Cartagena de Indias D.T y C, Seis (06) de octubre de dos mil veinte (2020)

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVIIENTES

ACCIÓN	**IMPUGNACIÓN DE TUTELA**
RADICADO	**13-001-33-33-004- 2020- 00093- 01**
ACCIONANTE	**LUZ MARY RUIZ ÁVILA Y OTROS**
ACCIONADO	**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.**
TEMA	*Revoca sentencia de primera instancia por no demostrar los accionantes el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020, para ser beneficiarios del programa de ingreso solidario.*
MAGISTRADO PONENTE	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala[1] Fija de Decisión No. 002 del Tribunal Administrativo de Bolívar a resolver sobre la impugnación presentada por la parte accionada Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), contra la sentencia del primero (01) de septiembre de 2020 proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante la cual se accedió al amparo de los derechos fundamentales alegados, respecto de algunos de los accionantes.

III.- ANTECEDENTES

3.1. Pretensiones.

En ejercicio de la acción de tutela, los accionantes elevaron las siguientes pretensiones:

[1] Esta decisión se toma mediante Sala virtual en aplicación del ARTÍCULO 4. Los cuerpos colegiados de las Altas Cortes y Tribunales del país podrán hacer reuniones de trabajo y sesiones virtuales del ACUERDO PCSJA20-11521 19 de marzo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura.

PRIMERO: *Tutelar los derechos fundamentales a la vida digna en condiciones igualitarias en época de pandemia (covid 19), debido proceso, igualdad, dignidad humana, mínimo vital, subsistencia y buena fe.*

SEGUNDO: *En consecuencia, de lo anterior se ordene a los accionados la vinculación en calidad de beneficiarios al programa Ingreso Solidario.*

3.2. Hechos.

La parte accionante, como sustento a sus pretensiones expuso los siguientes hechos:

Manifiesta la parte actora que, en el mes de marzo del año corriente, el Gobierno Nacional, siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), declaró el Estado de Emergencia Social, Económica y Ecológica, con el objetivo de enfrentar la pandemia causada por el coronavirus y como medida adoptó el aislamiento preventivo y obligatorio en todo el territorio nacional.

Que la pandemia causada por el Covid-19, es un hecho intempestivo, que ha tornado la situación socioeconómica aún más difícil; puesto que a raíz de esta situación los ingresos económicos de los actores se han visto gravemente afectados, a su vez, las medidas de aislamiento y distanciamiento social están afectando el comercio (entre ellas las ventas informales); lo cual trae como consecuencia el aumento del desempleo, y por ende perturban el orden económico y social de los ciudadanos.

Refieren que son personas en condición de pobreza y vulnerabilidad, donde su único medio de subsistencia son las ventas y trabajos informales en diferentes sectores de la ciudad de Cartagena, entre ellos el centro (lugar que actualmente se encuentra con poca o nula actividad comercial, puesto que no hay aflujo de transeúntes y turistas), Santa Rita, La Candelaria, San Pedro Mártir y Ternera.

Exponen que son trabajadores y vendedores informales y que para satisfacer sus necesidades básicas requieren salir a desempeñar sus labores. Sin embargo, en atención a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional se encuentran sin imposibilidades de obtener recursos económicos para proveer el mínimo

vital y el de sus familias, quienes al interior de ellas se encuentran menores de edad, personas de la tercera edad y que tienen comorbilidades.

Aducen que pertenecen a los niveles 1 del Sisbén, sus residencias se encuentran ubicadas en Barrios de estrato 1 (barrio San Pedro Mártir, Villa Zuldany, Santa Rita, Candelaria, San José de Los Campanos) y no pertenecen a ningún programa social del Estado (familias en acción, devolución del IVA, adulto mayor, etc).

Relatan que para mitigar el impacto económico de la pandemia causada por el Covid-19, el Gobierno Nacional ha establecido una serie de programas para ayudar a las poblaciones más vulnerables, dentro de estas ayudas se encuentra el Ingreso Solidario, que es un apoyo económico a hogares en condición de pobreza extrema, cuyo objetivo era mitigar en esta población los impactos derivados de la emergencia causada por el COVID -19 y que no pertenecen a ningún programa social del Estado.

Que en el programa Ingreso Solidario se han evidenciado errores técnicos, los cuales fueron admitidos por Planeación Nacional, error que implicó suplantación de personas que no merecían ser beneficiadas de este programa, con lo que se evidencia una vulneración al derecho fundamental al debido proceso y el principio de solidaridad.

Alegan que al no vincularnos al programa Ingreso Solidario, han creado una mayor ampliación de adversidad a sus deterioradas situaciones económicas.

3.3. CONTESTACIÓN

3.3.1. Departamento Nacional de Planeación - DNP

La entidad accionada refiere que no es responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes y que carece de legitimación en la causa por pasiva, ya que en virtud del Decreto 2189 de 2017, no tiene a su cargo la prestación de servicios de salud, la realización de encuesta del Sisbén, por otro lado, tampoco funciona como administradora de planes de beneficios, y que tiene funciones de inspección y vigilancia.

Que salvo de las generalidades, competencias y consulta de la información pública del Sisbén disponible en la página web www.sisben.gov.co, no cuenta con información adicional para rendir en el presente asunto.

Refiere que el día 04 de junio de 2020 fue expedido el Decreto Legislativo 812 de 2020, por el cual se crea el Registro Social de Hogares y se dictan otras disposiciones, entre las que se encuentran la administración de las transferencias monetarias de los programas Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Devolución del IVA. Que de acuerdo con el parágrafo 3 del artículo 3, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional.

Aduce que no puede seguir suministrando información relacionada con los programas "Ingreso Solidario" y "Devolución del IVA" por lo que las solicitudes, peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y demás trámites relacionados con estos asuntos deberán ser redireccionados al Departamento para la Prosperidad Social, como en el presente caso.

En tal orden solicita se declare improcedente la acción de tutela frente a dicha entidad.

3.3.2. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Esta entidad en el informe rendido sostiene que el Programa de Ingreso Solidario se creó a través del Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020, con el fin de atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, a través de las transferencias monetarias directas a estas personas y, que no fueran beneficiarios de los programas Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Devolución del IVA, lo anterior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que con la expedición del Decreto Legislativo 812 de 2020 se hacen unos ajustes en la administración y operación de los programas: (i) Ingreso Solidario (¡¡) compensación del impuesto sobre las ventas – IVA, (iii) Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor. En lo que respecta al Programa de Ingreso Solidario, a partir del 04 de julio sería administrado y ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, tal como lo

establece el parágrafo 3, del artículo 5 del Decreto Legislativo 812; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solo es competente para la apropiación de recursos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Añade que frente a la apropiación de recursos, por medio de la Resolución 1481 de 23 de julio de 2020, el cual se encuentra disponible en la página de ese Ministerio, esa Cartera Ministerial realizó la distribución de los recursos con cargo al Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME -, solicitados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, dirigidos a los beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, cumpliendo así con sus obligaciones establecidas en el marco de tal Programa.

En ese orden refiere que es ajeno a los hechos y pretensiones de la presente acción constitucional, y no ha vulnerado, ni por acción u omisión, los derechos fundamentales de los accionantes. De igual forma, afirma que no es la competente para determinar quiénes son los beneficiarios de los programas sociales del estado ni, mucho menos, del Programa Ingreso Solidario.

