



MEMORANDO

PARA: Édgar Orlando Picón Prado
Director Técnico
Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre retiro de beneficiarios del programa de Ingreso Solidario

En atención a la solicitud elevada mediante memorando No. M-20204101-033961 del 07 de diciembre de 2020, en la que requiere se emita concepto sobre el retiro de beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, esta Oficina Asesora Jurídica, a continuación, procede a dar respuesta en los siguientes términos:

1. **Problema Jurídico Planteado.**

¿Cuál es el procedimiento o instrumento legal idóneo para proceder con el retiro o desvinculación de los beneficiarios del programa Ingreso Solidario cuando estén inmersos en alguna de las causales objetivas establecidas en el Manual Operativo de dicho programa?

2. **Antecedentes del programa y criterios de focalización normativamente definidos.**

El programa Ingreso Solidario (PIS) fue creado mediante el Decreto Legislativo 812 de 2020, el cual en su artículo primero lo definió como el programa "*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*".

De esta forma y de acuerdo con el texto del Decreto Legislativo 518 de 2020 se desprenden las siguientes características y criterios de entrada del programa:

- a. Características del hogar (inciso 1, Art. 1):



- 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, permitiendo utilizar fuentes adicionales de información que permitan mejorar la focalización y ubicación de beneficiarios.
- 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.

b. Criterio temporal (inciso 1, Art. 1):

- El programa se ejecutará 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.

c. Criterio de finalidad y naturaleza del recurso (considerando 11):

- Mitigar los efectos económicos y sociales provocados por las medidas empleadas para el manejo de la Pandemia del COVID-19 (necesidad del aislamiento preventivo, pérdida de empleos, pérdida de oportunidad para generar ingresos económicos) garantizando así el mínimo vital de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad, razón por la cual la fuente de financiación es con recursos del FOME.

d. Característica del subsidio (inciso 1, art. 1):

- Es no condicionado, pues no exige acciones de los receptores para recibir el beneficio, sino simplemente cumplir con los criterios de focalización.

e. Criterio de medio de dispersión (inciso 6, Art. 1 y art. 3).

- Giros monetarios a través de productos financieros de la red bancaria y otros operadores para garantizar las transferencias y aumentar la capacidad de dispersión y giros a la población.

Por su parte el artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020, determinó a Prosperidad Social como la entidad encargada de la administración, operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos estos como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza, incluyendo así, en el parágrafo 3 del mismo artículo, la ejecución del Programa Ingreso Solidario.

Es de resaltar que previo al traslado del programa a Prosperidad Social, el Decreto Legislativo 518 de 2020, había separado los roles del programa en dos. El primero, referente a la función de focalización y definición de Beneficiarios, asignada al Departamento Nacional de Planeación (DNP); y la segunda, la función de administración del programa asignándose al Ministerio de Hacienda y Crédito público (MHCP).



Respecto a la primera función de focalización y definición de beneficiarios, el inciso 2 del artículo 1 del Decreto Legislativo 518 de 2020, estableció que sería el DNP quien determinaría mediante acto administrativo el listado de beneficiarios del programa.

Por su parte, la función de administración del Programa en cabeza del MHCP, comprendía la facultad de ordenar el gasto, definir el monto, la periodicidad y el mecanismo de dispersión de los subsidios mediante el respectivo acto administrativo, (incisos 3 y 4 del artículo 1 del Decreto Legislativo 518 de 2020), además de permitir suscribir los contratos y convenios con la red bancaria y otros operadores, así como la intervención de tarifas de los servicios financieros para la dispersión de los subsidios (artículos 3 y 5 del Decreto legislativo 518 de 2020)

En cumplimiento de lo anterior, tanto el DNP, como el MHCP, y en el marco de su competencia, expidieron regulaciones específicas, que a continuación referenciaremos.

2.1. Regulación de la Focalización y definición de Beneficiarios del Programa Ingreso Solidario. Regulación del DNP.

De conformidad con lo ordenado y habilitado por el Decreto Legislativo 518 de 2020, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), expidió la Resolución 1093 del 06 de abril de 2020, en la cual estableció que (i) el mecanismo de definición de los beneficiarios del programa se realizaría a través de la Implementación de una "Base Maestra de Información" (art. 2), (ii) que la publicidad de los beneficiarios se realizaría a través de un aplicativo web (art. 3), y (iii) que las particularidades de la administración del programa se establecían el Manual Operativo versión 1.0 (art. 4).

