



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social



No. de radicación: M-2020-1400-009279

Fecha radicación: 2020-03-30 05:51:17 PM

## MEMORANDO

PARA: Jose Jaime Rosales Sarasti

Director Regional

Dirección Regional Nariño

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: concepto jurídico sobre posibilidad de acceso de la población migrante a la oferta de Prosperidad Social

En atención a su solicitud elevada mediante correo electrónico del 27 de febrero de 2020, en la cual requiere emitir concepto respecto de la posibilidad de acceso de la población migrante a la oferta social institucional a cargo de Prosperidad Social, se emite el respectivo concepto en los siguientes términos.

### I. PROBLEMA JURÍDICO

*¿Es viable el acceso de la población migrante a la oferta de Prosperidad Social?*

### II. ANTECEDENTES

Desde la Dirección Regional de Nariño, el director José Jaime Rosales Sarasti, por medio de correo electrónico expresó que: «en los espacios de articulación que están fundamentados en el tema de Migraciones; tales como la Mesa Departamental de Migraciones y la Mesa de coordinación y Atención a población Migrante Venezolana; se están presentando inquietudes frente a la posibilidad de acceso de la población migrante a la oferta de Prosperidad Social...» por lo anterior, considera necesario solicitar a la Oficina Jurídica la emisión de un concepto con el fin de tener una respuesta a las inquietudes que se presentan al respecto.

### III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

Es de señalar que esta Oficina Asesora Jurídica emitió concepto del 12 de abril de 2019, mediante radicado M-2019-1400-009553, en relación con la viabilidad de entregar bienes en especie recibidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en calidad de donación, a la población migrante venezolana con permiso especial de permanencia e inscritos en el registro de migrantes venezolanos y a los colombianos retornados que no hacen parte de los programas de Prosperidad Social, y dado que en este se expone con claridad lo referente a la migración venezolana, inicialmente se retomará lo allí contenido, para luego complementar y analizar los diferentes programas de Prosperidad Social.

#### **1. Disposiciones legales sobre migración de nacionales venezolanos.**

Oficina Asesora Jurídica

Télefono: 5960800 - Calle 7 # 6 - 54 - Código postal: 111711 - Bogotá D.C. - Colombia - [www.prosperidadsocial.gov.co](http://www.prosperidadsocial.gov.co)



La crisis económica, política y social sin precedentes que vive Venezuela ha provocado un ingreso acelerado y creciente de personas provenientes del vecino país[1] al territorio nacional que buscan mejorar sus condiciones de vida. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional[2] en sentencia SU 677 de fecha 15 de noviembre de 2017, trayendo a colación la sentencia C-767 de 2014 señaló con relación al principio de solidaridad, lo siguiente:

... «impone una serie de “deberes fundamentales” al poder público y a la sociedad para la satisfacción plena de los derechos. Por lo tanto, este principio se manifiesta como deber del Estado Social de Derecho a través de estos “deberes fundamentales” que en ciertos escenarios se refuerzan, cuando se trata de asegurar a sujetos en condiciones desfavorables, la protección de todas las facetas de sus garantías fundamentales. La Carta proyecta este deber de solidaridad, de manera específica, a partir de los mandatos constitucionales que establecen una obligación de especial protección para personas y grupos humanos en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta» ...

Así mismo, con relación al alcance que el principio de solidaridad tiene en el contexto de crisis migratorias esta misma corporación manifestó que:

«una verdadera activación del principio de solidaridad constitucional (artículo 1º C.P) demanda un accionar del Gobierno más efectivo que tenga más conexión con las necesidades locales que afrontan los Departamentos y Municipios fronterizos receptores y que, progresivamente, responda a mayores estándares de protección de los migrantes irregulares. Lo anterior, debido a que la delicada situación humanitaria que viven los migrantes en situación irregular, los pone en una situación de vulnerabilidad, exclusión y desventaja que demanda la adopción de medidas especiales por parte del Estado y su tratamiento como sujetos de especial protección constitucional[3]».