Finalmente indica que, si bien los accionantes afirman cumplir con los requisitos para acceder al programa Ingreso Solidario, no son beneficiarios del mismo y se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, conforme al Decreto 812 de 2020, la única entidad con la competencia para determinar el listado de los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, es el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, quien asumió la administración y operación de tal Programa desde el 4 de julio de 2020. Por lo anterior. solicita se le absuelva de las súplicas de la presente acción constitucional.

3.3.3. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- DPS

Esta entidad manifiesta en el informe rendido, que no ha incurrido en una actuación u omisión que genere una presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte accionante.

Según refiere, mediante Decreto 518 del 04 de abril de 2020, se creó el programa de Ingreso Solidario a fin de atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, que en su artículo 1, se dispuso la entrega de transferencias monetarias no

condicionadas – creando el Programa Ingreso Solidario, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Que dicho programa va dirigido a personas y hogares que se encuentren en situación de pobreza y vulnerabilidad; que no sean beneficiarios de los programas familias en acción, protección social al adulto mayor – Colombia mayor, jóvenes en acción o de la compensación del impuesto sobe las ventas – IVA, que el beneficio consiste en un pago por valor de $160.000 pesos, por hogar.

Manifiesta que los párrafos segundo, tercero y cuarto del artículo 1 del Decreto 518 del 04 de abril de 2020, establecieron que el Departamento Nacional de Planeación es quien mediante acto administrativo determinará el listado los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, para lo cual, a efectos de focalizar la población beneficiaria, tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el Sisbén, que cumplan con el criterio de ordenamiento de Sisbén, para cual podrá hacer uso de registros y ordenamientos más actualizados de este sistema no publicados, de acuerdo con lineamientos establecidos en precitado acto administrativo y en el manual operativo que para tal efecto emita la entidad. En todo caso podrá utilizar fuentes de información adicionales que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares más vulnerables beneficiarios del programa, con base en dicha información remitida, el Ministerio Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras.

Expone que en la implementación del Programa de Ingreso Solidario intervienen las siguientes entidades:

❖ Departamento Nacional de Planeación - DNP: Entidad encargada de consolidar y administrar la Base Maestra y diseñar e implementar la metodología de focalización de los hogares potenciales beneficiarios.

❖ Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP: Entidad encargada de expedir un acto administrativo para ordenar la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras, luego de identificar mediante cruces de información, los integrantes de hogares que

registran una cuenta bancaria. Igualmente, y en coordinación con otras entidades, podrá suscribir convenios y modificar los vigentes con la red bancaria y otros operadores para garantizar la dispersión de transferencias y aumentar la capacidad de dispersión y giros monetarios a la población.

❖ Banca de las Oportunidades (Bancóldex): El programa Banca de las Oportunidades, como ejecutor de la política de inclusión financiera del país, está encargado de generar las estadísticas oficiales con base en los registros de la central de información TransUnión.

Para la materialización del programa de ingreso solidario, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Banca de las Oportunidades el cruce de la base de datos de los hogares beneficiarios definida por el Departamento de Planeación Nacional con los registros sobre la tenencia de productos financieros, dada su experiencia y conocimiento especializado del sector financiero y sus productos de depósito, así como su conocimiento de la metodología y estructura de los reportes a las centrales de información.

Aduce que los criterios para excluir al hogar como potencial beneficiario de Ingreso Solidario son:

- Fecha de encuesta Sisbén III inferior a enero 2017.
- Fallecidos (ADRES).
- Tener un Ingreso Base de Cotización (IBC) por encima de 4 SMMLV (PILA) en último mes y haber cotizado en el último mes (PILA).
- Estar en el Régimen de Excepción (PILA).
- Sisbén III: Puntaje superior a 30 Puntos.

Alega que verificadas las bases de datos del programa Ingreso Solidario, procedió a consultar la situación de cada accionante, evidenciando que NO son beneficiarios del programa, y reportando la siguiente información de cada uno:

- *Que **LUZ MARY RUIZ ÁVILA**, no es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, toda vez que se encuentra en un hogar participante del programa Adulto Mayor.*

- ***MISORIS ESTHER CANTILLO ROMERO****, no es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, toda vez que se encuentra vinculada al programa Familias en Acción y su hogar participa en el programa Adulto Mayor.*

- ***NOLFYS TORRES AGUILAR****, no es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, toda vez que la fecha de encuesta SISBEN es de 2015-02-05, anterior a la fecha exigida por los lineamientos del Programa. De igual manera, se resalta que la misma supera los límites máximos de puntaje SISBEN para su participación en el programa.*

- ***ENELDA SANCHEZ MORA,*** *no es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, toda vez que la fecha de encuesta SISBEN es de 2015-02-12, anterior a la fecha exigida por los lineamientos del Programa. De igual manera, se resalta que la misma supera los límites máximos de puntaje SISBEN para su participación en el programa.*

- ***ANA MERCEDES DIAZ MORALES****, no es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, toda vez que se trata de hogar cubierto con beneficio SINDY PATRICIA DIAZ MORALES.*

- ***LEYDA SOFIA CANTILLOROMERO****, no es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, toda vez que el puntaje Sisbén es de 42,34, y excede el permitido por el Programa.*

- ***LINEY ESPINOSA MORRINSSON****, no es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, toda vez que pertenece a un hogar participante del programa Familias en Acción.*

- ***LUIS DAVID DE HORTAS ANCHEZ,*** *no es beneficiario del Programa Ingreso Solidario, toda vez que pertenece al programa de Familias en Acción.*

- ***DOLIS RAFAEL ORTI BLANQUICETT****, no es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, toda vez que la fecha de encuesta SISBEN es de 2016-08-10, es decir anterior a la fecha exigida por los lineamientos del Programa. De igual manera, se resalta que la misma supera los límites máximos de puntaje SISBEN para su participación en el programa.*

Reitera que la encuesta SISBEN, es un instrumento aplicado a los hogares a través de las respectivas Secretarías de Planeación de las administraciones municipales, quienes reportan la información correspondiente al

Departamento Nacional de Planeación, a fin de que se vea reflejada en la Base Certificada Nacional.

Afirma que no ha incurrido en actuación u omisión alguna que generara amenaza o vulneración a los derechos fundamentales de los accionantes, por lo que solicita se denieguen las pretensiones de la demanda.