En cuanto la implementación de una "Base Maestra de Información" para la definición de beneficiarios del PIS, el artículo 2 de la Resolución 1093 de 2020 estableció que la misma se construiría a partir de los siguientes lineamientos:

- a. La base con el listado de hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario se construirá a partir de información que repose en el Sisbén y en los registros 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 las 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, adelantará la ubicación de beneficiarios no bancarizados e implementará la estrategia de bancarización digital a través de números de telefonía celular.

En cuanto la publicidad del listado de beneficiarios, el artículo 3 de dicha resolución, estableció el aplicativo web del dominio <http://ingresosolidario.gov.co/#>, el cual podría ser



actualizado directamente, con las novedades de retiro o incorporación de nuevos beneficiarios, entre otras.

Finalmente, la misma Resolución 1093 de 2020, adoptó el Manual Operativo versión 1.0, para la administración de la transferencia monetaria no condicionada del PIS, estableciendo las particularidades del trámite de focalización, los actores y roles del PIS, el mecanismo de retiro de potenciales beneficiarios, la conformación de base de no bancarizados y proceso de apertura de cuenta de depósito, el Proceso de entrega del Ingreso Social y su seguimiento.

Ahora bien, de conformidad con el procedimiento para la determinación de beneficiarios, descrito en el Manual Operativo del PIS, expedido por el DNP se observa lo siguiente:

Este proceso de focalización se realizó bajo los siguientes pasos:

- i. Construcción de la base de potenciales beneficiarios en la Base Maestra del programa, alimentada con la información SISBEN y otros registros administrativos, e identificación de 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 (ver punto 4.1 del manual).
- ii. Identificación de beneficiarios bancarizados y no bancarizados (ver punto 4.2 del manual).
- iii. Retiro de potenciales beneficiarios del listado de focalización por fallecimiento (ADRES), tener un ingreso base de cotización mayor a 4 SMMV (PILA), estar en el régimen de excepción (Seguridad Social), tener saldos en cuenta mayores a \$5.000.000, entre otros (ver punto 5 del manual).
- iv. Conformación de base de no bancarizados y proceso de apertura de cuenta de depósito. En esta etapa, se identificaría, vía los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones -PRST-, los potenciales beneficiarios que sean clientes de dichos proveedores. Los identificados son segmentados entre las entidades financieras y se informa por SMS al potencial beneficiario del link de descarga para la apertura de producto de cuenta de depósito digital para el abono del subsidio. La entidad financiera, bajo los criterios legales de operación y demás políticas financieras, deberá identificar plenamente al beneficiario y proceder a la apertura del producto bancario (ver punto 6 de manual).
- v. Proceso de entrega del Ingreso Social. A partir de la identificación de los potenciales beneficiarios, la dispersión de la transferencia se hará de la siguiente manera (ver punto 7 del manual):
 - a. transferencia a los hogares que registran productos de depósito activos luego del cruce de información que realicen las entidades financieras.
 - b. Posteriormente y mediante bancarización digital y bancarización tradicional, se realizará el pago a los demás hogares que no estén bancarizados.

Este procedimiento de verificación y depuración está contemplado para cada ciclo de pagos y con el resultado del mismo se determinan los hogares asignados como beneficiarios del



programa, a la vez que plantea la verificación de las condiciones de vulnerabilidad del potencial hogar beneficiario, en el proceso de entrega del ingreso social, así como el informe de los registros de cuentas de depósito a las cuales no se les pudo realizar el abono.

2.2. Regulación de la administración y dispersión de las transferencias monetarias del Programa Ingreso Solidario. Normatividad del Ministerio de Hacienda.

El MHCP, en cumplimiento de las funciones asignadas por el Decreto Legislativo 518 de 2020, expidió la Resolución 975 del 06 de abril de 2020, modificada por las resoluciones 1022 del 20 de abril de 2020, 1117 del 14 de mayo de 2020, 1165 del 22 de mayo de 2020 y 1233 del 10 de junio de 2020, mediante las cuales se definió el monto de los recursos a transferir, la periodicidad de las transferencias, los mecanismos de dispersión, la devolución de recursos que no pudiesen ser dispersados, las tarifas y costos operativos, así como la adopción del Manual Operativo del Programa Ingreso Solidario.