En consonancia con lo expresado por la Corte Constitucional, las respuestas del Gobierno nacional están orientadas a implementar no solo mecanismos de facilitación migratoria que permitan a los **nacionales venezolanos** permanecer en Colombia de manera regular (Permiso Especial de Permanencia[4]), sino que también ha encauzado sus esfuerzos a realizar su caracterización a través del levantamiento del Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos RAMV (Decreto 542 de 2018), permitiendo atender las necesidades más apremiantes de dicha población habilitando su acceso a la **oferta institucional en términos de educación, salud, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes en los niveles nacional, departamental y municipal**[5]. Decreto 1288 de 2018 (subrayado y negrilla fuera de texto).

## ***2. De la oferta social institucional de Prosperidad Social***

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es el responsable a nivel nacional de diseñar, coordinar e implementar las políticas públicas para la superación de la pobreza y la equidad social, lo cual desarrolla a través de varios programas (destinados a sujetos de especial protección incluidas las víctimas de la violencia), que hacen parte de su oferta social, tales como familias en acción, jóvenes en acción, familias en su tierra, estrategia UNIDOS, IRACA, Mi Negocio, entre otros, los cuales revisaremos a continuación.

### **2.1. Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas – TMC**



Estos programas se encargan de complementar los ingresos de las familias y jóvenes más vulnerables del país a cambio del cumplimiento de compromisos.

**Los programas de TMC manejan actividades de preinscripción e inscripción,** que están sujetos a convocatorias.

Veamos cómo funciona cada uno de ellos.

### **2.1.1. Familias en Acción**

Familias en Acción es un programa de transferencias monetarias condicionadas-TMC que inicia su operación a finales del año 2000, con el fin de mitigar el impacto de la recesión económica sobre las familias más pobres del país. Orientado a la entrega de incentivos, condicionados a las asistencias a las atenciones en salud individuales, de los niños y niñas en primera infancia y a la asistencia escolar de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar.

Actualmente el programa es una política de Estado, enmarcado en la Ley 1532 de 2012 y modificada por la Ley 1948 de 2019, siendo uno de los principales programas de promoción social del país, en un contexto de corresponsabilidades compartidas entre las familias participantes del programa y el Estado.

El objetivo de este programa está contenido en el art. 3 Ley 1948 de 2019, de la siguiente manera:

«Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

Artículo 3°. Objetivos. Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, 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 del Programa Familias en Acción.

El Programa busca 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».

Es de resaltar que, el complemento al ingreso es condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación y la articulación de acciones complementarias, dirigido para familias bajo condiciones de pobreza que tengan a su cargo niños, niñas y/o adolescentes menores de 18 años.

Los requisitos para la inscripción de una familia en el programa son:

- a. Que el o la titular del hogar se encuentre incluido/a en la base de datos utilizada para la focalización según grupo poblacional del: SISBEN, UNIDOS, RUV o listados censales indígenas:



DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA SISBEN III	PUNTAJE SISBEN III
<b>Área 1.</b> Catorce ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, D.C., Medellín, Cali, Barranquilla D.E.I.P, Cartagena D.T., Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta D.T y C.	0 - 30.56
<b>Área 2.</b> Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0 - 32.20
<b>Área 3.</b> Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.	0 - 29.03

b. Que él o la titular del hogar haya sido seleccionado/a en el proceso de focalización realizado por el programa.

c. Que el hogar cuente con miembros niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.

En el artículo 4 de la Ley 1532 de 2012, modificado por el artículo 4° de la Ley 1948 de 2019, se establece quiénes serán beneficiarios de los subsidios condicionados de Familias en Acción, así:

«I. Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1°, 2° y 3° de la presente ley; II. Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema; III. Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa [sic]; IV. Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa [sic]».

El mencionado artículo 4 de la Ley 1948, precisa en el parágrafo 1 que:

«Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de Inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción[sic]».

La coordinación de la focalización poblacional se realiza desde el nivel nacional, por parte del grupo interno de trabajo de Focalización, quien lleva a cabo el proceso por medio de las bases de datos debidamente certificadas y avaladas por las entidades y actores responsables: DNP, PROSPERIDAD SOCIAL, UARIV y autoridades tradicionales indígenas, estas últimas reconocidas y avaladas por el Ministerio del Interior. La veracidad de la información de las bases de datos proporcionadas al Programa es responsabilidad de cada una de las entidades y actores que las administran.

