



No. de radicación: **M-2020-1400-035515**

Fecha radicación: 2020-12-15 03:09:21 PM

## MEMORANDO

PARA: Édgar Orlando Picón Prado

Director Técnico

Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre procedimiento a seguir por no cobro del giro extraordinario de los programas familias y jóvenes en acción.

En atención al memorando No. M-2020-4100-033964 de fecha 7 de diciembre de los corrientes, mediante el cual se solicita emitir concepto jurídico con respecto al procedimiento que debe seguir la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas en relación con los recursos financieros girados y no cobrados por las familias y jóvenes en acción focalizados por virtud de la transferencia económica no condicionada, extraordinaria y adicional decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo No. 814 de 2020 en el marco del estado de emergencia sanitaria, económica, social y ecológica, esta Oficina Asesora Jurídica conceptúa en los siguientes términos:

### I. PROBLEMA JURÍDICO PLANTEADO.

*¿Cuál es el procedimiento a seguir en el caso de los beneficiarios que no cobraron el giro no condicionado, extraordinario y adicional en los programas familias y jóvenes en acción autorizados por el Gobierno nacional en el marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19?*

### II. ANTECEDENTES.

La Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas realizó solicitud de concepto jurídico en los siguientes términos:

*"...Solicitamos concepto que blinde el procedimiento a seguir en lo que tiene que ver con el pago de los recursos no cobrados por estas familias, teniendo en cuenta que por tener la naturaleza "no condicionada", no puede ser regida por la normatividad interna del Programa."*

En reunión virtual de fecha 10 de diciembre de 2020, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas efectuó alcance a la anterior consulta y formuló las siguientes preguntas:

- 1. ¿Es procedente la revocatoria directa de los incentivos económicos extraordinarios girados y no cobrados por sus destinatarios, previo agotamiento del debido proceso administrativo?*
- 2. ¿Puede reprogramarse la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas extraordinarias giradas por Prosperidad Social y que no fueron cobradas oportunamente por sus titulares?*

Mediante memorando No. M-2020-4100-035299 de fecha 14 de diciembre de 2020, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas dio alcance a la solicitud de concepto jurídico, solicitando se aclare lo siguiente:



“...Solicitamos se nos indique si para esta reprogramación... se requiere publicación de resolución”. Lo anterior, en el marco del programa Jóvenes en Acción.

De conformidad con lo anterior, se procede a dar respuesta desarrollando el presente concepto de la manera que se expone a continuación.

### III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

#### 1. De la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas.

Según lo establecido en el artículo 21 del Decreto 2094 de 2016 “*Por el cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social*”, a la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, le corresponde entre otras funciones, la siguiente:

*“2. Ejecutar y articular las políticas, planes, programas y proyectos de transferencias monetarias dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población objeto del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación.”*

Lo anterior, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 11 literal a) numeral 4 de la Resolución No. 01986 del 3 de noviembre de 2020, al GIT Antifraudes le corresponde, entre otras funciones:

*“Establecer los lineamientos para la aplicación del procedimiento que garantice el ejercicio del debido proceso de los beneficiarios de las transferencias monetarias de la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas, que luego del control de calidad permanente a las bases de datos, evidencien alguna causal de incumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente”*

En este orden de ideas, la Dirección de Transferencias de Monetarias Condicionadas cuenta con plena autonomía para definir los procedimientos internos para la entrega de los incentivos económicos.

Con respecto a la naturaleza y finalidad de las transferencias monetarias condicionadas que entregan los programas Familias y Jóvenes en Acción, esta Oficina se remite a lo dicho en los memorandos No. 20181900035943 del 13 de marzo de 2018 y M-2020-1400-026924 del 10 de septiembre de 2020, en lo pertinente; motivo por el cual, en este concepto no habrá pronunciamiento en este aspecto.

#### 2. De las medidas de carácter social adoptadas en el marco de la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, económica, social y ecológica por razón de la pandemia del Coronavirus o Sars-Cov-2 (Covid-19)

El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la existencia de emergencia sanitaria en el territorio colombiano, como consecuencia de la pandemia desatada por el coronavirus o Sars-Cov-2 (Covid-19) y ordenó una serie de medidas de carácter vinculante, a fin de reducir el impacto de la pandemia en el territorio nacional. La emergencia sanitaria fue prorrogada por el Ministerio mediante las Resoluciones No. 844, 1462 y 2230 de 2020 hasta el 28 de febrero de 2021 o antes si desaparecen las causas que dieron lugar a su declaratoria.

Dentro de ese contexto, el Gobierno Nacional mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 decretó el estado de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional dictó una serie de restricciones en materia de orden público y de aislamiento selectivo, individual y responsable, las cuales a la fecha, fueron prorrogadas por el Gobierno Nacional hasta el día 16 de enero de 2021, por virtud de la expedición del Decreto No. 1550 del 28 de noviembre de 2020.



Con base en lo anteriormente mencionado por intermedio de los Decretos Legislativos No. 458 del 22 de marzo de 2020, 659 del 13 de mayo de 2020 y 563 del 15 de abril de 2020, se autorizó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción.

Posteriormente, el artículo 1 del Decreto Legislativo 563 del 15 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas especiales y transitorias para el sector de inclusión social y reconciliación, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, suspendió el siguiente aparte del artículo 7 de la Ley 1532 de 2012 *“por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción”*: *“[...] la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad”*.

En este orden de ideas, el Gobierno Nacional, a fin de mitigar los efectos adversos del estado de emergencia en la economía de las personas en situación de pobreza o de pobreza extrema, ordenó la entrega por parte de Prosperidad Social a los titulares que cumplan ciertos requisitos, de incentivos económicos, bajo la modalidad de transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales.

En consecuencia, para la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales, no se exigió el cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad a cargo de los titulares de los incentivos económicos.

En razón a lo expuesto, mediante el Decreto Legislativo No. 659 del 13 de mayo de 2020, nuevamente se decretó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, durante el término que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, autorizando al Gobierno nacional para que por medio del Ministerio del Trabajo y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, realice la entrega de una (1) transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, de acuerdo a competencias legalmente asignadas.