Esta regulación tiene como característica, además de fijar el monto, el de establecer el termino dentro del cual se debía realizar la dispersión y pago de los subsidios autorizados por el MHCP, así como su pago acumulado.

Por otra parte, estableció como mecanismo de dispersión de los subsidios a los potenciales hogares beneficiarios en primera instancia, la transferencia a productos financieros de deposito activo con una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia o la Superintendencia de la Economía Solidaria y, de no ser posible, a través de productos digitales o móviles, presencialmente en las entidades financieras y en última instancia a través de giros bancarios.

En cuanto la devolución de los recursos del programa, la normatividad expedida por el MHCP, solo contempla aquellos recursos que no hayan podido ser efectivamente dispersados a los beneficiarios del programa.

Respecto al manual Operativo, el MHCP expidió dos versiones, la primera del 6 de abril de 2020 y la segunda el 12 de julio de 2020, ésta última es la que se encuentra vigente y en la cual se especificó la operación del programa en cuanto la dispersión de los subsidios para cada uno de los ciclos de pago autorizados por el MHCP, el mecanismo de devolución voluntaria del subsidio, los criterios de definición de la tarifa de retribución a las entidades financieras dispersoras, los mecanismos de publicidad y atención al ciudadano, el reintegro de recursos por inactividad de la cuenta, así como las causales de rechazo y no elegibilidad de potenciales beneficiarios.

Estos instrumentos creados por el MHCP fueron adoptados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, mediante las resoluciones 1215 del 6 de julio de 2020 y 1344 del 22 de julio de 2020. Adicionalmente, se introdujeron modificaciones tales como, la adopción de un protocolo de Operación con Entidades Financieras, mediante la Resoluciones 1344 del 24 de julio de 2020 y 1833 del 13 de octubre de 2020, así como la



modificación del numeral 8 del Manual Operativo del programa a través de la Resolución 2101 del 11 de noviembre de 2020, relacionado con el reintegro de recursos en cuentas sin movimientos adicionales a ingreso solidario.

Aunque el Manual Operativo del MHCP se especializa en el proceso de pago de los subsidios, este contiene disposiciones comunes con el Manual expedido por el DNP, en cuanto introduce puntos de control y verificación para identificar situaciones en las que algunos potenciales beneficiarios no cumplen con los requisitos establecidos en el Decreto Legislativo 518 de 2020 para recibir la transferencia monetaria no condicionada de conformidad con las causales de retiro determinadas por el DNP (ver punto 4.1.2.6.1 del Manual Operativo v.2), así como otras causales relacionadas con la imposibilidad de efectuar abonos mediante productos financieros. Tales verificaciones se realizaron de manera permanente e, inclusive, al momento del abono en cuenta de los beneficiarios.

2.3. Mecanismos de retiro de la lista de potenciales beneficiarios del Programa Ingreso Solidario.

Solo el DNP, a través del punto 5 de su Manual Operativo, estableció un mecanismo para el retiro de **potenciales** beneficiarios de las listas establecidas a través de la Resolución 1093 de 2020. Tal disposición señala el retiro de potenciales beneficiarios que no cumplen con los requisitos para pertenecer al programa mediante los diferentes cruces de bases de datos utilizados en el PIS y de acuerdo a las siguientes causales:

- Por Fallecimiento (ADRES).
- Tener un Ingreso Base de Cotización (IBC) por encima de 4 SMMLV (PILA) en el último mes y haber cotizado en el último mes (PILA).
- Estar en el Régimen de Excepción.
- Hogares beneficiarios cuyo saldo en cuenta de depósito supere los \$5.000.000.
- El retiro voluntario por parte del hogar beneficiario.

Por su parte, el MHCP en su manual operativo estableció, a través del Anexo 1 de su Manual Operativo, unas causales denominadas de "rechazo y no elegibilidad" para el pago del subsidio, sin que señalara el efecto jurídico de la aplicación de tales causales.