### 2.1.2. Jóvenes en Acción



Este programa apoya a los jóvenes entre 16 y 24 años en condición de pobreza y vulnerabilidad, con la entrega de transferencias monetarias condicionadas -TMC, para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.

Precisamos que de conformidad con lo señalado en el artículo 11 de la Ley 1948 de 2019, el Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios de Familias en Acción que culminan el bachillerato, el acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por instituciones educativas del Gobierno nacional.

Según la Resolución 00527 del 17 de febrero de 2017, para ser partícipe del programa es necesario que la persona interesada sea un joven colombiano bachiller entre los 16 y 24 años, que se encuentre como población registrada en por lo menos una de las siguientes bases de focalización:

- a. Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS o la que haga sus veces.
- b. SISBEN III[6], con uno de los puntajes de corte especificados en la siguiente tabla conforme al área de residencia:

<b>DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA SISBEN III</b>	<b>PUNTAJE SISBEN III</b>
<b>Área 1.</b> Catorce ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, D.C., Medellín, Cali, Barranquilla D.E.I.P, Cartagena D.T., Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta D.T y C.	0 - 54.86
<b>Área 2.</b> Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0 - 51.57
<b>Área 3.</b> Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.	0 - 37.80

- c. Registro Único de Víctimas (RUV) en condición de desplazamiento "Incluido" o el que haga sus veces.
- d. Listados censales indígenas.
- e. Listados censales para población joven atendida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF - con medida de adoptabilidad.

## **2.2. Programa de Acompañamiento Familiar y Comunitario. Estrategia de Superación de Pobreza Extrema – UNIDOS.**

De acuerdo con la Ley 1785 del 21 de junio de 2016 «Por medio de la cual se establece la



Red para la Superación de la Pobreza Extrema - Red Unidos y se dictan otras disposiciones», la Red Unidos desarrolla sus acciones bajo la coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; y, está conformada por las entidades del Estado que presten servicios sociales dirigidos a la población en pobreza extrema, alcaldías y gobernaciones, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil y los hogares beneficiarios del acompañamiento familiar y comunitario de acuerdo con el artículo 5 de la citada Ley.

Este programa busca asegurar que los hogares más pobres y vulnerables del país puedan superar las condiciones que los mantienen en pobreza y pobreza extrema consolidando sus capacidades para el desarrollo y el ejercicio de sus derechos.

La estrategia UNIDOS **NO maneja inscripciones**. Prosperidad Social identifica los hogares y comunidades potenciales para el acompañamiento según los criterios de selección establecidos en la Resolución 2717 de 2016. Los hogares deben cumplir al menos una de las siguientes condiciones establecidas en el artículo 3, así:

a. Los hogares en condición de pobreza extrema por ingresos y/o en pobreza multidimensional, de acuerdo con los criterios establecidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

En ese sentido es necesario que las personas cuenten con los siguientes puntajes en la base de datos SISBEN II.

<b>DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA SISBEN III</b>	<b>PUNTAJE SISBEN III</b>
<b>Área 1.</b> Catorce ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, D.C., Medellín, Cali, Barranquilla D.E.I.P, Cartagena D.T., Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta D.T y C.	0 - 23.40
<b>Área 2.</b> Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0 - 32.20
<b>Área 3.</b> Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.	0 - 26.12

b. Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario - subsidio de vivienda urbano en especie, u otros proyectos estratégicos del Gobierno nacional dirigidos a la población en pobreza extrema, hasta su Promoción. Los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda de interés prioritario - subsidio de vivienda urbano en especie, serán aquellos certificados de acuerdo con los procedimientos establecidos en la Ley 1537 de



2012.

c. Las comunidades étnicas en situación de pobreza extrema que habitan territorios colectivos legalmente constituidos en los municipios focalizados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - Prosperidad Social.

d. Los hogares víctimas del conflicto armado que se encuentren en condición de pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos conjuntamente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

e. Los hogares en condición de pobreza extrema conformados por madres cabeza de familia de acuerdo con los lineamientos del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

### 2.3. Programas de Inclusión Productiva

Estos programas buscan la inclusión social de la población vulnerable, desplazada y/o en extrema pobreza por medio del desarrollo de su potencial productivo.