Conforme a lo señalado en el artículo 2 del Decreto Legislativo No. 659 de 2020, la entrega de las mencionadas transferencias monetarias no condicionadas se ejecuta con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME, para lo cual, según la disponibilidad presupuestal al interior del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

En el programa Familias en Acción, se tuvieron en cuenta como requisitos para la entrega de la transferencia monetaria adicional y extraordinaria, los siguientes:

COMPONENTE DE LA TRANSFERENCIA	REQUISITO PARA SER BENEFICIARIO
<p><u>Incentivo extraordinario:</u></p> <p>Una (1) Transferencia Monetaria <b>NO CONDICIONADA</b> (No se exige verificación de cumplimiento de compromisos), adicional y extraordinaria, por valor de <b>145 mil pesos</b>.</p>	<p>Familias <b>ACTIVAS</b> en el programa, a fecha de corte 8 de marzo de 2020, en estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiario</li> <li>• Elegible Inscrito</li> <li>• Suspendido</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Decreto 458 del 22 de marzo de 2020</u></li> <li>• <u>Resolución No. 00619 de 2020.</u></li> </ul>	<p><b>NO se entrega a familias que:</b></p> <p>Esten retiradas del Programa o Suspendidas por fallecimiento del titular.</p>
<p><b><u>Incentivo extraordinario:</u></b></p> <p>Una (1) Transferencia Monetaria <b>NO CONDICIONADA</b> (No se exige verificación de cumplimiento de compromisos), adicional y extraordinaria, por valor de <u>145 mil pesos.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Decreto 659 del 13 de mayo de 2020</u></li> <li>• <u>Resolución No. 00928 del 14 de mayo de 2020.</u></li> </ul>	<p><b>Familias ACTIVAS en el programa, a fecha de corte 6 de mayo de 2020, en estado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiario</li> <li>• Elegible Inscrito</li> <li>• Suspendido</li> </ul> <p><b>NO se entrega a familias que:</b></p> <p>Esten retiradas del Programa o Suspendidas por fallecimiento del titular.</p>
<p><b><u>Incentivo extraordinario:</u></b></p> <p>Una (1) Transferencia Monetaria <b>NO CONDICIONADA</b> (No se exige verificación de cumplimiento de compromisos), adicional y extraordinaria, por valor de <u>145 mil pesos.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <u>Decreto 814 del 04 de junio de 2020</u></li> <li>• <u>Resolución No. 01168 del 01 de julio de 2020.</u></li> </ul>	<p><b>Familias ACTIVAS en el programa, a fecha de corte 18 de Junio de 2020, en estado:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Beneficiario</li> <li>• Elegible Inscrito</li> <li>• Suspendido</li> </ul> <p><b>NO se entrega a familias que:</b></p> <p>Esten retiradas del Programa o Suspendidas por fallecimiento del titular.</p>

Para el caso del programa Jóvenes en Acción, los requisitos que estableció el programa para la entrega del incentivo adicional y extraordinario, fueron los siguientes:

COMPONENTE DE LA TRANSFERENCIA	REQUISITO PARA SER BENEFICIARIO



<p><b><u>Giro adicional extraordinario:</u></b></p> <p>Autorizado por Gobierno Nacional en razón a emergencia social y económica.</p> <p>No esta condiciona a verificación de compromisos.</p> <p>Valor \$356.000</p> <p><b><u>Decreto 458 del 22 de marzo de 2020</u></b></p>	<p>Joven en Acción priorizado con puntaje SISBEN hasta 35.4, que estén inscritos al programa antes del 20 de marzo de 2020.</p> <p><b>NO se entrega a Jóvenes:</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Suspendidos en el programa a corte 31 de diciembre de 2018.</li><li>2. Miembro de una familia en acción, beneficiaria de pago extraordinario.</li><li>3. Quienes no hubiesen terminado de formalizar su inscripción al programa a corte 20 de marzo de 2020.</li><li>4. Quienes finalizaron acompañamiento antes del 30 de noviembre de 2019.</li></ol>
<p><b><u>Giro adicional extraordinario:</u></b></p> <p>Autorizado por Gobierno Nacional en razón a emergencia social y económica.</p> <p>No esta condiciona a verificación de compromisos.</p> <p>Valor \$356.000</p> <p><b><u>Decreto 659 del 13 de mayo de 2020</u></b></p> <p><b><u>Resolución No. 00934 del 14 de mayo de 2020.</u></b></p>	<p>Joven en Acción que estén inscritos al programa antes del 06 de mayo de 2020.</p> <p><b>NO se entrega a Jóvenes:</b></p> <p>Que se encuentren en estado fallecido en las bases de datos del Ministerio de Salud (PISIS) con corte al 20 de abril de 2020.</p>
<p><b><u>Giro adicional extraordinario:</u></b></p> <p>Autorizado por Gobierno Nacional en razón a emergencia social y económica.</p>	<p>Joven en Acción que estén inscritos al programa antes del 06 de mayo de 2020.</p>



<p>No esta condiciona a verificación de compromisos.</p> <p>Valor \$356.000</p> <p><u>Decreto 814 del 04 de junio de 2020</u></p> <p><u>Resolución No. 01169 del 01 de julio de 2020.</u></p>	<p><b>NO se entrega a Jóvenes:</b></p> <p>Que se encuentren en estado fallecido en las bases de datos del Ministerio de Salud (PISIS) con corte al 10 de junio de 2020.</p>
---	---

Por tanto, para la selección de los beneficiarios de los incentivos económicos, en ambos casos se tuvieron en cuenta los titulares que ya se encontraban activos e inscritos en los programas, como consecuencia del cruce de las bases de datos.

Prosperidad Social, dando cumplimiento a las disposiciones del Gobierno Nacional, profirió actos administrativos por los cuales dio cumplimiento a la entrega de los incentivos económicos en mención, dentro de las cuales están las Resoluciones No. 01963 del 30 de octubre y 1975 del 03 noviembre de 2020, respectivamente, por las cuales se ordenó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en los programas Familias y Jóvenes en Acción, respectivamente, sin que se estableciera un marco normativo como tal que regulara las situaciones jurídicas particulares que se presenten con respecto de las transferencias monetarias no condicionadas.

3. De la naturaleza jurídica de la transferencia monetaria establecida por los Decretos Legislativos No. 659 del 13 de mayo y 814 del 04 de junio de 2020.

Es preciso recordar que los programas Familias y Jóvenes en Acción encuentran sustento técnico en los documentos Conpes Social No. 100 de 29 de junio de 2006 y 173 de 2014, en los cuales se adoptan herramientas técnicas que permiten establecer mecanismos de focalización para identificar a la población en situación de pobreza y de pobreza extrema, población objetivo de los programas Familias y Jóvenes en Acción de Prosperidad Social.

A partir de allí, el Gobierno Nacional comprende la necesidad de establecer como política pública el programa Familias en Acción a través de la Ley 1532 de 2012, modificada por la Ley 1948 de 2019, la cual a su vez, en el artículo 6D, establece la garantía para los jóvenes pertenecientes a los núcleos familiares beneficiarios del incentivo económico del programa Familias en Acción del acceso a la educación superior a través del beneficio que otorga el programa Jóvenes en Acción.

Lo anterior significó la necesidad de reformular el programa Familias en Acción de acuerdo con las medidas de asistencia social a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema.

En ese contexto, los incentivos económicos de ambos programas bajo la modalidad de transferencia monetaria condicionada, tienen como objetivos, contribuir a la superación y prevención de la pobreza, a la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares.