3.4. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Cartagena, mediante sentencia del primero (01) de septiembre de dos mil veinte (2020), resolvió:

> *"PRIMERO: DENIÉGUESE el amparo de tutela solicitado por los señores(as) LUZ MARY RUIZ ÁVILA, LINEY ESPINOSA MORRINSON, MISORIS ESTHER CANTILLO ROMERO, LUIS DAVID DE HORTA SÁNCHEZ, DOLIS RAFAEL ORTIZ BLANQUICETT, ELEYDA SOFÍA CANTILLO ROMERO Y ANA MERCEDES DÍAZ MORALES, en atención a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.*
>
> *SEGUNDO: CONCEDER el amparo de tutela a los derechos fundamentales a la vida digna, igualdad y mínimo vital de los señores(as) NOLFYS TORRES AGUILAR, ENELDA SÁNCHEZ MORA, LEIDYS SÁNCHEZ MORA, ADARMIS ESTHER CANTILLO ROMERO, BELQUIS LEONOR DÍAZ MORALES, NELLYS MARÍA PÉREZ OLIVERA Y FARIDES PADILLA ANGULO.*
>
> *TERCERO: En consecuencia, para su garantía efectiva, ordenase al Departamento Nacional de Planeación – DNP y al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social - DPS, que dentro del término de siete (7) días, siguientes a la notificación de esta providencia, efectúen una caracterización o focalización a los hogares de las señoras Nolfys Torres Aguilar, Enelda Sánchez Mora, Leidys Sánchez Mora, Adarmis Esther Cantillo Romero, Belquis Leonor Díaz Morales, Nellys María Pérez Olivera y Farides Padilla Angulo, a fin de verificar si se encuentran en situaciones especiales decondiciones de vulnerabilidad, de precariedad y falta de ingresos, conforme a todas las fuentes de información a su alcance; en caso de encontrar que los accionantes se encuentran en estado de vulnerabilidad y/o de pobreza, procedan a incluirlos como beneficiarios y realizar la transferencia monetaria respetiva, transferencia que deberá efectuarse dentro de los tres (3) días siguientes de finalizado en el término antes concedido para la focalización.*
>
> *CUARTO: Desvinculase del presente asunto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*
>
> *(…)"*

La juez de primera instancia señaló que, de acuerdo con lo informado por el DPS, acreditado con los pantallazos de la base de datos del programa Ingreso Solidario, se encuentra que los accionantes Luz Mary Ruiz Ávila, Liney Espinosa Morrinson, Misoris Esther Cantillo Romero, Luis David de Horta Sánchez, Dolis Rafael Ortiz Blanquicett y Eleyda Sofía Cantillo Romero, registran dentro de programas sociales ofrecidos por el Gobierno nacional, tales como en hogares

de Familias en Acción, Adulto Mayor y Jóvenes en Acción, y respecto a la accionante Ana Mercedes Díaz Morales, ya se encuentra en hogar cubierto con beneficio de Ingreso Solidario, en el hogar de la señora Sindy Patricia Díaz Morales. En esa medida es claro que estos accionantes no cumplirían con las condiciones para acceder al beneficio del Programa de Ingreso Solidario.

Señala que el DPS determina que dentro de los criterios para ser excluidos del programa se encuentra que la fecha de encuesta Sisbén III sea inferior a enero 2017. En ese sentido aduce que en este caso la tutelante Nolfys Torres Aguilar presenta fecha de encuesta Sisbén del 2015-02-05 y con puntaje que supera los límites para su participación en el programa; al igual que Enelda Sánchez Mora, con fecha de encuesta Sisbén del 2015-02-12 y supera el puntaje de 30. Así como Leidys Sánchez Mora, quien presenta fecha de encuesta Sisbén del 2015-02-03.

Indica que si bien el DPS, no se refiere al particular caso de las accionantes Adarmis Esther Cantillo Romero y Belquis Leonor Díaz Morales, del Sisbén aportado por estas, evidencia que cuentan con una puntuación superior a los 30 puntos. Con relación a las accionantes Nellys María Pérez Olivera y Farides Padilla Angulo, tampoco se refiere de forma alguna, si bien es cierto de esta última que el documento de identidad no es legible y que el Sisbén que se aduce a su nombre no se logra identificar la persona a la que efectivamente corresponde, ello no obsta para haber suministrado la información sobre esta tutelante, por cuanto el DPS cuenta con las herramientas que permitan realizar la consulta sobre el particular.

Consideró la A-quo que, si bien los registros del SISBEN son una fuente importante para el Registro Social de Hogares y que constituiría una herramienta indispensable para establecer criterios de inclusión o exclusión de los programas sociales ofrecidos por el Gobierno Nacional, no se puede constituir en la única herramienta que permita determinar los beneficiarios del programa Ingreso Solidario y para fijar los criterios de inclusión al programa. Por tanto es claro que imponer como requisito o criterio de inclusión para ser beneficiario del programa Ingreso Solidario una fecha límite de encuesta Sisbén e imponer un puntaje mínimo conforme a esa base de Datos, sin verificar otras fuentes de información, seria no atender la realidad social de muchas familias que por la situación del Covid-19 y las medidas adoptadas por el Gobierno nacional, se han visto afectadas en sus ingresos, encontrándose en situaciones de

precariedad y vulnerabilidad, al no contar con el sustento que le permita solventar su mínimo vital.

Indicó que dentro de esas fuentes adicionales de información se encuentran por ejemplo el SISPRO y RUAF, en la que puede verificar la situación de las personas en el Sistema General de Salud, Pensional, Riesgo Laborales y Promoción Social, constituyéndose en una herramienta de apoyo, en la que se pude verificar si se ha tenido alguna fuente de ingreso forma.

En tal orden, a juicio la A-quo el aducir que las tutelantes Nolfys Torres Aguilar, Enelda Sánchez Mora, Leidys Sánchez Mora, Adarmis Esther Cantillo Romero y Belquis Leonor Díaz Morales, no son beneficiarias del Programa Ingreso Solidario al no contar con un puntaje inferior a 30 punto en el Sisbén III y contar con una ficha de Sisbén inferior a enero de 2017, se traduce en una amenaza y una eventual veneración a sus garantías fundamentales, en tanto que aducen que son personas en condición de vulnerabilidad y en situación de pobreza quienes no han podido solventar sus necesidades al no poder ejercer sus actividades como trabajadores ambulantes, lo que precisamente no ha sido controvertido ni desvirtuado por las accionadas.

3.5. IMPUGNACIÓN

La entidad accionada Departamento Administrativo de la Prosperidad Social DPS, presentó impugnación de la sentencia de primera instancia, con la finalidad de que se revoque y/o modifique la sentencia de primera instancia de fecha 01 de septiembre 2020, y en su lugar se disponga a denegar el amparo solicitado frente a dicha entidad y/o desvincularla.

Como sustento señala que, frente a la orden contenida en el numeral tercero, la focalización, para identificación de potenciales beneficiarios, de los programas de la Entidad, se realiza conforme a lo dispuesto en su reglamento, (Ley, Decreto, Manual Operativo), los cuales se han diseñado aplicando lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007; por lo que uno de los instrumentos de focalización a ser utilizado, como puerta de entrada a los diferentes programas sociales, es la BASE DE DATOS SISBEN, cuya Base Certificada Nacional, es administrada por el Departamento Nacional de Planeación, en virtud de lo expuesto en los artículos 2.2.8.1.1 y 2.2.8.1.2 del Decreto 1082 de 2015

Manifiesta que, la norma establece la obligatoriedad por parte de las entidades del orden nacional de hacer uso de los instrumentos de focalización dispuestos en el Conpes respectivo; en la actualidad encontramos el Conpes 3877 del 05 de diciembre de 2016, que enuncia como herramienta a utilizar el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (Sisbén), indicando que actualmente el Sisbén sirve de instrumento para la focalización de veinte programas sociales del Gobierno nacional, que cuentan con un punto de corte definido como criterio de elegibilidad de la población para vincularse al programa, esto teniendo en cuenta que el SISBEN se tomó como instrumento de focalización, atendiendo las recomendaciones realizadas en el Conpes 117 del 25 de agosto de 2008, que determinó "Mantener el instrumento Sisbén como sistema para la identificación de potenciales beneficiarios de los programas sociales".