Para poder desarrollar el potencial productivo de los hogares vulnerables del país, los programas de Inclusión Productiva cuentan con cuatro estrategias: emprendimiento, intervenciones rurales integrales, seguridad alimentaria y empleabilidad.

En la Resolución n.º 03903 del 28 de diciembre de 2017 se establecen los criterios generales que se aplican para todos los programas de Inclusión Productiva así:

a. **Colombianos** en situación de vulnerabilidad y pobreza, que se encuentren en los siguientes rangos del puntaje del SISBEN Metodología III:

DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA SISBEN III	PUNTAJE SISBEN III
<b>Área 1.</b> Catorce ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, D.C., Medellín, Cali, Barranquilla D.E.I.P, Cartagena D.T., Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta D.T y C.	0 - 41.74
<b>Área 2.</b> Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0 - 45.47
<b>Área 3.</b> Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.	0 - 36.83



- b. **Colombianos** registrados y reportados en la base de datos de la Estrategia UNIDOS.
- c. **Colombianos** registrados en el Registro Único de Víctimas-RUV, en condición de **desplazamiento**.

### **2.3.1. Intervenciones Rurales Integrales**

#### **2.3.1.1. Iraca.**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 7 de Resolución 03903 de 2017 el objetivo del programa Enfoque Diferencial Étnico- IRACA, consiste en realizar una intervención integral con enfoque diferencial étnico orientada al fortalecimiento social y productivo contribuyendo al desarrollo propio de las comunidades y sus territorios.

En el artículo 8 de la referida resolución se establece los criterios de inclusión, priorización, no inclusión y retiro de IRACA®, de la siguiente manera:

«Los criterios del artículo 5 de esta Resolución no son de obligatorio cumplimiento para la población que será vinculada al programa IRACA®, siempre y cuando sea población colombiana afrodescendiente o indígena que cumpla con las siguientes condiciones:

#### I. Criterios de inclusión del programa IRACA®:

a) Que las comunidades pertenezcan a grupos étnicos de especial protección constitucional según Autos 004 y 005 de 2009 de seguimiento de la Sentencia T - 025 de 2004 y otros autos específicos dirigidos a esta población. b) Residir en los municipios y territorios colectivos seleccionados por el proceso de focalización territorial desarrollado por Prosperidad Social. c) Hacer parte de una comunidad (consejo comunitario, cabildo o resguardo indígena) que haya sido priorizada por Prosperidad Social. d) Ser seleccionados por las autoridades étnicas de sus comunidades, de acuerdo con el proceso de concertación realizado con Prosperidad Social. e) Tener cédula de ciudadanía colombiana o Tarjeta de Identidad para los mayores de 14 años o certificado de supervivencia suscrito por la autoridad étnica registrada ante el Ministerio del Interior.

#### II. Los criterios que serán utilizados para priorizar la selección de las comunidades en el programa IRACA® son:

a) Que las comunidades habiten en territorios colectivos acreditados con el título de tierras otorgado por la Agencia Nacional de Tierras- ANT (antes INCODER) o quien haga sus veces, y/o estar reconocidos por el Ministerio del Interior. b) Que las comunidades pertenezcan a grupos étnicos que cuenten con un plan de salvaguarda, plan de vida en el caso de pueblos indígenas o plan de etnodesarrollo para el caso de las comunidades negras, construidos o en proceso de construcción. c) Que las autoridades étnicas de cada comunidad manifiesten interés en participar en el programa durante el proceso de concertación con Prosperidad Social. d) Comunidades étnicas con baja oferta institucional».

