 de 2008.

Adicionalmente, es una medida administrativa que encuentra respaldo en lo previsto en el literal d) del artículo 5 de la Ley 1266 de 2008, en el que señala que la información personal recolectada o suministrada de conformidad con lo dispuesto en la ley a los operadores que haga parte del banco de datos que administra, podrá ser entregada de manera verbal, escrita o puesta a disposición de *“las entidades públicas del poder ejecutivo, cuando el conocimiento de dicha información corresponda directamente al cumplimiento de alguna de sus funciones”*.

A lo anterior, se debe agregar que lo relativo a las fuentes de información es una manifestación de los principios de coordinación y colaboración que orientan el ejercicio de la función administrativa conforme lo dispone el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, en virtud de los cuales las autoridades administrativas *“prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar su cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares”*.

Por último, el deber de divulgación de la información referente a la ayuda humanitaria monetaria y los procesos operativos que se desarrollan para su entrega se circunscriben al principio de publicidad de la función administrativa, como un imperativo de las actuaciones de las entidades estatales, lo que permite garantizar la trazabilidad en la gestión de los recursos públicos, y como lo señala el acto



administrativo objeto de control inmediato de legalidad “*robustece la confianza ciudadana y confiere al proceso la debida legalidad y legitimidad*”<sup>32</sup>.

De esta manera, es dable concluir que el desarrollo reglamentario contenido en los artículos 4 y 5 de la Resolución nro. 00653 de 2025 contribuye a la materialización de la medida legislativa adoptada por medio del Decreto Legislativo 0323 de 2025 y a conjurar los hechos que provocaron la crisis humanitaria en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior.

El **capítulo tercero -condiciones de entrada, causales de no elegibilidad-**, consagra como potenciales beneficiarios de la ayuda humanitaria monetaria a las personas mayores de 60 años que sean víctimas de desplazamiento forzado o confinamiento en razón de la crisis humanitaria que dio lugar a la expedición del Decreto 062 de 2025, que sean identificados a partir de los listados remitidos por las autoridades administrativas, ministerio público y entidades territoriales que se encuentren debidamente certificados (art. 6).

De otra parte, se refiere a las causales de no elegibilidad o de no selección como beneficiarias de la ayuda humanitaria monetaria. En el primer ciclo operativo (i) las personas mayores que al realizar el cruce con las bases de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil u otras fuentes que verifiquen la vigencia de los documentos de identidad para el caso de personas extranjeras, presenten un estado diferente al vigente en su documento o que presenten inconsistencias en el documento de identidad (diferencias en nombres, apellidos, tipo de documento y número de identificación) y (ii) las personas mayores que se encuentren en estado activo en el Programa de Protección al Adulto Mayor -Colombia Mayor-, o a que sea beneficiario de alguna transferencia monetaria que tenga la misma finalidad para amparar las condiciones mínimas de subsistencia de las personas mayores pobres del orden nacional.

Agrega esa disposición que para los demás ciclos operativos, aquellas personas mayores a quienes se les verifique mediante reportes que provengan de autoridades administrativas, por entidades territoriales o cruces de información con registros administrativos que no tienen la calidad de víctima, o que siéndolo el hecho victimizante no corresponde a desplazamiento forzado o confinamiento, que esa calidad no se derive de los hechos que motivaron la declaratoria del estado de conmoción interior o por manifestación escrita de la persona mayor, libre y espontánea, de no continuar como beneficiario o potencial beneficiario de la ayuda humanitaria monetaria (art. 7).

Esas personas mayores incurso en alguna de esas causales conformarán un listado de población “*no elegible*” y no podrán ser beneficiarias en la liquidación del correspondiente ciclo (parágrafo 1); sin embargo, podrán ser seleccionadas en ciclos posteriores a través de acciones afirmativas, siempre que se verifique que en

<sup>32</sup> A manera de ejemplo, el 4 de julio de 2025 el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social anunció la tercera entrega de la ayuda humanitaria para personas mayores en el Catatumbo, cuyos recursos estuvieron disponibles a partir del 8 de julio de 2025 a través de la modalidad de giro. En: <https://prosperidadsocial.gov.co/Noticias/prosperidad-social-anuncia-la-tercera-entrega-de-la-ayuda-humanitaria-para-personas-mayores-en-el-catatumbo/>



las fuentes de información la causal “*no elegible*”, ha sido corregida, ajustada o subsanada (parágrafo 2).