Reitera que la encuesta SISBEN, es un instrumento aplicado a los hogares a través de las respectivas Secretarías de Planeación de las administraciones municipales, quienes reportan la información correspondiente al Departamento Nacional de Planeación, a fin de que se vea reflejada en la Base Certificada Nacional, por lo que la competencia para "efectuar una caracterización o focalización a los hogares de los accionantes a fin de verificar si se encuentran en situaciones especiales de condiciones de vulnerabilidad, de precariedad y falta de ingresos, conforme a todas las fuentes de información a su alcance, NO es de Prosperidad Social, de manera que, una vez las Alcaldías Municipales, a través de su secretaría de Planeación, hayan verificado las condiciones económicas de los accionantes y se determine lo que corresponda con relación al puntaje SISBÉN, debe reportar dicha información al DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP, entidad encargada del REGISTRO SOCIAL DE HOGARES, relacionado en el Decreto 812 de 2020, artículo 2 que le entregó esa competencia al DNP.

Por lo anterior solicita que se revoque o modifique la sentencia impugnada y se vincule a la Alcaldía de Cartagena de Indias D.T. Y C, al presente proceso tutelar teniendo en cuenta que por competencia serían los encargados de la caracterización ordenada.

3.6. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA.

Por auto de fecha ocho (08) de septiembre de 2020, el juzgado de primera instancia concedió la impugnación interpuesta por la parte accionada, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el nueve (09) de septiembre de la misma anualidad. En providencia del once (11) de septiembre de 2020, el Magistrado Ponente ordenó la admisión y que se efectuaran las notificaciones de rigor.

IV. -CONTROL DE LEGALIDAD.

Revisado el expediente se observa, que en el desarrollo de las etapas procesales no existen vicios que acarren nulidad del proceso o impidan proferir decisión, por ello, se procede a resolver la alzada.

V.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1. Competencia.

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en SEGUNDA INSTANCIA, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

5.2. El problema jurídico

De conformidad con los argumentos de la impugnación, considera la Sala que el primer problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar sí:

> *¿Vulnera el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social los derechos fundamentales alegados por los accionantes, al no incluirlos en el Programa de Ingreso Solidario?*

5.3. Tesis de la Sala

La Sala revocará el fallo de primera instancia, debido a que no se encuentran cumplidos por los accionantes, los requisitos dispuestos en el Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020, para ser potenciales beneficiarios del programa de

ingreso solidario, como son: (i) No tener un puntaje mayor a 30 puntos en el Sisbén; (ii) No ser beneficiario de otro programa otorgado por el Gobierno Nacional; y (iii) Fecha de encuesta Sisbén III inferior a enero 2017.

5.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Para abordar los problemas planteados, se hará énfasis en los siguientes aspectos: (i) Generalidades de la acción de tutela; (ii) Generalidades del Programa de Ingreso Solidario (iii) Caso en concreto.

5.4.1. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario; es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el

afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige del juez constitucional la verificación de la inexistencia de otro medio de defensa judicial.

5.4.2. Generalidades del Programa de Ingreso Solidario

Pues bien, el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia otorgó al Presidente de la República la facultad de declarar Estados de Emergencia cuando sobrevengan hechos distintos a los establecidos en los Art. 212 y 213 ibídem, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública. Declaratoria que comprenderá periodos de hasta 30 días, los cuales sumados no podrán exceder de 90 días calendarios.

En tal sentido, se facultó al Ejecutivo para proferir decretos legislativos y en uso de dicha potestad, el Presidente de la República, profirió el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, que finalizó el 16 de abril de los corrientes. Y, posteriormente, para los mismos fines y por igual lapso, expidió el **Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020**; ello, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación del COVID-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

En desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020, se expidió el **Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020** "*Por medio del cual se crea el Programa de Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobres y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*".

En efecto, en la parte motiva del Decreto Legislativo 518 de 2020, se consideró:

> "*…Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente de la Republica declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Decreto.*

Que en función de dicha declaratoria, y con sustento en las facultades señaladas por el artículo 215 de la Constitución Política, le corresponde al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID19, con graves afectaciones al orden económico y social.

(…)

Que el Decreto 417 del 17 de marzo 2020 señaló en su artículo 3 que el Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en su parte considerativa, todas aquellas «adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.»

(…)

Que con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Departamento Nacional de Planeación - DNP inició la construcción de una base maestra de información, que contiene distintos registros administrativos, tendiente a mejorar la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas y transferencias otorgadas por el Gobierno nacional durante el término de duración de la crisis, así como apoyar la entrega efectiva de dichas ayudas, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que se encargará de la entrega de los mismos.

Que esta base maestra facilitará la identificación de los hogares más vulnerables que no están cubiertos por los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y compensación del impuesto sobre las ventas - IV A."

Concordante con lo anterior, en su parte resolutiva, se dispuso:

***Artículo 1. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas - Programa Ingreso Solidario**. Créase el Programa Ingreso Solidario, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

El Departamento Nacional de Planeación -DNP determinará mediante acto administrativo el listado de los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario. Para tal efecto, este Departamento Administrativo tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que estén registrados en el Sisbén, y que

cumplan con el criterio de ordenamiento de Sisbén, para lo cual podrá hacer uso de los registros y ordenamientos más actualizados de este Sistema no publicados, de acuerdo con los lineamientos establecidos en el precitado acto administrativo y en el manual operativo que para tal efecto emita la entidad.

En todo caso, el Departamento Nacional de Planeación - DNP podrá utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares más vulnerables beneficiarios del Programa de Ingreso Solidario.

Además, este Departamento Administrativo estará facultado para entregar o compartir dicha información a las entidades involucradas en las transferencias no condicionadas de que trata el presente Decreto Legislativo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tomará como la única fuente cierta de información de las personas beneficiarias del Programa Ingreso Solidario, aquella que para el efecto haya enviado el Departamento Nacional de Planeación a la que se refiere los incisos anteriores.
Con base en esto, el Ministerio Hacienda y Crédito Público, mediante acto administrativo, ordenará la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras. En dicho acto administrativo se establecerá igualmente el monto de los recursos a transferir, la periodicidad de las transferencias y los mecanismos de dispersión, para lo cual podrá definir, en coordinación con otras entidades, los productos financieros y las entidades en las que los beneficiarios recibirán las transferencias monetarias no condicionadas.

***Parágrafo 1.** Aquellas personas que reciban las, transferencias monetarias no condicionadas de que trata el presente artículo, sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para tal fin y no lo informen a la autoridad competente, o las reciban de forma fraudulenta, incurrirán en las sanciones legales individuales a que hubiere lugar. La configuración de estos supuestos no conlleva responsabilidad para quienes participen en la implementación de este programa.*

***Parágrafo 2**. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer uso de las apropiaciones presupuestales actualmente vigentes para entender los giros del Programa Ingreso Solidario hasta tanto se agote el proceso de adición presupuestal del FOME. Una vez aprobada la adición presupuestal correspondiente, se harán los ajustes pertinentes a que haya lugar.*

***Artículo 2. Tratamiento de la información**. Durante el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, las entidades públicas y privadas están autorizadas a recibir y suministrar los datos personales delos que trata la Ley 1581 de 2012 y la información financiera, crediticia, comercial, de servicios y la proveniente de terceros países conforme a la Ley 1266 de 2008, que sea necesaria para la entrega de las*

transferencias monetarias no condicionadas de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Las entidades privadas y públicas receptoras de esta información deberán utilizar los datos e información solo para los fines aquí establecidos y estarán obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar su seguridad, circulación restringida y confidencialidad.