Por lo anterior, dichos programas han operativizado su ciclo de funcionamiento mediante cronogramas anuales



de cumplimiento de compromisos en salud y educación a cargo de los titulares, su verificación a cargo de las instituciones de salud y de educación, el cargue de dicha información en los aplicativos de Prosperidad Social para el desembolso de los incentivos económicos a cargo de la Entidad y su posterior cobro por parte de los beneficiarios.

Sin embargo, en el marco de la emergencia sanitaria, económica, social y ecológica declarada como consecuencia de la pandemia del coronavirus o Sars-Cov-2, el Gobierno Nacional se vio en la necesidad de implementar medidas excepcionales en materia de salud y educación, a través de sendos actos administrativos, como por ejemplo, la Circular Ministerial No. 021 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Educación Nacional, en la que se impartieron recomendaciones a la comunidad educativa nacional en cuanto a la integración en la formación académica de los estudiantes, de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Asimismo, en materia de salud, el Ministerio de Salud y de la Protección Social expidió la Resolución No. 502 del 24 de marzo de 2020, por medio de la cual se ordenó la prestación de servicios de salud bajo la modalidad de telemedicina, dentro de la cual se enmarcan los servicios en materia de controles de crecimiento y desarrollo en favor de los menores de edad beneficiarios del programa Familias en Acción.

En ese contexto, se advierte que las transferencias monetarias que estableció el Gobierno Nacional mediante los Decretos Legislativos No. 659 del 13 de mayo y 814 del 04 de junio de 2020, no corresponden a la figura de transferencia monetaria condicionada ordinaria y tradicional que Prosperidad Social viene entregando a los titulares, ergo, los incentivos económicos que el Gobierno Nacional le ordenó a Prosperidad Social entregar como consecuencia del estado de emergencia que aún hoy persiste, son distintos a las transferencias monetarias que de ordinario y según un cronograma anualizado de cumplimiento, verificación y desembolso entrega Prosperidad Social.

Por lo anterior, para entrar a definir el procedimiento que deberán tener los recursos económicos desembolsados por los programas Familias y Jóvenes en Acción que a la fecha no han sido cobrados por los titulares de las transferencias monetarias no condicionadas extraordinarias, debe determinarse en primer lugar, la naturaleza de las mismas.

En el marco del artículo 215 Superior, el Gobierno Nacional declaró la existencia del estado de emergencia sanitaria, económica, social y ecológica ante la ocurrencia de los hechos de público conocimiento que aún, al día de hoy perturban o amenazan con *“perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país”* y constituyen grave calamidad pública.

En concordancia con lo anterior, las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales por los programas Familias y Jóvenes en Acción que entrega Prosperidad Social a los titulares en estado beneficiario, elegible inscrito y suspendido, deben entenderse como un complemento a los ingresos que antes del estado de emergencia percibía el núcleo familiar del beneficiario, teniendo en cuenta el impacto que los efectos que la pandemia del coronavirus y las medidas de aislamiento preventivo y selectivo tiene en los hogares en situación de pobreza y de pobreza extrema.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional, quien mediante Sentencia C-159 de 1998<sup>[1]</sup>, manifestó que:

*“La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho, el cual tiene como objetivo esencial 'promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades'; o como lo ha señalado en otra oportunidad la misma Corte, 'El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades*



*actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.”*

Bajo este entendido se explica que el otorgamiento de estas ayudas económicas materializan los principios y fines del Estado Social de Derecho, entre ellos: la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la efectividad de los derechos y el bienestar general de las personas más vulnerables, de manera que se garantiza su calidad de sujetos de especial protección constitucional.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos mediante la Resolución 1/2020 11 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas” adoptada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 10 de abril de 2020, manifestó que:

*“Recordando que al momento de emitir medidas de emergencia y contención frente a la pandemia del COVID-19, los Estados de la región deben brindar y aplicar perspectivas intersecciones y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo, tales como: personas mayores y personas de cualquier edad que tienen afecciones médicas preexistentes, personas privadas de libertad, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de movilidad humana, niñas, niños y adolescentes, personas LGBTI, personas afrodescendientes, personas con discapacidad, personas trabajadoras, y personas que viven en pobreza y pobreza extrema, especialmente personas trabajadoras informales y personas en situación de calle; así como en las defensoras y defensores de derechos humanos, líderes sociales, profesionales de la salud y periodistas”*

(...).

*Disponer y movilizar el máximo de los recursos disponibles, incluyendo acciones de búsqueda permanente de dichos recursos a nivel nacional y multilateral, para hacer efectivo el derecho a la salud y otros DESGA el con objeto de prevenir y mitigar los efectos de la pandemia sobre los derechos humanos, incluso tomando medidas de política fiscal que permitan una redistribución equitativa, incluyendo el diseño de planes y compromisos concretos para aumentar sustantivamente el presupuesto público para garantizar el derecho a la salud”.*

Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante la Declaración 1/20 del 9 de abril de 2020 “COVID-19 y derechos humanos: los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales” indicó que:

*“Dada la naturaleza de la pandemia, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales deben ser garantizados sin discriminación a toda persona bajo la jurisdicción del Estado y, en especial, a aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como son las personas mayores, las niñas y los niños, las personas con discapacidad, las personas migrantes, los refugiados, los apátridas, las personas privadas de la libertad, las personas LGBTI, las mujeres embarazadas o en perrada de post parto, las comunidades indígenas, las personas afrodescendientes, las personas que viven del trabajo informal, la población de barrios ozonas de habitación precaria, las personas en situación de calle, las personas en situación de pobreza, y el personal de los servicios de salud que atienden esta emergencia”.*

En función a lo anteriormente planteado, queda claro que el pago de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales es necesaria porque los efectos de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 impacta especialmente a la población vulnerable que, a causa de las restricciones para prevenir la propagación de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, ven afectados sus ingresos.

Lo anterior, aclarando que los beneficios económicos que se establecieron mediante los Decretos No. 659 del 13 de mayo y 814 del 04 de junio de 2020, tienen las siguientes características: **(i) Son no condicionados porque no se exigen compromisos de corresponsabilidad a los beneficiarios, (ii) Son extraordinarios porque se realizan por fuera del cronograma de los giros ordinarios, y (iii) Son adicionales porque los beneficiarios actualmente no están en condiciones de generar ningún ingreso que les permita garantizar su subsistencia.**

En consecuencia, los manuales que regulan los ciclos operativos de los programas Familias y Jóvenes en Acción y





sus guías operativas no contemplan las situaciones de hecho que se están desarrollando con ocasión del desembolso de las transferencias monetarias no condicionadas decretadas por el Gobierno Nacional, como quiera que los ciclos operativos contemplados en los manuales no se ejecutan en la forma prevista en los mismos, dado el estado de emergencia y la normativa excepcional en los cuales fueron creados, lo que deviene en la inaplicación parcial de los manuales y guías operativas vigentes, lo cual es viable y procedente en aquellos eventos en donde se propende por el cumplimiento de un principio o deber constitucional, como los ya enunciados con anterioridad.