Del mismo modo, se incorporan medidas de control fiscal con el fin de asegurar la transparencia y correcta administración de los recursos destinados a las ayudas humanitarias monetarias. Para tal efecto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social podrá realizar revisiones bimestrales de la información de quienes hayan sido identificados como potenciales beneficiarios mediante cruce de la información disponible en las fuentes de datos y en caso de presentarse discrepancias o actualizaciones que no confirmen la información registrada, la persona mayor no será incluida en el correspondiente ciclo operativo de entrega de ayudas (art. 8). Esas medidas de verificación y las medidas de control fiscal se implementarán a partir del tercer ciclo operativo de pago al beneficiario (parágrafo 1). Y agrega que antes del pago efectivo de la ayuda humanitaria monetaria se podrá condicionar el mismo, como consecuencia de los procesos adicionales de verificación del cumplimiento de las condiciones de vigencia del documento de identificación de la persona mayor (parágrafo 2).

La Sala observa que las medidas administrativas que conforman el capítulo 4 de la Resolución nro. 00653 de 2025, desarrollan el artículo 3 del Decreto Legislativo 0323 de 2025 que alude a la determinación de los adultos mayores beneficiarios de la ayuda humanitaria monetaria que sea debidamente censada por las autoridades mencionadas en el artículo 6 del acto administrativo bajo examen, y en el que se determina como parámetro etareo que, “*para todos los efectos a que haya lugar, se entenderá como persona mayor aquella que tenga (60) años o más cumplidos a la fecha o durante la vigencia de la presente medida*”.

De igual manera, esta Corporación considera que las causales de inelegibilidad para el primer ciclo operativo previstas en los literales a) y b) del artículo 7 de la resolución son razonables y no suponen una expulsión definitiva del programa como potenciales beneficiarios, en tanto solamente quedan excluidos del correspondiente ciclo operativo y tendrán la posibilidad de ser seleccionados en los posteriores ciclos operativos, siempre y cuando la inconsistencia advertida sobre la vigencia o inconsistencia que se haya presentado en el documento de identidad sea subsanada, corregida o ajustada, para lo cual el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deberá desplegar toda su capacidad operativa para esos efectos conforme al objeto de la entidad previsto en el artículo 1 del Decreto 017 de 2025.

Significa lo anterior que la ayuda humanitaria monetaria es de aquellas denominadas *condicionadas*, es decir, se deben cumplir unas condiciones mínimas de entrada en el proceso de focalización como instrumento de identificación, selección y asignación de recursos dirigido, en este caso, a las personas mayores de 60 años víctimas de la crisis humanitaria que derivó en la declaratoria del estado de conmoción interior que hayan sido desplazadas forzosamente o confinadas.

Similar consideración se debe hacer respecto de las personas que se encuentren en *estado activo* en el programa de Protección al Adulto Mayor – Colombia Mayor o que sean beneficiarias de alguna otra transferencia monetaria cuya finalidad sea similar, esto es, que busque garantizar condiciones mínimas de subsistencia, lo cual se ajusta a la finalidad del parágrafo 4 del artículo 3 del Decreto Legislativo 0323 de 2025. Dicho en otras palabras, una persona mayor que sea beneficiaria de la ayuda



humanitaria monetaria bajo estudio no podría continuar recibéndola en caso de que durante la vigencia 2025 ingrese al programa Adulto Mayor.

Tampoco merece reproche alguno de constitucionalidad y de legalidad las demás causales de no elegibilidad para los demás ciclos operativos -no tener la calidad de víctima o siéndolo que sean hechos victimizantes distintos a los que dieron origen al estado de conmoción interior, o que exista manifestación libre y voluntaria de la persona mayor que sea beneficiaria o potencial beneficiaria de no continuar-, pues ello obedece al proceso de depuración administrativa que debe realizar la autoridad competente con el fin de garantizar que la dispersión de la ayuda humanitaria monetaria en el correspondiente ciclo operativo, en tanto recursos públicos que deben racionalizarse, se realice a quienes cumplan las condiciones precisadas en el Decreto Legislativo 0323 de 2025 y la Resolución nro. 00653 de 2025 para ser beneficiarios priorizados.