Las entidades privadas deberán entregar la información que sea solicitada por las entidades públicas, con el fin de identificar los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario y garantizar la entrega efectiva de las transferencias monetarias no condicionadas.

Artículo 3. Suscripción de contratos. *El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá suscribir convenios y modificar los vigentes con la red bancaria y otros operadores para garantizar la dispersión de transferencias y aumentar la capacidad de dispersión y giros monetarios a la población.*

Artículo 4. Costos operativos. *Los costos operativos requeridos para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo se asumirán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME.*

Artículo 5. Intervención de tarifas*. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá fijar los precios y tarifas correspondientes a los productos y servicios que ofrezcan las entidades financieras, sistemas de pago y operadores móviles, en el marco de las transferencias monetarias no condicionadas de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.*

Los beneficiarios del Programa Ingreso Solidario no pagarán ningún tipo de comisión o tarifa por el retiro o disposición de las transferencias de las que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

Artículo 6. Exención de impuestos. *Los traslados de los dineros correspondientes a las transferencias de los que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo, entre cuentas del Tesoro Nacional- Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las entidades financieras que dispersen las transferencias estarán exentas del gravamen a los movimientos financieros. Así mismo, la comisión o servicio que se cobre por la dispersión de los recursos por parte de las entidades financieras a los beneficiarios del programa estará excluida del impuesto sobre las ventas -IVA.*

El ingreso solidario que reciban los beneficiarios de que trata el presente Decreto Legislativo será considerado como ingreso no constitutivo de renta ni ganancia ocasional para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios.

Artículo 7. *Los recursos de las transferencias del programa Ingreso Solidario serán inembargables y no podrán abonarse a ningún tipo de obligación del beneficiario con la entidad financiera a través de la cual se disperse la transferencia monetaria no condicionada.*

Artículo 8. *Vigencia. El presente Decreto Legislativo rige a partir de la fecha de su publicación.*

La Corte Constitucional, en Sentencia C-174 de 2020[2], efectúo el control de constitucionalidad automático e integral del Decreto Legislativo 518 de 2020, arribando a las siguientes conclusiones[3]:

Primero, desde el punto de vista formal, el decreto satisface las exigencias constitucionales, por haber sido expedido en desarrollo del estado de emergencia económica y social declarado en el Decreto 417 de 2020, y durante su vigencia, por haberse justificado la adopción de las medidas allí contenidas, y por haber sido suscrito por el Presidente de la República y los 18 ministros que conforman la cartera de Estado.

Segundo, la creación de un programa semejante se enmarca y apunta a hacer frente la problemática que dio lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica y social, ya que, a raíz de las sucesivas órdenes gubernamentales de aislamiento adoptadas para contener la pandemia en el país, una parte significativa de la población carece ahora de la posibilidad de ejercer sus actividades productivas de las que derivan su sustento así como la de satisfacer sus necesidades básicas por sí mismos. De la circunstancia anterior surge para el Estado el deber de adoptar medidas especiales para suplir esta carencia que compromete directamente el derecho al mínimo vital.

Tercero, el esquema de focalización del Programa Ingreso Solidario, dirigido a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no son beneficiarias de otros programas gubernamentales de entrega directa de recursos monetarios, se explica y se justifica desde la perspectiva constitucional. En efecto, aunque la actual coyuntura ha provocado una afectación generalizada de la actividad productiva, aquella ha tenido un impacto diferenciado y desproporcionado en el referido grupo poblacional, quienes actualmente enfrentan el riesgo actual, cierto y concreto de no poder satisfacer sus necesidades vitales esenciales. ***Y, aunque los beneficiarios de los programas Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción y del mecanismo de compensación del IVA son también personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, actualmente estos reciben apoyos económicos directos que, en el actual escenario, son funcionales al objetivo de preservar su derecho al mínimo vital, por lo que resulta razonable su exclusión del programa.***

[2] Del 11 de junio de 2020. Magistrado Ponente: Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[3] http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30039483#ver_30221678

Cuarto, ***la utilización del SISBEN como instrumento principal para la individualización de los destinatarios del programa es constitucionalmente admisible, puesto se trata de la herramienta estatal por excelencia para la focalización individual de los programas sociales del Estado, siendo utilizado actualmente para identificar las personas que deben ser vinculadas al régimen subsidiado de salud, y destinatarias de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), los subsidios de sostenimiento y de la tasa de interés y la condonación de los créditos del ICETEX, la exención en el pago de la cuota de compensación militar, el programa Atención Integral a la Primera Infancia operado por el ICBF, los programas Vivienda Rural y de Generación de Ingreso y Desarrollo de Capacidades Productivas del Ministerio de Agricultura, Ser Pilo Paga, Colombia Mayor, Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Jóvenes en Acción, Empresa Rural del SRNA, y Atención Humanitaria, entre otros.*** *Asimismo, esta herramienta ha sido readecuada y reconfigurada a lo largo del tiempo para asegurar la correcta caracterización de la población colombiana y para minimizar los errores de inclusión y exclusión. Esto explica que el Decreto 518 de 2020 haya permitido la utilización de la información recabada y aún no publicada del SISBEN IV, en tanto esta nueva versión tiene un enfoque y una metodología que permite hacer frente a las falencias del diseño anterior.*

Quinto, las potestades regulatorias y de ejecución del gasto asignadas al Ministerio de Hacienda, las de focalización en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, y las operativas a cargo del sistema financiero, no sólo son consistentes con el modelo y el esquema de funcionamiento del programa, sino que además se enmarcan dentro de las potestades, facultades y áreas de especialización de cada una de estas instancias.

Con respecto a la facultad conferida al Ministerio de Hacienda para fijar las condiciones de ejecución del programa y, en particular, el monto de los recursos a transferir y la periodicidad de las transferencias, la Sala precisó que se trata de asuntos sobre los cuales no existe una reserva de ley, y que por la naturaleza de las problemáticas que se enfrentan a través del estado de emergencia, la Constitución otorga a las instancias gubernamentales facultades normativas amplias y flexibles para adecuar las sucesivas líneas de acción al desarrollo de los acontecimientos, sin que el Presidente de la República esté obligado a fijar de antemano la totalidad de las condiciones de tiempo, modo y lugar de tales intervenciones.

Asimismo, la Corte aclaró que el Presidente de la República no se encontraba constitucionalmente obligado a fijar un monto mínimo de las transferencias que asegure la vivienda, la alimentación y el acceso a los servicios públicos domiciliarios, ya que aunque en un escenario crítico como el actual el Estado debe emprender esfuerzos adicionales para garantizar el derecho al mínimo vital de los grupos más vulnerables, el Ejecutivo preserva un margen de maniobra para establecer los mecanismos y dispositivos para aliviar las cargas económicas de las personas y para facilitar su acceso a los bienes esenciales, sin que ello deba canalizarse necesariamente a través del esquema de transferencias monetarias no condicionadas en el marco del Programa Ingreso Solidario.