Así mismo, Prosperidad Social en las Resoluciones 1344 del 24 de julio de 2020 y 1833 del 13 de octubre de 2020, que adoptaron el "*Protocolo De Operación Con Entidades Financieras Programa Ingreso Solidario – Beneficiarios Bancarizados (Incluidos Financieramente)*" estableció a su vez, causales de rechazo para el abono de los subsidios, tampoco sin especificar el efecto o consecuencia jurídica de la aplicación de estas causales.

3. Consideraciones de la Oficina Asesora Jurídica.

3.1. Derechos adquiridos, meras expectativas y situaciones jurídicas



consolidadas.

De conformidad con el problema jurídico planteado, para poder determinar la procedencia de adelantar un proceso administrativo para el retiro de beneficiarios del programa Ingreso Solidario, o la capacidad por activa que le asiste a un ciudadano a reclamar ante la administración cualquier derecho que considere le ha sido vulnerado, es necesario recordar la distinción entre subsidio como derecho adquirido, expectativa legítima y como mera expectativa.

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, los derechos adquiridos son aquellos que han ingresado definitivamente en el patrimonio de la persona. Así, el derecho se ha *adquirido* cuando las hipótesis descritas en la norma que la regulan, se cumplen en cabeza de quien reclama el derecho, es decir, cuando las premisas legales se configuran plenamente. De acuerdo con esta noción, las situaciones jurídicas no consolidadas, es decir, aquellas en que los supuestos fácticos para la adquisición del derecho no se han realizado, no constituyen *derechos adquiridos* sino *meras expectativas*. (ver sentencia C-168/95 M.P. Carlos Gaviria Díaz, donde la Corte Constitucional hizo un completo recuento del tratamiento del concepto de derechos adquiridos tanto en la jurisprudencia como en la doctrina).

A partir de estas consideraciones, la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos ha reiterado el carácter de los derechos adquiridos y de las situaciones jurídicas consolidadas del cual se destaca el siguiente:

"Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo" (Sentencia T-475/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)

De igual manera y en cuanto a la diferencia entre derechos adquiridos de las meras expectativas, la Corte Constitucional ha indicado que estas últimas:

"(...) consisten en probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad." (Sentencia C-242/09 M.P. Mauricio González Cuervo)

Y en la misma línea, en jurisprudencia ulterior señaló:

"Las meras expectativas se predicen, en consecuencia, de la situación en que se encuentran las personas que no han cumplido las condiciones previstas en la ley para la consolidación de una determinada posición o relación y por lo tanto no la han incorporado a su patrimonio" (Sentencia C-192/16 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

Bajo las anteriores consideraciones, a continuación se analizará cuándo se considera que un hogar adquiere la condición de beneficiario del PIS.



3.2. Naturaleza Jurídica de los actos administrativos de determinación de beneficiarios.

De conformidad con el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA), son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación, distinguiéndolo así de los preparatorios, de ejecución y, en general, de todos los actos de impulso procesal que son los que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica concreta sino que están encaminados a contribuir con su realización.

Estos últimos, bajo los términos utilizados por la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

"(...) no expresan en conjunto la voluntad de la administración, pues simplemente constituyen el conjunto de actuaciones intermedias, que preceden a la formación de la decisión administrativa que se plasma en el acto definitivo y, en la mayoría de los casos, no crean, definen, modifican o extinguen situaciones jurídicas" (Sentencia SU-077 de 18 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

La diferenciación en mención es relevante para determinar si el acto administrativo que estableció la lista de potenciales beneficiarios tuvo la fuerza y la capacidad de fijar o crear un derecho cierto y exigible a algún ciudadano, o si por el contrario, obedece a un acto preparatorio o de trámite.