Finalmente, las medidas de control fiscal se deben entender como un mecanismo de saneamiento administrativo que tiene como propósito evitar que la ayuda humanitaria monetaria se dirija a quienes no cumplen los requisitos para tal fin, lo cual no está desprovisto, como lo señala el parágrafo 3 del Decreto Legislativo 0323 de 2025, de “*las sanciones legales a que hubiere lugar*”, para lo cual el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deberá ponerlo en conocimiento de la autoridad competente.

De conformidad con el análisis expuesto, la Sala observa que se supera el juicio de proporcionalidad respecto de las medidas administrativas de contenido general previstas en el capítulo 3 de la Resolución nro. 00653 de 2025, en tanto se dictaron con el fin de alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior y no son excesivas.

En el **capítulo cuarto -ciclo operativo y metodología de focalización-** se incorpora el restante articulado del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad (arts. 9 a 18).

Inicialmente, alude a las dos etapas que comprende el ciclo operativo de la ayuda humanitaria monetaria, a saber (art. 9): la primera (i) **focalización**, en la que se incluyen las siguientes subetapas: (a) **identificación**, en la que se consolida la información básica de los potenciales beneficiarios, a partir del cruce de información de registros administrativos, fuentes de información oficiales, listados censales y registros remitidos por las entidades competentes; (b) **selección**, en la que se verifican las causales de inelegibilidad con el fin de consolidar el listado de potenciales beneficiarios, y agrega que quienes incurran en alguna causal de no elegibilidad se incluirán en el listado de “*no elegibles*” y no ingresarán al registro de información establecido por Prosperidad Social y (c) **asignación**, en la que se prepara el listado de potenciales beneficiarios a partir de los criterios de priorización consagrados en la resolución y se consolida el listado de potenciales beneficiarios priorizados que se registrará en el sistema de información o el que haga sus veces, a partir del presupuesto y los cupos establecidos.

La segunda es (ii) **liquidación y entrega de las transferencias**, que comprende como subetapas: (a) **liquidación**, que se realiza por medio de un acto administrativo para cada ciclo operativo, se aprueba el listado de beneficiarios para el ciclo correspondiente, las fecha de pago y la modalidad de entrega y (b) **pago**, a través



de la modalidad que se defina para realizar la dispersión de la ayuda humanitaria monetaria -giro postal o abono directo a cuenta bancaria-, con la posibilidad de que Prosperidad Social acumule dos o más pagos durante un ciclo operativo, siempre y cuando las condiciones lo permitan.

De otra parte, señala que la identificación de las personas mayores se realizará con los listados certificados de las víctimas que remitan las entidades encargadas en el territorio de la atención de los hechos que originaron el estado de conmoción interior, a partir de las directrices impartidas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (art. 10). Y precisa que la sola inscripción en los listados de declarantes o censales no otorga de manera automática el acceso a la ayuda humanitaria monetaria, en tanto solo es una herramienta para la identificación de las personas mayores potenciales beneficiarias (parágrafo 1). Agrega que la acreditación de las comunidades étnicas se realizará a partir de los listados censales que entregue o registre la respectiva autoridad étnica ante el Ministerio del Interior o las entidades territoriales, con la precisión de que si no están incluidos en esos listados no puede entenderse como una limitante para acceder a la ayuda humanitaria monetaria (parágrafo 2).

Para la Sala, el ciclo operativo y la metodología de focalización y liquidación y entrega de las transferencias alude a la concreción de la medida autorizada por medio del Decreto Legislativo 0323 de 2025, cuyo núcleo poblacional son las personas mayores de 60 años víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, como consecuencia de la crisis humanitaria que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior por medio del Decreto 062 de 2025. La finalidad constitucional de la medida reglamentada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es facilitar el acceso a recursos básicos que permitan garantizar unas condiciones mínimas de subsistencia y dignidad humana, en el marco del principio de solidaridad constitucional<sup>33</sup>, a lo que se agrega que *“esta ayuda humanitaria puede constituirse como una herramienta eficaz para aliviar las carencias económicas inmediatas de los adultos mayores que se vieron obligados a salir de la región del Catatumbo, quienes han sido despojados de sus medios de vida”*<sup>34</sup>.