### **2.3.2. Familias en su Tierra – FEST.**

El programa tiene como objetivo principal mejorar el acceso a alimentos para el autoconsumo y mejorar los hábitos y estilos de vida saludables mediante la implementación de huertas caseras o comunitarias y educación nutricional. Se encuentra dirigido especialmente a personas retornadas que cumplan las siguientes condiciones:



- a. **Colombianos** registrados en el Registro Único de Víctimas-RUV, en condición de desplazamiento.
- b. Residir en los municipios, corregimientos y veredas priorizadas en el proceso de focalización territorial desarrollado por Prosperidad Social de manera articulada con la Unidad de Víctimas.
- c. Estar incluido en el formato de identificación poblacional de retornos y reubicaciones del municipio focalizado para la intervención, previamente avalado por la Unidad de Víctimas.
- d. Cumplir con los requisitos 1, 2 y 3 de los Esquemas Especiales de Acompañamiento Familiar establecidos en el artículo sexto de la Resolución 00434 del 12 de mayo de 2016 de la Unidad de Víctimas, así:
  - Hogares incluidos en RUV en condición de desplazamiento.
  - Hacer parte de un proceso de acompañamiento al retorno o reubicación.
  - No haber participado o estar participando en procesos que comprendan la oferta dispuesta por las entidades del Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y de otras entidades públicas y/o privadas cuyo objeto sea la implementación de Esquemas Especiales de Acompañamiento.

### 2.3.3. Red de Seguridad Alimentaria – ReSA Rural

El programa tiene como objetivo principal mejorar el acceso a alimentos para el autoconsumo y mejorar los hábitos y estilos de vida saludables mediante la implementación de huertas caseras o comunitarias y educación nutricional.

- a. **Colombianos** en situación de vulnerabilidad y pobreza, que se encuentren en los siguientes rangos del puntaje del SISBEN Metodología III:

DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA SISBEN III	PUNTAJE SISBEN III
<b>Área 1.</b> Catorce ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, D.C., Medellín, Cali, Barranquilla D.E.I.P, Cartagena D.T., Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta D.T y C.	0 - 41.74
<b>Área 2.</b> Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0 - 45.47
<b>Área 3.</b> Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.	0 - 36.83

- b. **Colombianos** registrados y reportados por la Subdirección General para la Superación de la Pobreza, en la Red UNIDOS.



c. **Colombianos** registrados en el Registro Único de Víctimas-RUV, en condición de desplazamiento.

d. Residir en los municipios y veredas seleccionados por el proceso de focalización territorial desarrollado por Prosperidad Social.

#### 2.3.4. Mi negocio

Programa que capacita e incentiva para tener un negocio propio. Se encuentra dirigido a personas que cumplan las siguientes condiciones:

a. **Colombianos** en situación de vulnerabilidad y pobreza, que se encuentren en los siguientes rangos del puntaje del SISBEN Metodología III:

DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA SISBEN III	PUNTAJE SISBEN III
<b>Área 1.</b> Catorce ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, D.C., Medellín, Cali, Barranquilla D.E.I.P, Cartagena D.T., Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta D.T y C.	0 - 41.74
<b>Área 2.</b> Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0 - 45.47
<b>Área 3.</b> Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.	0 - 36.83

b. **Colombianos** registrados y reportados por la Subdirección General para la Superación de la Pobreza, en la Red UNIDOS.

c. **Colombianos** registrados en el Registro Único de Víctimas-RUV, en condición de desplazamiento.

Residir en los municipios y veredas seleccionados por el proceso de focalización territorial desarrollado por Prosperidad Social.

#### 2.4. Programas de Infraestructura Social y Hábitat.

##### 2.4.1. Mejoramiento de Condiciones de Habitabilidad – MCH

Programa que otorga un incentivo económico en especie a la población que presenta carencias o deficiencias básicas habitacionales; lo que se materializa con intervenciones a la infraestructura de las viviendas; apuntando al cumplimiento de los objetivos trazados por el Gobierno nacional en su Plan Nacional de Desarrollo.



Este programa está sujeto a inscripción y a la fecha no hay apertura de estas.