En este punto es pertinente aclarar que acorde con lo regulado en los actos administrativos expedidos por Prosperidad Social que ordenan la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales, deben ser entregadas a los titulares que se hallan en “... los ESTADOS: BENEFICIARIO, ELEGIBLE INSCRITO Y SUSPENDIDO, de las cuales se exceptuarán las familias en ESTADO RETIRADO o SUSPENDIDO <sup>[2]</sup> para el programa Familias en Acción e “inscritos antes del día 26 de octubre de 2020 y que no se encuentren en estado fallecido” <sup>[3]</sup> en el caso del programa Jóvenes en Acción”

Lo que quiere decir que en estos aspectos es preciso tener en cuenta la regulación ya existente en los programas.

Ahora bien, habiendo aclarado ya que los incentivos económicos ordinarios difieren de los no condicionados extraordinarios y adicionales, es preciso aclarar además que mientras que los giros ordinarios tienen como finalidad la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, los extraordinarios buscan complementar el ingreso ante la imposibilidad de generar recursos para garantizar la subsistencia debido a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para mitigar la emergencia causada por el coronavirus (COVID-19), tales como cuarentenas, aislamientos, cierres de varios sectores de la economía, etc.

Por tal motivo, las causales y condiciones de salida que generen la suspensión o retiro de los titulares que impidan la entrega de la transferencia monetaria no condicionada, extraordinaria y adicional, deberán estar señaladas expresamente en la regulación específica que para el efecto expida Prosperidad Social.

#### 4. Derechos adquiridos, meras expectativas y situaciones jurídicas consolidadas

Sobre el particular debe tenerse en cuenta la jurisprudencia constitucional con respecto a la protección de los derechos adquiridos, a fin de contar con una justificación lo suficientemente soportada antes de proceder a limitar el acceso a las transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias, veamos:

*"Configuran derechos adquiridos las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona. Ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales. De este modo se construye el principio de la irretroactividad de la ley, es decir, que la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas, y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes"14. (Subrayado fuera de texto).*

Así mismo, la Corte ha manifestado que el principio de irretroactividad de la ley no opera respecto de las meras expectativas:

*"La noción de derecho adquirido ha sido ampliamente discutida por la ciencia jurídica, a fin de distinguirla de las meras expectativas, pues mientras el primero no puede ser desconocido por las leyes ulteriores, por el contrario las segundas no gozan de esa protección. Esta distinción se relaciona entonces con la aplicación de la ley en el tiempo y la prohibición de la retroactividad, pues en principio una norma posterior no puede desconocer situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de una regulación anterior, pero en cambio la ley puede modificar discrecionalmente las meras probabilidades o esperanzas que se tienen*



de obtener algún día un derecho. A su vez, esta prohibición de la retroactividad es consustancial a la idea misma del derecho en una sociedad democrática, pues la regulación social a través de normas jurídicas pretende dirigir la conducta de personas libres, por lo cual es necesario que los individuos conozcan previamente las normas para que puedan adecuar sus comportamientos a las mismas. Una aplicación retroactiva de una ley rompe entonces no sólo la confianza de las personas en el derecho, con lo cual se afecta la buena fe sino que, además, desconoce la libertad y autonomía de los destinatarios de las normas, con lo cual se vulnera su dignidad".<sup>15</sup> (Subrayado fuera de texto).

También debe señalarse que la intangibilidad de los derechos adquiridos no significa que la legislación deba permanecer petrificada indefinidamente y que no pueda sufrir cambios o alteraciones, y tampoco que toda modificación normativa per se desconozca derechos adquiridos, "pues nadie tiene derecho a una cierta y eterna reglamentación de sus derechos y obligaciones, ni aún en materia laboral en la cual la regla general, que participa de la definición general de este fenómeno jurídico, en principio hace aplicable la nueva ley a todo contrato en curso, aun si se tiene en cuenta aspectos pasados que aún no están consumados, y tiene por lo tanto efectos retrospectivos, de un lado, y pro futuro, del otro"<sup>16</sup> <sup>[4]</sup>."

En esa misma línea, la Corte estableció que en materia de derecho público no es posible hablar de la configuración de derechos adquiridos sino de "situaciones jurídicas consolidadas" creadas por la autoridad administrativa.

"2. La jurisprudencia de la Corte se ha ocupado de analizar tales contenidos y, en particular dado el interés que ello representa para el asunto que debe decidir la Corte en esta oportunidad, ha caracterizado la categoría "derechos adquiridos". Ciertamente, desde sus primeras providencias este Tribunal indicó que ellos corresponden a "las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona." [2]

Existirá entonces un derecho adquirido cuando durante la vigencia de la ley, el individuo logra cumplir con todos y cada uno de los requisitos establecidos en ella, lo cual configura la existencia de una determinada posición o relación jurídica.

Es decir, si las condiciones fijadas en una ley para la protección de esa posición o relación jurídica se satisfacen en su integridad, se entiende que toma forma un derecho que hace parte del patrimonio de su titular. Dicho de otra manera, "cuando respecto de un determinado sujeto, los hechos descritos en las premisas normativas tienen debido cumplimiento." [3]

Es relevante resaltar lo establecido en el primer inciso del artículo 58 de la Carta que alude, en realidad, a la forma en que los derechos de los particulares se manifiestan a lo largo de su vigencia. Menciona primero situaciones particulares y concretas que no tienen ni llegan a tener vínculo alguno con la utilidad pública o el interés social, en este caso, luego de cumplidos los requisitos establecidos en la ley y configurados los derechos estos no pueden ser descocidos o vulnerados arbitrariamente, luego, cualquier modificación a los mismos debe tener el consentimiento válido de su titular como garantía de libertad y seguridad jurídica.

En segundo lugar y de notable relevancia para el análisis del asunto que ocupa la atención de la Sala, se refiere a aquellas situaciones particulares y concretas que nacen o se desarrollan en contextos asociados a la utilidad pública o al interés social. En este supuesto, la segunda parte del artículo 58 de la Constitución advierte que aunque existan derechos de los particulares ellos deberán ceder en caso de conflicto con dicha utilidad o interés.