Así las cosas, las subetapas de identificación, selección, asignación, liquidación y pago establecen una serie de pautas encaminadas a que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en virtud de los principios de imparcialidad y publicidad que orientan el ejercicio de la función administrativa, adelante de manera directa *-no es una ayuda que se active por solicitud del interesado-*, el proceso de focalización de los beneficiarios, cuyo listado se consolida mediante un acto administrativo para cada ciclo operativo con el fin de realizar la dispersión de la ayuda humanitaria monetaria.

<sup>33</sup> La Defensoría del Pueblo en el documento titulado *El Catatumbo en crisis: desafíos en derechos humanos y derecho internacional humanitario*, destacó como uno de los desafíos humanitarios *“la correcta selección y priorización de la asistencia humanitaria en el marco de una crisis que requiere respuestas efectivas con recursos limitados”*. En: <https://www.defensoria.gov.co/web/guest/catatumbo>, pág. 44.

<sup>34</sup> Documento técnico elaborado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, página. 17.



De igual modo, lo relativo a los mecanismos a los que acude Prosperidad Social para la identificación e inscripción en los listados de las personas mayores y las comunidades étnicas, con la precisión que respecto de estas últimas el hecho de no estar identificados en esos listados no es una limitante para acceder a la ayuda humanitaria monetaria, es una manifestación del principio de transparencia a partir del cual, también, se desarrolla la función administrativa, y tiene como propósito lograr la consolidación de un censo real de los potenciales beneficiarios en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, y que a partir de ello se defina el listado de los potenciales beneficiarios priorizados a quienes se les hará la entrega de la ayuda humanitaria monetaria.

Asimismo, el acto administrativo bajo examen indica que para la selección de las personas potencialmente beneficiarias se integrará, en cada ciclo operativo, una base de datos elaborada conforme a las condiciones de entrada definidas en el acto administrativo y se considerará como persona beneficiaria, durante el periodo designado para la dispersión de pagos del ciclo operativo, únicamente a aquella persona que (i) haya cumplido con las condiciones de entrada (ii) no incurra en ninguna de las causales de inelegibilidad y (iii) sea priorizada en los casos en que la demanda ciudadana supere la oferta institucional. De igual manera, destaca que se entenderá por *periodo designado para la dispersión de pagos* el intervalo de tiempo establecido en cada ciclo operativo durante el cual se efectuará la entrega de la ayuda monetaria de conformidad con la programación y plazos definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (art. 11).

También establece los criterios para la priorización de los potenciales beneficiarios de la ayuda humanitaria monetaria dando aplicación a criterios de (i) ordenación y (ii) desempate de manera escalonada hasta completar el total de cupos establecidos, para lo cual se disponen las dimensiones de *edad* y *eventos agravantes* (art. 12). En relación con el criterio de ordenación señala como primer orden aquellas personas mayores que dentro del grupo etareo se encuentren dentro de la franja de mayor envejecimiento de acuerdo con el siguiente orden: las personas mayores con mayor edad recibirán la ayuda humanitaria monetaria de forma preferente que aquellas de edad inferior.

Respecto de los criterios de desempate se refiere a dos órdenes. El primero que tiene lugar cuando se presenta empate en el primer criterio de ordenación, escenario que propone resolver teniendo en consideración que los hechos victimizantes que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior en la región de Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar -desplazamientos forzados o confinamientos-, hubieran ocurrido con anterioridad frente a aquellos cuyos hechos ocurrieron más recientemente. El segundo se presenta en caso de empate en el primer orden de desempate, en el que se plantea como alternativa priorizar a las personas mayores que cuenten con un mayor número de hechos victimizantes en el Registro Único de Víctimas, diferentes de los originaron a la expedición del Decreto 062 de 2025.

Además, señala que una vez ejecutadas las etapas de identificación, selección y priorización que hacen parte del ciclo operativo de la ayuda humanitaria monetaria, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social expedirá el listado de potenciales beneficiarios priorizados, cuya consulta se puede realizar en la página web de la entidad (art. 13).



A juicio de la Sala, el estudio de legalidad de los artículos 11, 12 y 13 de la Resolución nro. 00653 de 2025, se debe realizar a partir del contexto de escasez de los recursos con los que se financia la medida afirmativa que propende por entregar la ayuda humanitaria monetaria para las personas mayores en el contexto del estado de conmoción interior declarado en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar<sup>35</sup>. En otras palabras, ante el universo de potenciales beneficiarios adultos mayores de 60 años se consideró necesario establecer unos criterios razonables para la selección objetiva y definitiva, en razón a que la demanda ciudadana supera la oferta institucional, criterio que el citado acto administrativo denomina *priorización*.