Bajo estas condiciones, se observa que la Resolución 1093 de 2020, expedida por el DNP, no corresponde a un acto administrativo definitivo que haya creado, o consolidado de manera definitiva un derecho de carácter particular y concreto a favor de alguna persona, por las siguientes razones:

- i. La resolución no señala, ni identifica plenamente y expresamente los beneficiarios del PIS, **sino se limita a establecer los lineamientos para la definición de la conformación de la lista de potenciales beneficiarios** del programa a través de la Base Maestra de Información y señala el mecanismo de publicidad de la misma a través de una aplicación web de consulta.
- ii. Para su aplicación deben atenderse las condiciones allí señaladas, como la conformación de la base maestra de información, la publicidad de la lista y los demás aspectos señalados en el Manual Operativo que adoptó,
- iii. Ni su publicidad o comunicación corresponde a los definidos por los artículos 56, 66 y subsiguientes del CPACA para la notificación de actos de contenido particular y concreto, pues el Decreto Legislativo 518 de 2020 no especificó regla especial alguna para la notificación del PIS.
- iv. La lista de beneficiarios señalada en el artículo 3 de la resolución permite que la misma sea modificada o actualizada para el retiro o incorporación de beneficiarios, es decir no es definitiva.
- v. El manual operativo adoptado señala pasos, verificaciones y causales de exclusión de la lista de potenciales beneficiarios.
- vi. El acto no contempla la interposición de recursos, dándole el tratamiento del



artículo 75 del CPACA.

Por su parte, los actos administrativos expedidos tanto por el MHCP, como por Prosperidad Social no contemplan la determinación de beneficiarios y se orientan, entre otros propósitos, a dar cumplimiento a los criterios de focalización establecidos en la reglamentación expedida por el DNP, y, en este sentido, solo establecen causales de rechazo y no giro, con el propósito de establecer la existencia y plena identificación del titular del hogar beneficiario, la idoneidad del medio de dispersión, así como indicios de no cumplimiento de los criterios del programa, sin darle un efecto jurídico de exclusión o retiro del programa. (por ejemplo, Causal R92 Cuenta identificada con parentesco empleado o conyugue de la entidad financiera, Causal R80 Saldos mayores a \$5.000.000, Causal R93 Cuenta de pensionado, etc.).

De esta manera, en criterio de esta Oficina, no puede concluirse que los actos administrativos referenciados tengan la capacidad de haber creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría.

3.3. Consolidación de la condición de beneficiario en el Programa Ingreso Solidario.

Al no contarse con un acto administrativo definitivo que de manera clara y expresa defina el derecho a ser beneficiario del programa, dicha normatividad solo genera una **mera expectativa** a favor de los hogares allí focalizados; si en el trámite operativo del programa y al realizar las correspondientes verificaciones, estos hogares cumplen con los presupuestos determinados por el programa para adquirir la condición de beneficiarios y, en consecuencia, se le realice el abono, giro o pago respectivo tendrán consolidada dicha condición. Lo anterior, toda vez que tales verificaciones concluyen, inclusive, al momento mismo de la dispersión o abono final del subsidio, es decir, en el momento que se ejecuta el subsidio, convirtiéndolo así en un acto ficto de carácter particular y concreto. Solo hasta dicho momento y de conformidad con el esquema operativo del programa, sería predicable afirmar que se consolidó la situación jurídica que le otorgó al respectivo hogar el derecho a percibir este ingreso social.

Aunado a lo anterior se observa que, durante la vigencia del programa, las entidades administradoras han previsto medidas adicionales a fin de que las transferencias de este ingreso social sean entregadas efectivamente a los hogares destinatarios, no solamente con el abono en productos financieros como mecanismo principal, sino de manera complementaria la utilización de productos digitales y otros mecanismos de giros monetarios. En este sentido, se aprecia la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia administrativa (ver numerales 11 y 12 del artículo 3 del CPACA Ley 1437 de 2011) pues la administración ha implementado medidas para establecer con la mayor certeza posible, que la transferencia monetaria otorgada sea canalizada al hogar beneficiario, mediante la verificación permanente tanto de los supuestos de existencia tanto de su titular como del hogar, así como su situación de pobreza y vulnerabilidad económica 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.

Esta característica del Ingreso Solidario es propia a la naturaleza operativa del mismo, pues se trata de un programa en el cual toda su actividad tanto de focalización como de asignación es totalmente oficiosa, ya que sus beneficiarios no intervienen de forma alguna ni por postulación, solicitud o entrega de documentación alguna, ni el programa contempla criterios de permanencia y salida de beneficiarios.