Es a partir de esta consideración que la Corte Constitucional ha señalado que en derecho público no resulta posible hablar de derecho adquirido propiamente dicho. Así, en la sentencia C-604 de 2000 indicó:

"La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, solamente se aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas. (...) Esta diferencia adquiere mayor relevancia cuanto se trata de disposiciones de carácter tributario. Por ello señaló la Corte en sentencia anterior, (...) que "en este campo no existe el amparo de derechos adquiridos pues la dinámica propia del Estado obliga al legislador a modificar la normatividad en aras de lograr el bienestar de la colectividad en general; en consecuencia, nadie puede pretender que un determinado régimen tributario lo rija por siempre y para siempre, esto es, que se convierta en inmodificable. En esa misma dirección la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta del Consejo de Estado, en la sentencia de 20 de marzo de 1970 expresó:



**"Surge de allí una diferencia específica entre las situaciones jurídicas individuales o derechos subjetivos que emanan del derecho privado y las que se derivan de normas de derecho público. Mientras las primeras deben ser respetadas íntegramente a su titular por todos los demás particulares, por la autoridad y por la ley, que no puede vulnerarlos ni desconocerlos sino apenas regular su ejercicio, aquellas que nacen del derecho público son susceptibles de modificaciones en el futuro y aun de ser extinguidas por obra de la voluntad legislativa en aras del interés supremo de la colectividad y de sus necesidades inmanentes de progreso y equilibrio social".[4]. [5]"** (Negrita y subrayado fuera de texto).

Sin embargo, no se puede perder de vista que se trata de situaciones particulares y concretas que nacen y se desarrollan en el marco de relaciones que no tienen ni llegan a tener vínculo alguno con la utilidad pública o el interés social, luego surge un derecho que hace intangible la posición o relación jurídica que se consolidó por virtud del cumplimiento de las condiciones contenidas en la ley. Esas situaciones, por razones de seguridad jurídica y en virtud del principio irretroactividad de la ley, no podrían ser afectadas en modo alguno.

Cualquier limitación o restricción en su ejercicio deberán consultar primero, al desarrollo jurisprudencial establecido por la Corte, so pena de afectar los derechos adquiridos de los titulares y beneficiarios de las transferencias monetarias no condicionadas.

Finalmente, la Corte ha distinguido entre suspensión, privación y limitación de un derecho en los siguientes términos:

*"Debe recordarse en este momento la diferencia entre privar, suspender o limitar un derecho fundamental. Así pues, debe señalarse que la privación de un derecho sólo puede hacerse de manera concreta, personal, como consecuencia de una sanción, que sólo puede ser impuesta por un juez. Así, se priva de un derecho a una persona determinada, individualizada y quien priva de los derechos es el juez. En lo que toca con la suspensión ésta permite que el derecho pueda ejercerse ante otras personas que no sean el Estado (por ejemplo, frente a otros ciudadanos) y el derecho suspendido se rodea de ciertas garantías para evitar que haya abusos o suspensión sin requisitos. De este modo, se suspende un derecho frente a la autoridad pero no frente a otros miembros de la comunidad, se debe fijar en las causas de la suspensión y si estas continúan para poder ser reactivado. Finalmente se limita un derecho cuando se tiene como supuesto fundamental la posibilidad de ejercer el derecho; el derecho aun con un gravamen puede ser ejercido; a contrario sensu no puede impedirse su ejercicio. De esta manera, limitar presupone la posibilidad del ejercicio del derecho, que se ejerce con condiciones, pero no se impide su ejercicio. En un estado de excepción sólo está facultado para la limitación de los derechos."*<sup>[6]</sup>

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional precitada, en caso de limitar el acceso a las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales establecidas por el Gobierno Nacional, sólo podrá hacerse a futuro, lo cual sólo podría hacerse expidiendo la reglamentación de las mencionadas transferencias, sin que la normativa pueda tener efectos retroactivos, permitiendo en todo caso, que el titular de los incentivos girados acceda a los recursos depositados en su favor.

## 5. El debido proceso administrativo.

Con respecto al derecho al debido proceso, es pertinente hacer remisión expresa a lo manifestado por esta Oficina Asesora en el concepto rendido mediante el memorando No. M-2020-1400-026924 del 9 de octubre de 2020, como quiera que el alcance legal y jurisprudencial del derecho al debido proceso no presenta variaciones a la fecha de emisión de este concepto, motivo por el cual, se hace remisión a lo ya dicho en este punto.

Sin embargo, es importante destacar que la suspensión y/o retiro de un núcleo familiar de los programas Familias y Jóvenes en Acción debe hacerse con sujeción al debido proceso administrativo, de acuerdo con las reglas de la jurisprudencia constitucional, citadas en el mencionado concepto jurídico, reglas que deberán ser tenidas en cuenta por la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas antes de proceder a limitar la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales.



## 6. Consecuencias jurídicas del no cobro del incentivo económico y revocatoria directa del derecho.

El artículo 93 de la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” establece las causales bajo las cuales procede la revocatoria directa de los actos administrativos de carácter particular y concreto, sin que medie autorización expresa del titular, bajo tres causales específicas:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona.

El procedimiento que deberá seguir la autoridad administrativa en cada caso, será el establecido en el artículo 97 del CPACA.

En desarrollo de lo anterior, la Corte Constitucional en la sentencia SU050/17, estableció las condiciones para proceder a la revocatoria directa:

*“Así como el legislador previó la posibilidad de revocar un acto administrativo de contenido particular y concreto sin que medie consentimiento del titular, cuando se trata de un acto ficto o presunto o cuando haya sido expedido por medios ilegales o fraudulentos, también estableció en el artículo 74 el procedimiento que la Administración debe adelantar para tal efecto.*

**Específicamente, señaló los siguientes deberes: (i) comunicar al particular del inicio de la actuación administrativa que se adelanta para determinar la ilegalidad del acto administrativo que se pretende revocar (artículo 28) con la finalidad de permitirle al afectado que pueda “hacerse parte y hacer valer sus derechos” (artículo 14), (ii) en caso de encontrarlo necesario decretar las pruebas pertinentes para comprobar la ilegalidad del acto administrativo (artículo 34) y finalmente, (iii) adoptar una decisión debidamente motivada (artículo 35).<sup>[7]</sup> (Negrita y subrayado fuera de texto)**

Por lo tanto, al no existir un marco legal específico que regule la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas decretadas por los Decretos Legislativos No. 659 del 13 de mayo y 814 del 04 de junio de 2020, cualquier limitación, sanción o restricción que se imponga por razón de su no cobro oportuno por parte de los titulares, deberá realizarse consultando a la finalidad para la cual fueron creadas las mencionadas transferencias, normativa que tiene una jerarquía superior en tanto se trata de Decretos Legislativos que fueron expedidos en vigencia del estado de emergencia sanitaria, económica, social y ecológica.

Por lo anterior, si Prosperidad Social concedió la transferencia monetaria no condicionada extraordinaria y adicional a un titular que no ha hecho uso de los recursos económicos depositados en su favor, ello no faculta a la Entidad para que proceda a la revocatoria directa del incentivo, sin antes consultar el análisis de derecho adquirido por constituir una situación jurídica consolidada de carácter particular y concreto.