Los criterios de ordenación y desempate permiten consolidar el listado de potenciales beneficiarios *priorizados*, lo que se justifica en que los recursos para la financiación de la medida son finitos, así como el número total de cupos dispuestos para la asignación de la ayuda humanitaria monetaria. De allí que esos criterios tengan como fin constitucionalmente legítimo que el acceso a la ayuda se priorice para las personas mayores con más factores de vulnerabilidad e indefensión, en un universo de víctimas del conflicto armado interno, lo que no supone una afectación o vulneración del derecho a la igualdad. Sencillamente, ante la imposibilidad de que todos los potenciales beneficiarios puedan acceder a la ayuda humanitaria monetaria, el establecimiento de esos criterios es una medida administrativa necesaria, adecuada y razonable para determinar el listado definitivo de quienes acceden a ese beneficio económico, el cual en virtud de los principios de publicidad y transparencia podrá ser consultado en el portal web del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Otro aspecto que reglamenta el acto administrativo bajo examen es el relativo a la liquidación y orden de pago de la ayuda humanitaria monetaria, para lo cual en cada ciclo operativo se expedirá un acto administrativo en el que se determinará el listado de beneficiarios, se aprobará la liquidación de recursos a dispersar, el monto de la ayuda asignada, la modalidad de entrega, las fechas de pago, la vigencia del derecho otorgado y la decisión de autorizar el pago acumulado de las ayudas humanitarias no cobradas a partir de la fecha de ingreso (art. 14).

Agrega que los actos administrativos que se expidan tendrán una vigencia máxima igual al periodo estimado para la ejecución de la dispersión de pagos del correspondiente ciclo operativo (parágrafo 1), con la precisión de que en ningún caso la autorización de pagos acumulados de la ayuda humanitaria monetaria otorgará derechos adquiridos respecto de ciclos de pago anteriores o a los pagados de forma acumulada (parágrafo 2). Por último, dispone que en el cálculo de la liquidación se podrán realizar ajustes y ordenar la entrega de valores relacionados con decisiones administrativas de casos particulares (parágrafo 3), y que en el evento de que la persona mayor no cobre o no le sea efectuado el pago de la ayuda en el ciclo operativo, podrá reprogramarse únicamente durante la vigencia fiscal 2025 (parágrafo 4).

---

<sup>35</sup> En el documento técnico elaborado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social se indicó que las ayudas humanitarias monetarias se destinarían a 22.574 personas mayores de 60 años; el valor unitario de la ayuda es de \$ 230.000; (iii) el número de entregas será de diez entre marzo y diciembre de 2025; (iv) la proyección de los servicios financieros es de \$ 948.108.000; (v) el valor de la transferencia es de \$ 51.920.200.000 y (vi) el costo total de la medida se estima en \$ 52.868.908.



Señala que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social dispersará la ayuda humanitaria monetaria a través de los siguientes mecanismos: (i) modalidad de giro, a través de entrega por operador de giro postal de manera presencial a las personas mayores que hayan sido beneficiados y (ii) modalidad bancarizada, mediante abono directo a la cuenta por intermedio del operador que haya sido contratado para la entrega, o a través del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF). Agrega que la Dirección de Transferencias Monetarias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social definirá un mecanismo de pago a través de un tercero diferente a la persona mayor beneficiaria para aquellos casos en los que se acredite que el beneficiario no puede cobrar directamente la ayuda humanitaria monetaria (art. 15).

Para la Sala, lo relativo a la liquidación y orden de pago de la ayuda humanitaria monetaria mediante acto administrativo, es operativamente el resultado de los procesos adelantados en las subetapas de identificación, selección y asignación del ciclo operativo de la ayuda humanitaria monetaria, en tanto derecho fundamental para los beneficiarios priorizados, con la posibilidad de que se acumule y re programe su pago en otro ciclo operativo y durante la vigencia fiscal 2025, de allí que no se le otorgue válidamente el carácter de derecho adquirido.

En relación con los mecanismos de dispersión *-entrega de la transferencia-*, se disponen las modalidades de giro y bancarizado, o la posibilidad de que se realice a través de un tercero diferente a la persona mayor beneficiaria cuando se acredite que no puede cobrar directamente la ayuda humanitaria monetaria, para lo cual la Dirección de Transferencias Monetarias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social definirá un mecanismo de pago, lo que, en principio, no amerita reproche alguno de legalidad.