Asimismo, la Corte concluyó que el régimen económico de las operaciones de transferencia monetarias no condicionadas se ajuste integralmente al ordenamiento superior. El esquema de financiación a través del FOME, la determinación del sistema tarifario de las operaciones financieras a cargo del Ministerio de Hacienda, la prohibición para que los beneficiarios del programa paguen comisiones o tarifas por el uso de los recursos y para que las entidades financieras les hagan descuentos por otras deudas, y el régimen de exenciones tributarias, apunta a garantizar que la totalidad de los recursos entregados por el Estado a los beneficiarios puedan ser utilizados por estos para la satisfacción de las necesidades vitales.

Finalmente, frente al parágrafo 1 del artículo 1, la Corte precisó que la referencia a la presunta ausencia de responsabilidad de los participantes del programa en los casos de recepción fraudulenta o sin sujeción a los requisitos legales, no debe ser entendida como una cláusula de inmunidad o de irresponsabilidad de los servidores públicos encargados de la respectiva implementación, pues ello lesionaría gravemente los principios que inspiran la función pública, sino como un llamado a que la valoración del dolo o culpa grave, presupuesto de la eventual responsabilidad, tenga en cuenta las condiciones de apremio y urgencia en las que se enmarca la realización del programa gubernamental, y con ello, la flexibilización del esquema de controles y verificaciones ordinarios para la asignación de recursos públicos. En estos términos optó por condicionar la declaratoria de exequibilidad de la respectiva disposición".

En este contexto, el Decreto Legislativo 518 de 2020 fijó las directrices del programa de Ingreso Solidario concebido para efectuar transferencias monetarias directas y no condicionadas a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad durante la crisis económica y social generada por la pandemia, como mecanismo para preservar su derecho al mínimo vital en un escenario crítico en el que, como consecuencia de las medidas de aislamiento, las posibilidades de auto sostenimiento son reducidas.

Así mismo, el Decreto estableció que la administración y entrega del beneficio monetario estaría a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y que el Departamento Nacional de Planeación determinaría los hogares favorecidos a partir de la construcción de una base maestra de información que permitiera identificar los hogares más vulnerables, compuesta por diferentes "registros administrativos", para efectos de "*mejorar la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas y transferencias otorgadas por el Gobierno nacional (…), así como apoyar la entrega efectiva de dichas ayudas, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público*"

Igualmente, se indicó que el Programa de Ingreso Solidario busca beneficiar a las personas y hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad registrados en el SISBEN y que no perciban auxilios provenientes de los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas IVA.

En efecto, se determinó que para la focalización de la población, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- debe conformar un registro completo de las personas cobijadas por el SISBEN y los anteriores programas a efectos de filtrar aquellos que, perteneciendo al SISBEN, no reciben ningún auxilio estatal.

Concretamente, en el Art. 1° del Decreto Legislativo, se estableció que el Departamento Administrativo tendrá en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad "*que estén registrados en el Sisbén, y que cumplan con el criterio de ordenamiento de Sisbén*", para lo cual podrá hacer uso de los registros y ordenamientos más actualizados de este Sistema no publicados, de acuerdo con los lineamientos establecidos en precitado acto administrativo y en el manual operativo que para tal efecto emita la entidad", así mismo, que podrá utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de las personas y hogares más vulnerables beneficiarios del programa.

Concordante con lo anterior, el Director del Departamento Nacional de Planeación profirió la **Resolución No. 1093 del 6 de abril de 2020** "*Por la cual se establecen los beneficiarios del Programa de Ingreso Solidario y se adopta el Manual Operativo "Programa Ingreso Solidario"*, en cuyo artículo segundo reguló sobre la Base Maestra de Información para "*definir los beneficiarios de la transferencia monetaria no condicionada del Programa Ingreso Solidario*" indicando para ello los siguientes lineamientos:

> *"a. La base con el listado de hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario se construirá a partir de información que reposa en el Sisbén, y en los registro del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, del Ministerio del Trabajo, del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*
>
> *b. El Departamento Nacional de Planeación –DNP y la Banca de Oportunidades, realizará la segmentación del listado de hogares bancarizados y no bancarizados a partir de*

cruces con bases de datos de la central de información TransUnion y de un proceso de validación de cuentas de depósito con las entidades financieras.

c. El Departamento Nacional de Planeación – DNP en coordinación con los operadores de telefonía celular, adelantarán la ubicación de beneficiarios no bancarizados e implementará la estrategia de bancarización digital a través de números de telefonía celular".

En el mencionado "*Manual Operativo Programa Ingreso Solidario*", se estableció:

"(…) 4. Focalización

Para la definición de los potenciales beneficiarios del Programa Ingreso Solidario el DNP estructuró una Base Maestra con diferentes registros administrativos, con el propósito de identificar aquellos hogares no cubiertos por las transferencias monetarias nacionales y que por sus condiciones deberían ser sujetos de este programa.

4.1 Base maestra y construcción de la base para el Programa Ingreso Solidario

La Base Maestra se construye a partir de la información que reposa en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios – Sisbén, entendido como la principal herramienta de focalización para los programas sociales en el país, de conformidad con lo establecido en el Decreto 441 de 2017.

Por lo tanto, la Base Maestra es un conjunto de registros administrativos que articulados permiten la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales y dan información que aporta a la entrega efectiva de ayudas, al contener información de la ubicación de los hogares.

La información se construyó sobre la base del Sisbén, utilizando la información más reciente de cada persona, ya sea del Sisbén III o del Sisbén IV. Esto quiere decir que en la base de datos están incluidas encuestas con fecha reciente (Sisbén IV) y encuestas con fechas más antiguas (Sisbén III), con la intención de incluir a todas las personas registradas en el Sisbén. A continuación, se describe el proceso de construcción de la base maestra:

Las bases de Sisbén III (certificada) y Sisbén IV (consolidada) se agregan de la siguiente manera:

✓Agregación de ambas bases de datos dejando los registros de personas con fecha de actualización más reciente, priorizando el registro de Sisbén IV sobre el de Sisbén III.
✓Se crea una variable de identificación única para cada nuevo registro de la base.
✓Se homologan las variables entre bases como tipo de documento o discapacidad.

✓ Se mantienen en la Base Maestra las variables de ubicación geográfica (departamentos, municipios, barrios y veredas), identificación de personas (nombres y apellidos), ordenamiento socioeconómico (Sisbén III y Sisbén IV), identificadores de hogares y personas de ambas bases y variables adicionales de la base de Sisbén IV (IPM proxy, privaciones y algunas preguntas de la ficha).

• Cruces de información con otras bases de datos y registros administrativos:

Los cruces de información con otras bases de datos o registros administrativos con la base agregada de Sisbén se realizan teniendo en cuenta un algoritmo fonético que aumenta la probabilidad de éxito de asignar la información de una persona de una base a otra. En especial, se tienen en cuenta los números de identificación, los nombres y apellidos y las fechas de nacimiento. Los registros de aquellas bases que no se encuentran en la base agregada de Sisbén, se anexan como nuevos registros para consolidar la Base Maestra.