Que en la operatividad del programa se haya contemplado el retiro o inclusión oficiosa de hogares en su listado de potenciales beneficiarios, denota que las condiciones de vulnerabilidad derivadas de la crisis económica ocasionada por el COVID-19, son dinámicas y pueden variar durante el periodo contemplado por el Decreto Legislativo 518 de 2020, en concordancia con las demás medidas implementadas por el Estado Colombiano para la reactivación económica. De allí la necesidad que la verificación sea permanente y se realice en cada ciclo de pago el cual es independiente del anterior, a fin de que los recursos públicos logren la verdadera finalidad para la cual fueron destinados.

3.4. Procedimiento para el retiro del listado de potenciales beneficiarios y el rechazo en la operación de dispersión.

Tal como ya se señaló, hasta la fecha, la reglamentación del programa solo prevé como mecanismo de exclusión del listado de potenciales beneficiarios, el señalado en el punto 5 del Manual Operativo expedido por el DNP. Tal disposición además de establecer las cinco únicas causales de exclusión aplicables con posterioridad a la focalización inicial (ver punto 2.3 del presente documento), es decir la obtenida de la "Base Maestra de Información" que trata el artículo 2 de la Resolución 1093 de 2020 expedida por el DNP, habilita para que de manera oficiosa y como producto de la verificación de los respectivos registros administrativos, se retire al hogar incurso en alguna de las causales y sea sustituido por el hogar inmediatamente siguiente en el ordenamiento siempre y cuando cumplan con las demás condiciones descritas en ese Manual Operativo de focalización.

En complemento y de conformidad con lo señalado en el párrafo del artículo 3 de la Resolución 1093 de 2020 expedida por el DNP, se deberán incorporar estas novedades en el listado de potenciales beneficiarios dispuesto en la aplicación web destinada para el efecto.

En lo que respecta a las causales de rechazo establecidas en el Manual Operativo de dispersión adoptado por Prosperidad Social, así como en el "Protocolo de Operación con Entidades Financieras", al no haberse especificado el efecto jurídico derivado de la aplicación las mismas, no podría concluirse que sean asimilables a motivos de exclusión del programa y, por lo tanto, estas novedades deberán ser remitidas y revalidadas con las causales establecidas en el Manual Operativo de Focalización expedido por el DNP, a fin de determinar el tratamiento a darle pues las mismas se orientan a: (i) a establecer la procedencia de la dispersión del subsidio mediante productos financieros (por ejemplo para recanalizar el subsidio por otro medio de dispersión), o (ii) como indicio de validación o



verificación de existencia del titular (por ejemplo, para proceder a su remplazo por otro miembro del hogar) o (iii) como indicio de validación o verificación de la condición de vulnerabilidad del potencial hogar beneficiario (por ejemplo, para ser revalidada la focalización con las causales de exclusión a través de los registros administrativos correspondientes).

4. Conclusiones.

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

4.1. De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, un derecho se ha *adquirido* cuando las hipótesis descritas en la norma que la regulan, se cumplen en cabeza de quien reclama el derecho, es decir, cuando las premisas legales se configuran plenamente. Mientras no se consoliden o cumplan con los supuestos fácticos exigidos para su adquisición del derecho, estos solo se constituyen en meras expectativas.

4.2. Los actos administrativos que expidieron las listas de potenciales beneficiarios no se constituyen en instrumentos a través de los cuales se pueda predicar la creación o consolidación de una situación jurídica de carácter particular y concreto o se haya reconocido un derecho de igual categoría, pues no poseen las características exigidas por la legislación para los actos administrativos definitivos.

4.3. La regulación del programa no prevé condiciones de permanencia de beneficiarios en este, y dadas las verificaciones exigidas en el trámite de dispersión, la definición de beneficiarios es independiente en cada ciclo de pagos.

4.4. Al no contarse con un acto administrativo definitivo que haya reconocido de manera definitiva derecho alguno, solo se podría considerar como beneficiarios del PIS, aquellos hogares que les ha sido entregado de manera real y efectiva la transferencia monetaria del PIS para el correspondiente ciclo de pago, pues el esquema operativo del programa exige que se realicen verificaciones de existencia y plena identificación del titular del hogar, idoneidad del medio de dispersión y validación de las condiciones de vulnerabilidad, inclusive, al momento mismo de materializar el respectivo abono o giro.