Sin embargo, la Sala considera oportuno precisar (i) que ese mecanismo para que la entrega de la transferencia se realice a través de un tercero debe garantizar todos los estándares de seguridad de tal manera que se eviten situaciones de fraude y (ii) que conforme con el artículo 6 del Decreto Legislativo 0323 de 2025, los traslados de los dineros correspondientes a las ayudas humanitarias monetarias estarán exentos del gravamen de los movimientos financieros (GMF), a lo que se debe agregar que los ingresos que reciban los beneficiarios por ese concepto no estarán sometidos a retención en la fuente a título del impuesto sobre la renta y sus complementarios. Asimismo, que el artículo 7 de la misma normativa señala que serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación, cuota de manejo o comisión bancaria por cualquier concepto del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se dispersen.

Por último, el acto administrativo bajo examen establece que con el fin de mantener los registros actualizados de cada persona mayor potencialmente beneficiaria y de evaluar adecuadamente sus condiciones socioeconómicas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará periódicamente la actualización de la información, con los datos que proporcionen las entidades encargadas, los cuales deberán estar registrados en los repositorios oficiales establecidos por la entidad (art. 16). A lo que agrega que la ordenación de pago de la ayuda humanitaria monetaria se delegará en el director de Transferencias Monetarias de la precitada entidad, así como la facultad de suscribir el acto administrativo de liquidación y orden de pago de la ayuda humanitaria monetaria (art. 17). Y señala en relación con la vigencia de la Resolución nro. 00653 de 2025 que rige a partir de la fecha de su publicación (art. 18).

Estas últimas disposiciones también se ajustan al ordenamiento jurídico. La primera busca mantener actualizados los registros e información de los potenciales beneficiarios que, por ejemplo, en un primer momento se encuentren en algunas de las causales de inelegibilidad con el fin de que sean seleccionados ulteriormente en otro ciclo operativo, siempre que haya sido corregida, ajustada o subsanada, lo que deja entrever el carácter inclusivo de la reglamentación de la ayuda humanitaria monetaria para las personas mayores de 60 años que han sido víctimas de desplazamiento forzado y confinamiento en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, lo que conllevó la crisis humanitaria que dio lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior.

La segunda disposición tampoco merece reproche alguno de constitucionalidad o ilegalidad. El acto de delegación que realizó la directora encargada de la entidad en el director o directora de Transferencias Monetarias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para la ordenación de pago de la ayuda humanitaria monetaria y para suscribir el acto administrativo de liquidación y orden de pago<sup>36</sup>, se enmarca en la forma de organización jurídico-política prevista en el artículo 209 de la Constitución Política. Asimismo, en lo que dispone el artículo 9 de la Ley 489 de 1998 que establece que las autoridades administrativas podrán, mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades con funciones afines o reglamentarias.

Sobre este último particular, valga indicar que el artículo 24 del Decreto 017 de 2025 dispone como funciones de la Dirección de Transferencias Monetarias del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, operar el sistema de transferencias que permita mejorar la calidad de vida de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad (numeral 1) y le corresponde proponer los criterios de focalización, vinculación y promoción de beneficiarios para cada uno de los programas del sistema de transferencias (numeral 2).

De igual manera, la Sala observa que se cumplen los presupuestos de la delegación previstos en el artículo 10 de la Ley 489 de 1998, en tanto (i) el acto de delegación es escrito; (ii) está determinada la autoridad delegataria y (iii) se precisan los asuntos específicos que se transfieren, a lo que se agrega que no se cumple alguno de los supuestos en los que está proscrita la transferencia de funciones, toda vez que no se trata de la expedición de reglamentos de carácter general, ni de funciones recibidas en virtud de delegación, ni funciones que por expreso mandato constitucional o legal no sean susceptibles de delegación.

Por último, la tercera disposición relativa a la vigencia de la Resolución nro. 00653 de 2025 se ajusta a lo estatuido en el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, en virtud del cual los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial, inserción que tuvo lugar el 23 de abril de 2025 en el Diario Oficial 53.097, cuya firmeza se alcanza de conformidad con el numeral 2 del artículo 87 de la Ley 1437 de 2011, *“desde el día siguiente a la publicación”*.