Luego, para generar marcas de información pertinente para la base, se realizan cruces con bases de datos y registros de:

✓Programas:
Titulares de Familias en Acción (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social)
Beneficiarios de Colombia Mayor (Ministerio del Trabajo)
Beneficiarios de Colombia Mayor (Ministerio del Trabajo)
Beneficiarios de Jóvenes en Acción (Prosperidad Social)
Beneficiarios de Generación E (Ministerio de Educación Nacional)
Primera Infancia (ICBF)
▪Niños y niñas beneficiarios
▪ Madres gestantes
▪ Niños y niñas de nacionalidad venezolana beneficiarios
Beneficiarios del Esquema de Compensación de IVA

✓Características de la población:
Víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV)
Base de Datos Única de Afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud (BDUA)

Construcción de campos de hogares no cubiertos por Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Compensación del IVA.

Con la información que contiene la Base Maestra de registros más actualizados de Sisbén con marcas de programas y registros de los programas sociales que no se encuentran en Sisbén, se identifican aquellos hogares (conformación Sisbén) en los que ninguno de sus integrantes es beneficiario de alguno de los programas de Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Compensación del IVA.

Luego de identificados, se marcan esos hogares como no cubiertos por programas."

Finalmente, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 812 del 4 de junio de 2020** "*Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*" en el que se anotó, que el Programa de Ingreso Solidario será administrado y ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, una vez se realizaran todos los procedimientos de entrega de la operación del programa por parte del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual se realizaría en el transcurso del mes siguiente contado a partir de su entrada en vigencia. Concordante con lo anterior, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social –Prosperidad Social-, expidió la **Resolución 01215 del 6 de julio de 2020** "*Por medio de la cual se reglamenta la administración y operación de Programa de Ingreso Solidario y de Adopta su Manual Operativo*"[4].

5.5. CASO CONCRETO

En el caso sub examine, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- DPS-, impugnó la sentencia proferida por el A Quo ya que a su juicio no radica en su competencia la realización de la caracterización o focalización a los hogares de los accionante, a fin de verificar si se encuentran en situaciones especiales de condiciones de vulnerabilidad, de precariedad y falta de ingresos, para posteriormente ser beneficiarios del programa.

5.5.1. Hechos relevantes probados

- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje del Sisbén de la señora Luz Mary Ruiz Ávila.

[4] En dicho acto administrativo se consideró "*Que, con el propósito de garantizar la continuidad del servicio y la finalidad pública del programa de Ingreso Solidario, se considera necesario que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social adopte las resoluciones 975 del 6 de abril de 2020, 1022 del 20 de abril de 2020, 1117 del 14 de mayo de 2020 y 1165 del 22 de mayo de 2020, así como el Manual Operativo del programa de Ingreso Solidario, expedidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, buscando así la continuidad de la operatividad del programa, bajo criterios de eficiencia, previsión, celeridad, eficacia y seguridad jurídica, dirigidos a la materialización efectiva de los derechos fundamentales de los beneficiarios de este programa social*"

- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje Sisbén de la señora Liney Espinosa Morrinson.

- Cédula de Ciudadanía y consulta de puntaje Sisbén de la señora Nellys María Pérez Olivera.

- Cédula de ciudadanía de la señora Misoris Cantillo Romero y consulta de puntaje Sisbén de la señora Misoris Cantillo Romero.

- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje Sisbén del señor Luís David de Horta Sánchez.

- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje Sisbén de la señora Nolfys Torres Aguilar.

- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje Sisbén del señor Dolis Rafael Ortiz Blanquicett.

- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje Sisbén de la señora Enelda Sánchez Mora.

- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje Sisen de la señora Adarmis Cantillo Romero.

- Cédula de ciudadanía de la señora Leidys Sánchez Mora y consulta de puntaje Sisbén de la señora Leidys Sánchez Mora.

- Cédula de ciudadanía ilegible.

- Cédula de ciudadanía de la señora Raquel Angulo Prens.

- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje Sisbén de la señora Ana Mercedes Díaz Morales.

- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje Sisbén de la señora Belquis Leonor Díaz Morales.
- Cédula de ciudadanía y consulta de puntaje Sisbén de la señora Eleyda Cantillo Romero.

- Oficio No. 2020530095211 del 03 de julio de 2020, por el cual el Departamento Nacional de Planeación remite al DPS, Acta de entrega de bases de datos de beneficiarios y potenciales beneficiarios del programa Ingreso Solidario, acta de entrega del Buzón de Ingreso Solidario y los anexos correspondientes. (Contestación del DNP).

- Pantallazos de consulta de la situación de cada accionante en las bases de datos del programa Ingreso Solidario (contenido en el informe del DPS).

5.6. Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

En el presente asunto los accionantes alegan la vulneración de los derechos a vida digna en condiciones igualitarias en época de pandemia (Covid 19), debido proceso, a la vida, a la salud, igualdad, dignidad humana, mínimo vital, subsistencia y buena fe por parte de las accionadas al no encontrarse dentro de los beneficiarios del programa de ingreso solidario.

En la sentencia impugnada, la juez de primera instancia resolvió amparar los derechos alegados solo de algunos accionantes respecto de los cual ordenó al DPS efectuar una caracterización o focalización de los hogares antes mencionados, a fin de verificar si se encuentran en situaciones especiales de condiciones de vulnerabilidad, de precariedad y falta de ingresos, conforme a todas las fuentes de información a su alcance; en caso de encontrar que los accionantes se encuentran en estado de vulnerabilidad y/o de pobreza, procedan a incluirlos como beneficiarios y realizar la transferencia monetaria respetiva, transferencia que deberá efectuarse dentro de los tres (3) días siguientes de finalizado en el término antes concedido para la focalización. Respecto a los demás demandantes, decidió negar la presente acción por no cumplir los requisitos exigidos en el programa.

Inconforme con la anterior decisión del DPS impugnó la anterior decisión, indicando la falta de competencia que le asistía para realizar dicha caracterización o focalización de los hogares, aduciendo que le corresponde al Departamento Nacional de Planeación y a la Alcaldía de Cartagena.

Expuesto lo anterior, se encuentra acreditado que:

Demandante	**Pertenece a otro Programa Social**		**Fecha de encuesta**	**Nombre Programa Social.**	
	NIVEL	**PUNTAJE**		**SI O NO**	
LUZ MARY RUIZ ÁVILA	III	32,64	2017-08-14	SI	Hogar adulto mayor
LINEY ESPINOSA MORRINSON	III	20,63	2018-03-22	SI	Hogar de familias en acción
NELLYS MARÍA PEREZ OLIVERA[5]	III	35,58	2011-11-09		
MISORIS ESTHER CANTILLO ROMERO	III	29,73	2019-12-12	SI	Familias en acción y Hogar de adulto mayor
LUÍS DAVID DE HORTA SANCHÉZ	IV	27,69	2018-10-29	SI	Hogar de familia en acción y beneficiarios devolución IVA por hogar de adulto mayor
NOLFYS TORRES AGUILAR	III	38,32	2015-02-05	NO	
DOLYS RAFAEL ORTIZ BLANQUICETT	III	37,44	2016-08-10	SI	Hogar de familias en acción
ENELDA SANCHÉZ MORA	III	39,66	2015-02-12	NO	
ADARMIS ESTHER CANTILLO ROMERO[6]	III	37,44	2018-12-14		
LEIDYS SANCHEZ MORA	III	19,41	2015-02-03	NO	
FARIDES PADILLA ANGULO[7]	III	42,78	2009-12-16		
ANA MERCEDES DÍAZ MORALES	III	21,24	2017-07-13	SI	Hogar cubierto con beneficio de Sindy Paola Díaz Morales