Adicionalmente, si se llegase a contemplar la posibilidad de aplicar la normativa vigente de los programas Familias y Jóvenes en Acción, para configurar y aplicar las causales y condiciones de salida actuales que prevén los manuales operativos de ambos programas, no encontraríamos en ellos una causal específica referida a que la Entidad pueda en cualquier tiempo excluir a un titular por el no cobro de uno o dos incentivos económicos, sin que medie el debido proceso administrativo.

En este punto, el actual Manual operativo de fecha junio de 2019, versión 5 del programa Familias en Acción en su página 29 de 38, numeral 6.3.6.1. establece que las causales de salida del programa son las siguientes:

*“6.3.6.1 Causas que generan la salida de los participantes del Programa. Las causas de salida o retiro de las familias y/o NNA del Programa, según lo estipulado en el artículo 14 de la Ley 1532 de 2012 se presentan por:*

- *Procesos operativos.*



- Control de calidad de la información reportada al Programa.

- Cumplimiento de metas o mejora en sus condiciones sociales y económicas, esta última aplica solo para las familias (no es individual para cada miembro inscrito de la familia).

-Solicitud de la familia participante.”

Adicionalmente si se revisa la guía operativa condiciones de salida del programa Familias en Acción, de fecha septiembre de 2019, se advierte en la página 19 de 30 en el punto 5.4.1. “Causales de retiro del programa”, el incumplimiento en el cobro de cuatro incentivos, posterior a la observancia del debido proceso administrativo, por parte del programa, veamos:

- **“El no cobro de los incentivos entregado por modalidad de giro, durante cuatro (4) entregas consecutivas.**
- 
- *La familia se retira si luego de adelantarse el debido proceso se evidencia que:*

▪ *Las causales del no cobro son imputables a la familia.*

▪ *Si pasados (6) seis meses, desde la fecha de publicación de la medida de suspensión preventiva, la familia incurso en la causal de suspensión, no presenta información para el levantamiento de la medida.*

▪ *Si reincide en el no cobro de incentivos por modalidad de giro, durante cuatro (4) entregas consecutivas.” (Negrita fuera de texto)*

Por su parte, el Manual operativo versión 8 de fecha abril de 2020, página 19 de 32 punto 5.2.2.9 Condiciones de Salida del programa Jóvenes en Acción, en este aspecto prevé lo siguiente:

#### “5.2.2.9 Condiciones de Salida

*El joven deja de ser participante del Programa Jóvenes en Acción por las siguientes razones:*

▪ *Vencimiento del tiempo máximo de permanencia en el Programa Jóvenes en Acción determinado por a) número máximo de meses según el programa de formación en el SENA; ó b) máxima duración del programa de formación según información suministrada por el Ministerio de Educación (SNIES).*

▪ *Si el participante no es sujeto de verificación de compromisos, por omisión o inconsistencia en la información reportada por las instituciones educativas o entidades en convenio con el Programa, para el proceso de depuración, liquidación y entrega de TMC, en el entendido de dos (2) reportes de matrícula (R1) consecutivos de IES y de seis (6) reportes PE49-DPS consecutivos del SENA, pasa a estado Retirado y no puede ingresar nuevamente al Programa Jóvenes en Acción; en cada ciclo operativo financiero (COF) el participante debe consultar su información en el Portal del Joven en Acción y reporta cualquier inconsistencia a la institución educativa, tal como se establece en las guías operativas de Verificación de Compromisos y Condiciones de Salida en todo caso respetando el debido proceso del estudiante.<sup>32</sup>*

▪ *Fallecimiento.*

▪ *Inconsistencia, suplantación o adulteración de documentos o de la situación personal con el objeto de ingresar, de permanecer o de cobrar las TMC en el Programa.*

▪ *Solicitud de retiro voluntario del Programa Jóvenes en Acción.*

▪ **No cobro de la TMC bajo modalidad giro al cumplirse un máximo de cuatro (4) períodos de verificación o COFs consecutivos.**

▪ **Rechazo en abono en cuenta o producto financiero para los participantes bancarizados al cumplirse un máximo de cuatro (4) períodos de verificación o COFs consecutivos.**



▪ Por encontrarse en estado suspendido tres (3) períodos de verificación o COFs

consecutivos.” (Negrita fuera de texto)

Lo mismo ocurre en la guía operativa condiciones de salida versión 1 de fecha diciembre de 2018, del programa Jóvenes en Acción, en su página 8 de 16, numeral 5.2.3 Causales de Retiro, de la mencionada guía.

Se observa entonces que en ambos programas se otorga, -en su ciclo operativo normal de transferencia monetaria condicionada-, un “*periodo de gracia*” ante el no cobro de cuatro (4) transferencias monetarias condicionadas consecutivas, antes de proceder a iniciar el debido proceso administrativo de exclusión del titular que incurra en dicha condición de salida.

Ello es así porque los fines para los cuales fueron creadas las transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas difieren abiertamente.

Al momento de revisar el alcance de los objetivos establecidos en el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 se advierte que los objetivos del programa Familias en Acción en su modalidad de transferencia monetaria condicionada ordinaria son los siguientes: “...*Fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia*”

Asimismo, según lo previsto en el Manual operativo del programa Jóvenes en Acción, página 3 de 32, el mencionado programa “*busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad, mediante un modelo de Transferencias Monetarias Condicionadas-TMC, que permita el acceso y permanencia en la educación superior y el fortalecimiento de competencias transversales*”

En tanto que si se consultan las consideraciones que tuvo en cuenta el Gobierno Nacional al expedir los Decretos Legislativos No. 659 del 13 de mayo y 814 del 04 de junio de 2020, entre otras consideraciones se contemplan las siguientes:

“...*Que mediante el Decreto Legislativo 659 del 13 de mayo de 2020, y en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se ordenó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación Emergencias -FOME-*.”

*Que a pesar de las medidas adoptadas por el Gobierno nacional para atender los efectos económicos y sociales adversos, generados por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19 a la población vulnerable beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, ha resultado imposible prever la magnitud de la crisis, lo que ha obligado a extender el periodo de aislamiento preventivo obligatorio hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020 de conformidad con el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.*

*Que el requerimiento sanitario de guardar aislamiento y distanciamiento social han repercutido directamente en la economía nacional, en el aparato productivo y en el mercado laboral, afectando así la potencial capacidad de autosatisfacer el mínimo vital de los hogares más vulnerables. Por ese motivo es imperativo procurar evitar que dicha afectación ocurra, con el fin de resguardar los principios que conforman nuestro estado social de derecho, especialmente en relación con el respeto a la dignidad humana y la solidaridad de las personas que integran la nación.* <sup>[8]</sup>”(Subrayado fuera de texto)

En otro considerando del mismo Decreto se señala:

*“Que el pago de las transferencias económicas no condicionadas, extraordinarias y adicionales es necesaria porque los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 impacta especialmente la población vulnerable que, a causa de las restricciones para prevenir la propagación de la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-*



*19, ven afectados sus ingresos...”(Subrayado fuera de texto)*

Por tanto, se observa que los fines para los cuales se crearon las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales están dirigidos a complementar los ingresos de los hogares más vulnerables debido a los efectos económicos y sociales de la pandemia del Coronavirus.