Podrán ser beneficiarios del programa para el Mejoramiento de Vivienda:

- a. Población vinculada a la estrategia Red Unidos.
- b. Población víctima del conflicto armado que se encuentre en estado incluido en el RUV, cuyo hecho victimizante sea el desplazamiento forzado.
- c. Población que se encuentre en los rangos de SISBEN – Metodología III (SISBEN I y II) que se determinan a continuación:

DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA SISBEN III	PUNTAJE SISBEN III
<b>Área 1.</b> Catorce ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, D.C., Medellín, Cali, Barranquilla D.E.I.P, Cartagena D.T., Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta D.T y C.	0 - 23.40
<b>Área 2.</b> Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0 - 32.20
<b>Área 3.</b> Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades.	0 - 26.12

- d. Población perteneciente a comunidades indígenas.
- e. Los hogares de las madres comunitarias del Instituto colombiano de Bienestar Familiar – ICBF.

### 3. De la focalización en los programas sociales.

El artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, definió la focalización como el proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobre y vulnerable. En palabras del Departamento Nacional de Planeación «La focalización no es, por tanto, la política social sino un instrumento básico para lograr que determinados programas destinados a grupos específicos lleguen efectivamente a la población escogida como objetivo».[7]

El Decreto 441 de 2017, que sustituyó el Título 8 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, en sus artículos 2.2.8.1.1 y 2.2.8.1.2, estableció lo siguiente:

«Artículo 2.2.8.1.1. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén), es un instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas



estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas.

Artículo 2.2.8.1.2. Sisbén y programas sociales. El Sisbén opera a través de un sistema de información y es neutral frente a los programas sociales. En consecuencia, el ingreso al Sisbén por sí mismo no otorga el acceso a los programas sociales.

Las entidades y los programas son los responsables de la selección de los beneficiarios o de la asignación de subsidios y beneficios.»

En el caso del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la focalización está conformada por los siguientes sistemas de información: a) Sisbén, b) Registro Único de Víctimas establecido por el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, y c) La Estrategia para la Superación de la Pobreza Extrema – Red Unidos (Ley 1785 de 2016).

Respecto al acompañamiento al retorno existe el Registro Único de Retornados – RUR, el cual es una herramienta para manifestar a la Comisión Intersectorial del Retorno, creada mediante Decreto 1000 de 2013, el interés de retornar al país acogidos a la Ley 1565 de 2012.[8]

En el RUR quedan registradas las postulaciones a los tipos de retorno (laboral, productivo, solidario, humanitario), sin exclusividad al retorno humanitario.

De acuerdo con la finalidad del RUR, resulta claro que de ningún modo responde a un sistema de información para la focalización.

Es así como se puede afirmar que Prosperidad Social no tiene competencia para el diseño y desarrollo de todos los programas sociales del Estado, sino que tal y como se ha mencionado antes, los programas, planes y proyectos ejecutados por la entidad, están orientados a la superación de las condiciones de vulnerabilidad y la inclusión productiva de la población pobre extrema y víctima de la violencia, pero dado que las diferentes intervenciones se hacen por medio de la focalizaciones ya sea de hogares o individuos, es necesario analizar cada uno de los programas que hacen parte de nuestra oferta institucional de conformidad con lo señalado en el numeral anterior de este escrito.

#### **4. Del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN**

El Sisbén es el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas; se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan.

El puntaje se calcula automáticamente dentro del aplicativo del Sisbén a partir de la información reportada por el hogar en la encuesta y es un valor entre cero (0) y cien (100). A diferencia de la versión anterior del Sisbén, actualmente no existen niveles. El



puntaje no se modifica a voluntad o criterio del encuestador o del administrador del Sisbén en el municipio, ni a solicitud de una autoridad local, una entidad o persona interesada. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) es el encargado de definir la metodología del Sisbén y de orientar a los municipios para su implementación. Igualmente, el DNP se encarga de consolidar y publicar la base nacional certificada en la cual se valida el puntaje asignado a cada persona registrada en el Sisbén.