[5] Consultada por la Sala https://www.sisben.gov.co/atencion-al-ciudadano/paginas/consulta-del-puntaje.aspx
[6] Consultada por Sala https://www.sisben.gov.co/atencion-al-ciudadano/paginas/consulta-del-puntaje.aspx
[7] Consultada por la Sala https://www.sisben.gov.co/atencion-al-ciudadano/paginas/consulta-del-puntaje.aspx

BELQUIS LEONOR DÍAZ MORALES[8]	III	35,58	2011-11-09		
ELEYDA SOFIA CANTILLO ROMERO	III	42,34	2018-05-21	SI	Hogar de jóvenes en acción

Atendiendo a lo anterior y siendo que conforme lo establecido en el decreto de su creación, el Programa de Ingreso Solidario tiene por objeto beneficiar a las personas y hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad registrados en el SISBEN y que no perciban auxilios provenientes de los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas IVA, es claro que los hogares de las señoras: LUZ MARY RUIZ ÁVILA, LINEY ESPINOSA MORRINSON, MISORIS ESTHER CANTILLO ROMERO, LUÍS DAVID DE HORTA SANCHÉZ, DOLYS RAFAEL ORTIZ BLANQUICETT y ELEYDA SOFIA CANTILLO ROMERO**,** no tienen derecho a ser incluidos en el programa en cita, toda vez, que ya son beneficiarios de otros programas sociales del Gobierno Nacional.

A la misma conclusión se llega, respecto a la señora ANA MERCEDES DÍAZ MORALES, toda vez que conforme el informe rendido por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, su hogar ya se encuentra beneficiado con el programa a través de la señora Sindy Paola Díaz Morales. En este punto, debe recodarse que el mencionado programa está dirigido a Hogares, no a personas, por tanto, basta con que uno solo de sus miembros sea beneficiario de algún programa social del Gobierno Nacional, para que se excluya de los demás.

En lo que respecta a los accionantes: NELLYS MARÍA PEREZ OLIVERA, NOLFYS TORRES AGUILAR, ENELDA SANCHÉZ MORA, ADARMIS ESTHER CANTILLO ROMERO y FARIDES PADILLA ANGULO **,** se constató que sus puntajes de SISBEN son 35,58; 38,32; 39,66; 37,44; 42,78; respectivamente, esto es, exceden el límite establecido para ser beneficiarios del Programa de Ingreso Solidario, el cual, en todo caso, debe ser inferior a 30 puntos, como se encuentra establecido en el Manual que regula sobre la materia.

[8] Consultada por la Sala https://www.sisben.gov.co/atencion-al-ciudadano/paginas/consulta-del-puntaje.aspx

Finalmente, en lo que refiere a la señora LEIDYS SANCHEZ MORA se observa que su estudio arrojó como resultado "*registra no es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, toda vez que la fecha de encuesta SISBEN es de 2015-02-03, anterior a la fecha exigida por los lineamientos del Programa*"; razón que, conforme el Informe rendido por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, se constituye en Criterio de Exclusión del Programa de Ingreso Solidario. Este mismo criterio se cumple respecto a los siguientes accionantes: NELLYS MARÍA PEREZ OLIVERA, NOLFYS TORRES AGUILAR, ENELDA SANCHÉZ MORA, DOLYS RAFAEL ORTIZ BLANQUICETT, BELQUIS LEONOR DÍAZ MORALES y FARIDES PADILLA ANGULO.

Amén de lo anterior, se señala que en el expediente no reposa prueba alguna que acredite que estos últimos accionantes hayan adelantado alguna gestión orientada a actualizar la información existente en el SISBEN, obligación que les asiste de conformidad con lo establecido en el Art. 2.2.8.3.2 del Decreto 1082 de 2015 "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional*", que establece: ***"Obligación de actualización de la información***. *Las personas registradas en el Sisbén deben mantener actualizada su información. En caso de cambio del lugar de residencia se deberá solicitar la aplicación de una nueva encuesta ante la entidad territorial donde se ubique su nueva residencia (…)"*

Así las cosas, la no inclusión de los accionantes en el Programa de Ingreso Solidario no implica la vulneración de los derechos fundamentales invocados, toda vez que lo probado en el proceso es que no cumplen con los requisitos necesarios para ser beneficiarios del mismo. Por lo que, no es posible que a través de este instrumento constitucional se acceda a lo pretendido, omitiendo el procedimiento y condiciones especiales que deben cumplirse, pues ello, conllevaría a desconocer los derechos de las demás personas que si cumplen con los supuestos requeridos para ser favorecidos de la ayuda implementada a través del Programa de Ingreso Solidario.

Amén de lo anterior, debe advertirse que en el expediente tampoco se demostró que los demandantes se encuentren en una situación que los ubique en especiales condiciones de vulnerabilidad, es decir, en estado de pobreza extrema o mayor probabilidad de caer en la misma, de forma tal, que su no inclusión en el Programa de Ingreso Solidario les cause un perjuicio irremediable,

circunstancias que, además, torna improcedente, de manera subsidiaria, el mecanismo constitucional incoado.

Finalmente, se les conmina a los accionantes a acudir a la Secretaría de Planeación del Distrito de Cartagena, en el evento en que quieran realizar la actualización de su puntaje del sisbén para acceder en un futuro al programa aquí solicitado, teniendo en cuenta que es lo pertinente conforme se mencionó anteriormente.

Con base en todo lo expuesto, la Sala procederá a revocar el fallo de primera instancia, toda vez que no se acreditó la vulneración de los derechos fundamentales alegados, toda vez que los accionantes no cumplieron con los presupuestos establecidos por la norma regulatoria del programa de ingreso solidario, como son: (i) No tener un puntaje mayor a 30 puntos en el Sisbén; (ii) No ser beneficiario de otro programa o subsidio otorgado por el Gobierno Nacional; y (iii) Fecha de encuesta Sisbén III inferior a enero 2017.

En razón a lo anterior, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley

VI.- FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de primera instancia de fecha primero (01) de septiembre de 2020, proferida por el Juzgado cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, y en su lugar **DENIEGUESE** las pretensiones de la demanda, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE por cualquier medio efectivo a los interesados en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, (art. 32 Decreto 2591 de 1991) una vez se emita autorización por parte del Consejo Superior de la Judicatura.

CUARTO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 064 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VASQUEZ CONTRERAS

DIGNA MARIA GUERRA PICÓN

ACCIÓN	**IMPUGNACIÓN DE TUTELA**
RADICADO	**13-001-33-33-004- 2020- 00093- 01**
ACCIONANTE	**LUZ MARY RUIZ ÁVILA Y OTROS**
ACCIONADO	**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA SEGURIDAD SOCIAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.**
MAGISTRADO PONENTE	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**