En consecuencia, el Gobierno Nacional previendo la extensión del impacto económico y social de la actual pandemia, extendió la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales incluso más allá de la fecha prevista de superación del estado de emergencia, anticipando que las consecuencias económicas y sociales de la declaratoria persistan tiempo después de superada la emergencia sanitaria.

Teniendo en cuenta que al día de hoy la emergencia sanitaria está vigente, muchos titulares de las transferencias no condicionadas, extraordinarias y adicionales, han presentado dificultades para transportarse y/o trasladarse a las entidades financieras a realizar el cobro del valor monetario de dichas transferencias.

#### 7. Reprogramación del cronograma de entrega de las transferencias monetarias no condicionadas.

El segundo problema jurídico planteado por la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas es el siguiente:

*¿Puede reprogramarse la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas extraordinarias giradas por Prosperidad Social y que no fueron cobradas oportunamente por sus titulares?*

Considera esta Oficina Asesora Jurídica que dada la naturaleza superior de los actos administrativos de creación de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas puede ordenar mediante acto administrativo la reprogramación del giro de dichos incentivos, teniendo en cuenta que ante la actual emergencia sanitaria, muchos titulares del incentivo encuentran dificultades para desplazarse de su lugar de domicilio, de estudio o de habitación para ir a cobrar el monto económico depositado en su favor.

Lo anterior no obsta para que los programas Familias y Jóvenes en Acción garanticen la disponibilidad de los recursos a los titulares, en el momento en que se presenten al cobro de los incentivos, para lo cual la DTMC estará sujeta a las gestiones administrativas y presupuestales necesarias ante la Subdirección Financiera y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si es del caso.

Por último, la Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas deberá tener en cuenta las disposiciones contenidas en los actos administrativos que ordenan la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales, expedidos por Prosperidad Social, en algunos de los cuales ha sido incluida la siguiente salvedad:

*“Parágrafo 2. Con la presente entrega, el Programa Familias en Acción podrá efectuar el pago acumulado, mediante la modalidad de giro, a las Familias beneficiarias que no hayan podido hacer el cobro efectivo de alguna las transferencias monetarias, adicionales y extraordinarias, ordenadas mediante las resoluciones 619 del 25 de marzo de 2020, 928 del 14 de mayo de 2020, 1168 del 01 de julio de 2020 y 1571 del 01 de septiembre de 2020”<sup>[9]</sup>.*

*“Parágrafo 1. Los participantes del Programa Jóvenes en Acción que no cobren la transferencia monetaria adicional y extraordinaria en la jornada programada lo podrán hacer en las jornadas de entrega de incentivos que defina el Programa dentro del tiempo estipulado para atender la emergencia sanitaria. El programa informará oportunamente las nuevas fechas para el cobro de la transferencia.”<sup>[10]</sup>*

Por lo tanto, siguiendo los principios constitucionales de igualdad y buena fé, se recomienda adelantar las gestiones administrativas y presupuestales necesarias a fin de garantizar que ante la inexistencia de una



regulación específica que limite la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas de carácter excepcional, de la que pueda deducirse claramente cuáles serían las consecuencias jurídicas del no cobro que darían lugar a la revocatoria directa del incentivo económico, mientras perduren los efectos de la declaratoria del estado de emergencia, los titulares puedan acceder en cualquier momento al cobro de dichos recursos, sin que medie revocación o extinción del derecho, salvo que ocurra alguna situación especial como la muerte del beneficiario o que el titular acceda voluntariamente a la revocatoria del mismo.

En consecuencia, los mencionados programas pueden continuar ejecutando sus ciclos operativos garantizando a los titulares que se presenten a cobrar los depósitos financieros por concepto de transferencias monetarias no condicionadas, la disponibilidad presupuestal de los recursos económico que los programas ya les había otorgado.

## 8. De la forma de los actos administrativos

Al respecto es oportuno tener en cuenta la jurisprudencia dictada por el Consejo de Estado, así:

*“...Observa la Sala en este punto, que la existencia de un procedimiento previo, enderezado a la expedición de un acto administrativo, se ha entendido tradicionalmente como propia y necesaria para las decisiones que se dirigen a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de carácter particular y concreto, es decir, con efectos que recaen sobre intereses o derechos individuales, personales, particulares, de manera directa; y es por ello que aún en el ámbito de la actuación administrativa, resulta aplicable el principio constitucional del debido proceso (art. 298), que implica para las autoridades el deber de obrar en virtud de competencias legalmente otorgadas, conforme a leyes preexistentes, y con la plenitud de las formas propias de cada procedimiento, con miras a garantizar a los destinatarios de sus decisiones el derecho de audiencia y de defensa, mediante la posibilidad de participar en las actuaciones previas a la expedición de la respectiva decisión, permitiéndoles aportar y controvertir pruebas y hacer las manifestaciones que consideren necesarias para la correcta formación del juicio de la Administración antes de decidir*

*En cambio, en el ámbito de la producción de medidas regulatorias o reglamentarias, contenidas en actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto, normalmente el ordenamiento jurídico no hace exigencias procedimentales especiales, más allá de exigir, obviamente, que el acto sea proferido en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas a la respectiva autoridad, lo cual no implica, desde luego, que el legislador carezca de la facultad de establecer, cuando así lo considere necesario, procedimientos especiales para la producción de tales actos administrativos, los cuales obviamente se tornarán obligatorios en tales casos.*

*Consecuentemente, cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma <sup>[11]</sup>...”*

Según la jurisprudencia precitada, los actos administrativos de carácter general por no constituir afectación a un derecho particular y concreto podrán expedirse sin atender a exigencias o requisitos especiales, como es el caso de la expedición de la regulación de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales, la cual va dirigida a los beneficiarios en general.

Por lo anterior, independientemente de la forma jurídica en la cual esté contenida dicha reglamentación específica que regule la operatividad de las transferencias monetarias no condicionadas bajo la forma que el programa determine, lo importante es que brinde las herramientas jurídicas que otorguen publicidad y seguridad jurídica tanto a los programas como a los beneficiarios de los incentivos económicos.