Ahora bien, respecto a los requisitos para el registro de extranjeros se tiene en la Guía para registrar a los extranjeros en el Sisbén de septiembre de 2019[9], los siguientes:

«(...) A. Requisitos:

- Para el registro en la base del Sisbén de cualquier extranjero, es obligatorio presentar un documento válido vigente
- Quien no presente el documento solicitado por el administrador del Sisbén, no puede ser registrado.
- De acuerdo con los diferentes grupos de edad se exigen los siguientes documentos válidos para el registro en Sisbén:

Edad	Tipo de documento
Mayor de siete (7) años	Cualquier extranjero: cédula de extranjería expedida por Migración Colombia
	Cualquier extranjero: salvoconducto
	Solo para venezolanos: permiso especial de permanencia (PEP o PEP-RAMV)
Menores o iguales a siete (7) años	Cualquier extranjero: pasaporte
	Cualquier extranjero: documento nacional de identidad (del país de origen - DNI)
	Solo para venezolanos: permiso especial de permanencia (PEP o PEP-RAMV)

(...))»

Los municipios son responsables de la implementación, actualización, administración y operación de la base de datos del Sisbén. Es decir, son ellos los encargados de registrar cambios en la base, como el ingreso de personas a la misma o la actualización de su información.

Las entidades que administran los programas sociales son las encargadas de establecer los requisitos que deben cumplir las personas para acceder a estos, incluyendo el puntaje en el Sisbén. Son igualmente responsables de identificar a sus beneficiarios finales con base en



su presupuesto y en su capacidad para atender a la población. Por lo anterior, estar incluido en la base del Sisbén no garantiza el acceso a los programas.

#### 5. **Del caso en concreto.**

Para dar respuesta al interrogante planteado, en lo referente a si es procedente el acceso de la población migrante a la oferta de Prosperidad Social, se debe señalar, en primera medida, que las acciones tomadas por el Estado colombiano para permitir el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional están condicionadas y limitadas a la oferta institucional de **salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes** en los niveles nacional, departamental y municipal, (Decreto 1288 de 2018 artículo 1º).

De conformidad con lo anterior, es necesario resaltar que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como organismo principal de la administración pública, del sector administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, tiene como objetivo principal formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación en términos de la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, y la atención y reparación a víctimas del conflicto armado a las que se refiere el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, los cuales tienen incidencia en el ámbito nacional y territorial.

Luego la oferta institucional de **salud, educación, trabajo y atención de niños, niñas y adolescentes**, en comienzo, no es competencia de Prosperidad Social sino de otras entidades del nivel nacional y regional, pese a que algunos de sus programas tienen componentes en estos ámbitos sin ser su finalidad esencial, pues el propósito misional de la entidad es la superación de la pobreza de la población vulnerable.

De otra parte, para determinar si una persona que no tiene la nacionalidad colombiana puede acceder a nuestra oferta social, es necesario verificar los requisitos de ingreso de cada programa de tal forma que, si en alguno se exige la condición de ser nacional colombiano, no podrá acceder a la oferta y si no se exige, se deben tener en cuenta los requisitos de acceso a los programas y los criterios de priorización de la oferta, además de la respectiva disponibilidad presupuestal.

#### **IV. CONCLUSIONES**

De conformidad con lo desarrollado a lo largo de este concepto, la respuesta al problema jurídico planteado consistente en determinar si es viable el acceso de migrantes no nacionales a la oferta social del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se debe indicar que **NO ES VIABLE** para los programas en donde se exige como requisito ser nacional colombiano; para los otros programas, si el migrante se encuentra en alguna de las bases con las que se focaliza, está en una situación de **regularidad migratoria**, esto es, que esté válidamente en el territorio, además de debidamente identificado según lo exigido por Migración Colombia y la Cancillería, debe además cumplir con las exigencias descritas de acceso para cada uno de los programas, quedando sujeta la oferta a los



respectivos criterios de priorización y de disponibilidad presupuestal que tiene la entidad para tal fin.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que son los entes territoriales los primeros llamados a brindar la atención a esta población, pues los programas de Prosperidad Social tienen la naturaleza jurídica de ser un complemento al ingreso económico de los beneficiarios, razón por la cual se articula con los municipios y departamentos.

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.

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/cgi/SitePages/ConceptosJur%C3%ADdica.aspx>

---

[1] El fenómeno migratorio no solo se compone únicamente de venezolanos, sino también de colombianos que retornan al país.