4.5. La regulación del programa solo prevé efectos jurídicos para la exclusión de potenciales hogares beneficiarios de la lista inicial de focalización, de acuerdo a las causales objetivas señaladas en el numeral 5 del Manual Operativo de Focalización expedido por el DNP y de conformidad con el procedimiento allí descrito.

4.6. Respecto a las causales de rechazo referenciadas en el Manual Operativo de dispersión adoptado por Prosperidad Social, así como en el "Protocolo de Operación con Entidades Financieras", las mismas no pueden ser consideradas como causales de exclusión, al no haberse determinado de manera clara y expresa el efecto jurídico



derivado de su aplicación.

En este orden de ideas, la respuesta al problema jurídico planteado consistente en establecer cuál es el procedimiento o instrumento legal idóneo para proceder con el retiro o desvinculación de los beneficiarios del programa Ingreso Solidario cuando estén inmersos en alguna de las causales objetivas establecidas en el Manual Operativo de dicho programa se concreta en que, de conformidad con el Manual Operativo de Focalización expedido por el DNP, para el trámite de retiro o exclusión de hogares del listado de **potenciales beneficiarios** que trata la Resolución 1093 de 2020 expedida por el DNP, se debe aplicar el siguiente trámite:

- i. Determinar la aplicación de alguna causal objetiva establecida en el numeral 5 de dicho manual operativo, a través de la verificación del registro administrativo señalado para la causal respectiva.
- ii. Incorporar la novedad en el listado de beneficiarios del aplicativo dispuesto para el programa de conformidad con lo señalado en el parágrafo del artículo 3 de la resolución 1093 de 2020.
- iii. Los hogares retirados por el proceso descrito deberán ser reemplazados por el hogar inmediatamente siguiente en el ordenamiento siempre y cuando cumplan con las demás condiciones descritas en el Manual Operativo.

Salvo mejor criterio, se reitera que a los hogares listados a través de la Resolución 1093 de 2020 expedida por el DNP, solo es predicable atribuírsele la condición de "**Potenciales Beneficiarios**", toda vez que este acto administrativo no comporta la creación, modificación o extinción de derecho alguna situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría.

De esta manera, en el marco de la operación del Programa Ingreso Solidario, un hogar adquirirá el derecho al subsidio para el correspondiente ciclo operativo, una vez se hayan surtido todos los procesos de validación tanto de identificación y existencia del titular como del cumplimiento de los requisitos del hogar para el otorgamiento del derecho y, en consecuencia, se le haya abonado, girado o entregado de manera real y efectiva la respectiva transferencia monetaria, ya que a través de tal actuación, la administración le ha consolidado su condición jurídica de "**beneficiario**" frente al programa.

Las demás situaciones o causales previstas tanto en el Manual Operativo de dispersión expedido por el MHCP, como por los protocolos de operación con Entidades Financieras o Similares, son actuaciones dentro del trámite operativo de cada ciclo, para la validación o verificación de requisitos de los **potenciales beneficiarios** y su finalidad deberá ser modulada bien sea para la recanalización de la transferencia a través de los medios previstos en el manual Operativo de dispersión, o para el trámite de exclusión y remplazo previsto en el numeral 5 del manual Operativo de Focalización, según corresponda.

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



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



No. de radicación: **M-2020-1400-035519**

Fecha radicación: 2020-12-15 03:13:53 PM

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.

Con el objetivo de implementar políticas para fomentar el aprendizaje organizativo y gestión del conocimiento, la Oficina Asesora Jurídica presenta los conceptos jurídicos expedidos en desarrollo de su función consultiva, en el siguiente vínculo: <https://intranet.prosperidadsocial.gov.co/sgi/SitePages/ConceptosJur%C3%ADdica.aspx>

Atentamente,

Lucy Edrey Acevedo Meneses
Jefe de Oficina

Copia: Diego Andres Silva Sanchez - GIT Antifraudes

Copia: Diego Andres Rueda Acevedo - GIT Seguimiento a Nuevos Programas

Elaboró: John Fredy Rodríguez Barrera

Revisó: Omar Alberto Baron Avendaño