En este orden de ideas, se considera que la reprogramación de la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas no afecta el núcleo esencial del derecho sino el momento a partir del cual se hace exigible, lo cual hace parte de las facultades de Prosperidad Social en la determinación de la fijación de la periodicidad de los





respectivos ciclos de pago de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1532 de 2012 que señala: “*Los pagos a las familias se efectuarán cada dos meses, en las condiciones estipuladas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. **No obstante lo anterior en relación con emergencias de orden social o económicas esta periodicidad puede ser modificada.**” (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Por lo anterior, lo que se debe tener en cuenta es que el documento que contenga la reprogramación (bien sea comunicado, circular, etc.) sea ampliamente difundido para conocimiento de los beneficiarios.

#### IV. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta lo señalado a lo largo del presente concepto y a fin de dar respuesta al problema jurídico planteado, se concluye lo siguiente:

1. La naturaleza jurídica de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales es distinta a la de las transferencias que están reguladas por las Leyes 1532 de 2012 y la Ley 1948 de 2019, como quiera que son beneficios económicos que han sido decretados en el marco del estado de emergencia sanitaria, económica, social y ecológica, mediante el Decreto legislativo No. 814 de 2020 que creó dichas transferencias, a fin de reducir el impacto socioeconómico de la pandemia en los hogares más vulnerables.
2. Los manuales operativos y las guías operativas actuales de los programas Familias y Jóvenes en Acción regulan sus ciclos operativos cuando se ejecutan en estado normal. Sin embargo, dada la existencia de un estado de emergencia sanitaria, económica, social y ecológica, las situaciones de hecho que se vienen presentando frente a las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales decretadas por el Gobierno Nacional, no se hallan allí reguladas, motivo por el cual, es procedente establecer una regulación especial que regule la operatividad de la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales.
3. Prosperidad Social no está facultada para restringir, suspender o extinguir el derecho que les asiste a los beneficiarios de las transferencias monetarias no condicionadas, extraordinarias y adicionales, que por diferentes razones no han acudido a cobrar las sumas de dinero depositadas en su favor por dicho concepto, con fundamento en los principios constitucionales de la dignidad humana, solidaridad y confianza legítima, en razón a que a la fecha no está regulada en la normativa actual, como causal o condición de no entrega de la transferencia monetaria no condicionada, extraordinaria y adicional.
4. La Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas puede reprogramar la entrega de dichas transferencias, teniendo en cuenta que al día de hoy persiste la emergencia sanitaria, económica, social y ecológica y sus efectos, mediante la expedición de un documento que contenga la reprogramación (bien sea comunicado, circular, etc.) el cual debe ser ampliamente difundido para conocimiento de los beneficiarios.

En este orden de ideas, la respuesta al problema jurídico planteado consistente en establecer cuál es el procedimiento a seguir en el caso de los beneficiarios que no cobraron el giro no condicionado, extraordinario y adicional en los programas familias y jóvenes en acción autorizados por el Gobierno nacional en el marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, se concreta en adelantar las gestiones presupuestales necesarias a fin de garantizar que ante la inexistencia de regulación específica que limite la entrega de dichas transferencias, de la que pueda deducirse claramente cuáles serían las consecuencias jurídicas del no cobro que darían lugar a la revocatoria directa del incentivo económico, mientras perdure el estado de emergencia y sus efectos, los titulares puedan acceder en cualquier momento al cobro de dichos recursos, sin que medie revocación o extinción del derecho, salvo que ocurra alguna situación especial como la muerte del beneficiario o que el titular acceda voluntariamente a la revocatoria del mismo. Lo anterior se puede materializar mediante la



reprogramación de la entrega de dichas transferencias, teniendo en cuenta que al día de hoy persiste la emergencia sanitaria, económica, social y ecológica y sus efectos.

En todo caso, siempre se debe garantizar que cuando el beneficiario que no reclamó en su momento el giro extraordinario, lo haga, exista la disponibilidad de recursos de acuerdo a la programación del ciclo de pago que disponga Prosperidad Social para el efecto.

Finalmente se recomienda establecer un marco normativo interno (manual, guía, protocolo, etc.) que regule las situaciones que al día de hoy se vienen presentando con ocasión del giro de las transferencias monetarias no condicionadas, a fin de determinar con claridad qué procedimiento debe seguirse en los casos concretos y brindar seguridad jurídica para los beneficiarios de los programas, teniendo en cuenta que, de conformidad con el Decreto Legislativo 814 de 2020, dichas transferencias estarán vigentes mientras duren los efectos de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

Lo anterior, en atención a que a la fecha no está contemplada como posibilidad jurídica en la normativa vigente como causal de suspensión y/o de retiro de ambos programas, el no cobro oportuno de los giros económicos desembolsados por Prosperidad Social por concepto de transferencia monetaria no condicionada, extraordinaria y adicional.

De otra parte, es importante aclarar que la regulación que se establezca con dicho fin no tendrá efectos retroactivos de acuerdo con la jurisprudencia aquí citada y no podrá afectar el acceso a los giros realizados antes de su expedición, teniendo en cuenta los principios constitucionales de legalidad y no regresividad, luego aplicará para los nuevos giros que se realicen en cumplimiento del Decreto Legislativo 814 de 2020.

La presente respuesta tiene la naturaleza de un concepto jurídico; constituye un criterio auxiliar de interpretación, de conformidad con lo establecido por el artículo 26 del Código Civil y el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sustituido por la Ley 1755 de 2015.

Este y los demás conceptos de la Oficina Asesora Jurídica se encuentran a disposición de todos los colaboradores de la Entidad, para su consulta, en el enlace Conceptos jurídica en la intranet.

---

[1] Corte Constitucional, sentencia C-159 de 1998. Exp. D-1831, M.P.: Antonio Barrera Carbonell

[2] Resolución No. 01963 del 30 de octubre de 2020, artículo 1°.

[3] Resolución No. 01975 del 3 e noviembre de 2020, artículo 2°.

[4] Corte Constitucional. Sentencia C-781/03. Exp.: D- 4502. M.P.: Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

[5] Corte Constitucional. Sentencia C-192/16. Exp. D-10974. M.P.: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

[6] Corte Constitucional. Sentencia C-136/09, expediente RE-138. M.P.: Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

[7] Corte Constitucional, sentencia del 2 de febrero de 2017, Exp. T-5375361. M.P.: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

[8] Decreto 814 de 2020 "Por el cual se ordena la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020"

[9] Resolución No. 01963 del 30 de octubre de 2020, artículo 1°, parágrafo 2.



[10] Resolución No. 01975 del 03 de noviembre de 2020, artículo 4°, párrafo 1.

[11] Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sección tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2009. Exp. 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832) C.P.: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA.

Atentamente,



Lucy Edrey Acevedo Meneses  
Jefe de Oficina

Desea adjuntar documento: NO

Copia: Jorge Alexander Camargo Franco - GIT Antifraudes

Elaboró: Clarena Ricardo Neira

Revisó: Omar Alberto Baron Avendaño