[2] Corte Constitucional, Sentencia SU677/17 de fecha 15 de noviembre de 2017 Magistrada Sustanciadora Gloria Stella Ortiz Delgado.

[3] Corte Constitucional sentencia T-210/18 de fecha 1 de junio de 2018 Magistrada Sustanciadora Gloria Stella Ortiz Delgado.

[4] A la fecha, se han producido tres emisiones de permisos de permanencia. La primera tuvo lugar entre el 3 de agosto y el 31 de octubre de 2017 (Resolución 5797 de 2017 del Ministerio de Relaciones Exteriores), la segunda entre el 6 de febrero y el 7 de junio de 2018 (Resolución 740 de 2018 del Ministerio de Relaciones Exteriores) y la tercera entre el 2 de agosto y el 2 de diciembre de 2018 (Decreto 1288 de 2018). No obstante, es importante aclarar que los beneficiarios de la última ola son los migrantes irregulares que están inscritos en el RAMV.

[5] Con relación al derecho a la educación se ha expedido las Circulares No. 45 del 16 de septiembre de 2015; No. 7 del 2 de febrero de 2016; No. 01 del 27 de abril de 2017 y No. 16 del 10 de abril de 2018 del Ministerio de Educación Nacional, así como Directiva 009 del 21 de abril de 2017 de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Derecho a la salud: Corte Constitucional, en las sentencias SU-677/17 y T-210/18, ha instado a la protección especial de dicha población y a "avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del derecho a la salud de los migrantes sin importar su estatus migratorio, especialmente respecto de aquellos en mayor situación de vulnerabilidad (niños, niñas, madres cabeza de hogar)"; Decreto 1978 de 2015; Decreto 866 de 2017; Circular 012, modificada por la Circular 029 emitida en agosto de 2017 por el Ministerio de Salud



La equidad  
es de todos

Prosperidad  
Social



No. de radicación: **M-2020-1400-009279**

Fecha radicación: 2020-03-30 05:51:17 PM

y de Protección Social; Circular 25 de 2017 y Circular 006 de 2018 del Ministerio de Salud y de Protección Social entre otras. Oferta institucional en trabajo: Los venezolanos inscritos en el RAMV pueden acceder a los servicios de orientación, información y remisión prestados por la Red de Prestadores del Servicio Público de Empleo Acceso al mercado laboral, asimismo, el Ministerio del Trabajo como cabeza del sector trabajo, desarrollará una hoja de ruta que promueva y facilite el acceso al mercado laboral de la población objeto de este decreto, bajo los principios de la Política de Trabajo Decente, la cual tendrá como componente esencial la generación de condiciones que permitan la participación en los procesos de certificación de competencias laborales de la población migrante (Artículo 8 y 9 Decreto 1288 de 2018). Atención de niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes y sus familias: El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF incluirá la atención a los niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes y sus familias inscritas en el RAMV en sus políticas, programas y oferta institucional, en el marco de sus procesos de focalización y de los manuales técnicos operativos de las diferentes modalidades o servicios (Artículo 11 Decreto 1288 de 2018).

[6] SISBEN Metodología 3, Sistema de Identificación para potenciales beneficiarios de programas sociales SISBEN III o el que haga sus veces. De acuerdo con el CONPES Social 117 de 2008. La focalización de población elegible se realiza con la base certificada entregada directamente por el DNP a la Dirección de Ingreso Social

[7] Departamento Nacional de Planeación. Recuperado : <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/subdireccion-de-promocion-social-y-calidad-de-vida/Paginas/focalizacion.aspx>

[8] Cancillería de Colombia. Recuperado : <http://www.colombianosune.com/ejes/acompa%C3%B1amiento-al-retorno/rur>.

[9] Guía para Registrar a los Extranjeros en el Sisbén septiembre de 2019, página 2

Atentamente,

Lucy Edrey Acevedo Meneses  
Jefe de Oficina

Elaboró: Martha Lucía Velásquez Prada

Revisó: Omar Alberto Baron Avendaño