---

<sup>36</sup> El artículo 65 de la Ley 2294 de 2023 creó el Sistema de Transferencias bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como el conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie, cuya finalidad es apoyar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, derivada de situaciones adversas provocadas por la materialización de riesgos sociales, de riesgos económicos, o por desastres naturales o epidemiológicos.

De conformidad con lo expuesto, es dable concluir que el juicio de proporcionalidad se cumple respecto de los artículos 9 a 18 de la Resolución nro. 00653 de 2025, teniendo en cuenta que las medidas administrativas desarrolladas propenden por alcanzar los fines de la declaratoria del estado de conmoción interior declarado por medio del Decreto 062 de 2025, es decir, superar o aliviar la crisis humanitaria que han tenido que soportar los adultos mayores de 60 años en la región del Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, esto es, son ponderadas y atienden a la gravedad de los hechos que se busca conjurar.

Por último, la Sala observa que se supera la *necesidad fáctica y jurídica* con ocasión de la expedición de la Resolución nro. 00653 de 2025, porque se dictó en armonía con los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de conmoción interior, concretamente la grave crisis humanitaria que inició en la región el Catatumbo y en los municipios de Río de Oro y González del departamento de Cesar, en enero de 2025 que provocó masivos desplazamientos forzados y confinamientos, a lo que se agrega que se sustentó en los Decretos 062 y 323 de 2025.

De igual modo, conforme se pudo observar en el análisis de proporcionalidad de las medidas contenidas en el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad están desprovistas de arbitrariedad, en tanto no desconocen el núcleo esencial de los derechos y libertades fundamentales, por el contrario contribuye a la dignificación de las personas mayores de 60 años víctimas de los mencionados hechos victimizantes, ni desconocen obligaciones internacionales relacionadas con la especial protección constitucional que se debe brindar a un determinado sector poblacional víctima del conflicto armado. Tampoco contiene disposiciones que interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado, ni comprometen los derechos intangibles a los que alude el artículo 4 de la Ley Estatutaria 137 de 1994<sup>37</sup>, ni se trata de medidas fundadas en razones de discriminación por sexo, raza, lengua, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica o de otras categorías sospechosas, ni alude a tratos diferenciados que sean injustificados.

Por todo lo expuesto, esta Corporación declarará la constitucionalidad y la legalidad de la Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025, lo que no impide que sea demandada en ejercicio del respectivo medio de control, por razones distintas de las que quedaron consignadas en esta decisión, en tanto conforme lo dispone el inciso primero del artículo 189 de la Ley 1437 de 2011, la sentencia que declara *“la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de*

<sup>37</sup> Esa disposición señala: “Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados”.



*legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen”.*

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Once Especial de Decisión del Consejo de Estado, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### FALLA

**Primero.- Negar** la solicitud de suspensión del trámite del control inmediato de legalidad propuesta por el señor Harold Eduardo Sua Montaña.

**Segundo.- Declarar la constitucionalidad y la legalidad** de la Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025, *“por medio de la cual se reglamenta la ayuda humanitaria monetaria para la atención a las personas mayores creada mediante el Decreto Legislativo 0323 de 2025 y se dictan otras disposiciones”*, expedida por la directora encargada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por las razones expuestas en esta providencia.

**Tercero.- Advertir** que la presente decisión no impide que la Resolución nro. 00653 de 21 de abril de 2025 sea demandada en ejercicio del respectivo medio de control, por razones distintas de las que quedaron consignadas en esta decisión.

**Cuarto.- Notificar** esta providencia a la Presidencia de la República -Departamento Administrativo de la Presidencia de la República-, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Procuraduría General de la Nación, en los términos del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

**Quinto.- Publicar** esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

**Sexto.- Ejecutoriada** esta providencia, **archivar** el expediente.

Notifíquese y cúmplase,

Esta sentencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)  
**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**  
Presidente

(Firmado electrónicamente)  
**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**

(Firmado electrónicamente)  
**MARÍA ADRIANA MARÍN**

(Firmado electrónicamente)  
**LUIS EDUARDO MESA NIEVES**

(Firmado electrónicamente)  
**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (E2)**

Este documento fue firmado electrónicamente. Su validez e integridad puede comprobarse a través de la siguiente dirección electrónica: <http://relatoria.consejodeestado.gov.co/Vistas/documentos/validador.aspx>