



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



No. de radicación: **M-2022-1400-017905**

Fecha radicación: 2022-04-28 08:36:24 AM

MEMORANDO

PARA: Yohanna Pilar Cubillos Santos
Director Técnico (E)
Dirección de Transferencias Monetarias

PARA: Diana Maria Alfonso Cardona
Subdirector Técnico
Subdirección de Transferencias Monetarias no Condicionadas

DE: Oficina Asesora Jurídica

ASUNTO: Concepto jurídico sobre reintegro de recursos en el Programa Ingreso Solidario.

En atención a la solicitud elevada mediante correo electrónico de fecha 4 de abril de 2022 y formalizada mediante memorando M-2022-4120-016978 de abril 22 de 2022, en la que solicita se emita concepto jurídico sobre la vigencia y aplicabilidad de la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020 «*Por medio de la cual se modifica el Manual Operativo del Programa Ingreso Solidario*», derogada posteriormente por la Resolución n.º 02879 del 7 de diciembre de 2021, a continuación, esta Oficina Asesora Jurídica, en el marco de sus competencias procede a dar respuesta en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

La Dirección de Transferencias Monetarias en su solicitud de concepto jurídico plantea lo siguiente:

(...)

«a partir de la vigencia de la Resolución No. 02879 del 7 de diciembre de 2021, por medio de la cual se deroga la Resolución No. 2101 del 11 de noviembre de 2020 y se modifica el Manual Operativo del Programa Ingreso Solidario, con lo allí dispuesto, como equipo técnico consideramos que NO se deben reintegrar los recursos en productos financieros de los ciclos de pago de junio, julio, agosto y octubre de 2021, toda vez que el cumplimiento del plazo y las condiciones sine qua non fijadas por PROSPERIDAD SOCIAL, se cumplirían con posterioridad a la fecha de vigencia de la Resolución No 2879 del 7 de diciembre de 2021, es decir cuando el deber de reintegro de las entidades financieras cesó, por expresa disposición normativa».



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



Al respecto el equipo misional consideró que:

«NO se deben reintegrar los recursos en productos financieros de los ciclos de pago de junio, julio, agosto y octubre de 2021, toda vez que el cumplimiento del plazo y las condiciones sine qua non fijadas por PROSPERIDAD SOCIAL, se cumplirían con posterioridad a la fecha de vigencia de la Resolución No 2879 del 7 de diciembre de 2021, es decir cuando el deber de reintegro de las entidades financieras cesó, por expresa disposición normativa».

Con base en lo anterior se plantea la siguiente consulta:

«¿Las entidades financieras deben, si o no, reintegrar los recursos en productos financieros sin movimientos adicionales a Ingreso Solidario de los abonos que hayan sido dispersados antes de la vigencia de la Resolución No 2879 del 7 de diciembre de 2021 y cuyo plazo de 180 días se cumpla con posterioridad a la vigencia de ésta?».

Bajo este escenario y con el propósito de dar respuesta a la consulta elevada a esta Oficina, se plantea el problema jurídico en los siguientes términos:

II. PROBLEMA JURÍDICO

¿Puede la derogada resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020 «Por medio de la cual se modifica el Manual Operativo del Programa Ingreso Solidario» generar efectos jurídicos con posterioridad a la entrada en vigencia de la Resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021 y, por ende, sería procedente el reintegro de recursos en productos financieros de los ciclos de pago de junio, julio, agosto y octubre de 2021?

III. CONSIDERACIONES DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA

1. Del marco jurídico del Programa Ingreso Solidario

El Programa Ingreso Solidario (en adelante PIS) creado mediante el Decreto Legislativo n.º 518 de 2020, es un programa social del Estado bajo la administración y ejecución del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social^[1] (en adelante Prosperidad Social) cuyo objeto es la entrega de transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y las demás fuentes de financiación consideradas en el Presupuesto General de la Nación -PGN^[2] 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 o Jóvenes en Acción^[3], durante el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

En desarrollo de lo anterior, Prosperidad Social expidió la Resolución n.º 01215 del 06 de julio de 2020^[4], mediante la cual, (i) adoptó las resoluciones nos. 975 del 6 de abril, 1022 del 20 de abril, 1117 del 14 de mayo, 1165 del 22 de mayo y 1233 del 10 de junio del 2020, expedidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (en adelante MHCP); (ii) adoptó el Manual Operativo del PIS expedidos por la misma cartera ministerial para su administración y operación; y (iii) subrogó todas las referencias normativas en las que figura el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y/o el Departamento Nacional de Planeación en los que se señalen como administradores, operadores y/o ejecutores del PIS, las cuales se entenderían en cabeza de Prosperidad Social.

Posteriormente, introdujo modificaciones como, la adopción de un protocolo de Operación con Entidades Financieras para Beneficiarios Bancarizados (Incluidos Financieramente) mediante la Resolución n.º 1344 del 24 de julio de 2020 subrogada por la Resolución n.º 1833 del 13 de octubre de 2020, así como la modificación del numeral 8 del Manual Operativo del programa a través de la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020, regulando el reintegro de recursos en cuentas sin movimientos adicionales a Ingreso Solidario en los siguientes términos:

«Cuando se identifique que: A) el(los) único(s) movimiento(s) efectuado(s) en los últimos ciento ochenta días (180) calendario, contados desde el día anterior al último abono ordenado por el Programa Ingreso Solidario, en un producto financiero corresponda solo al abono o débito ordenado por el Programa Ingreso Solidario - distinto a las operaciones de créditos o débitos que los establecimientos financieros realicen con el fin de abonar intereses o realizar cargos por comisiones y/o servicios bancarios- y, B) el titular no haya hecho uso siquiera parcial de los recursos del Programa en este mismo tiempo, las entidades financieras y demás empresas que participen de la operación del Programa Ingreso Solidario, (...)». (Subrayado fuera de texto)

Se observa entonces que la Resolución n.º 2101 de 2020 fijó los siguientes **supuestos de hecho** para la aplicación del reintegro de los recursos públicos del PIS a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional por parte de las entidades financieras que intervienen en su dispersión:

- i. Que los únicos movimientos registrados en las cuentas de los titulares de los hogares beneficiarios del PIS, durante los 180 días calendario anteriores al último abono ordenado por el Programa, corresponda a las transferencias monetarias otorgadas por el PIS.
- ii. Que el titular no haya hecho uso si quiera parcial de los recursos del Programa durante el mismo lapso.



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



No. de radicación: **M-2022-1400-017905**

Fecha radicación: 2022-04-28 08:36:24 AM

Como consecuencia de lo anterior, y a partir de la expedición de la Resolución n.º 2101 de 2020, se constituyó como deber de las entidades financieras a través de las cuales se efectuó la dispersión de los recursos del PIS, realizar el reintegro de los recursos del Programa a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, verificando para ello, el cumplimiento de los **supuestos de hecho** que se hayan consolidado en vigencia de tal disposición y bajo el procedimiento dispuesto en el «*Protocolo de Operación con Entidades Financieras del Programa Ingreso Solidario – Beneficiarios Bancarizados (Incluidos Financieramente)*» adoptado mediante la Resolución n.º 1833 del 13 de octubre de 2020,

No obstante, mediante la Resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021, fue derogada la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020 y, en consecuencia, también las disposiciones contenidas en el numeral 8 del Manual Operativo del Programa denominado «*REINTEGRO DE RECURSOS EN CUENTAS SIN MOVIMIENTOS ADICIONALES A INGRESO SOLIDARIO*».

Así pues, el fundamento normativo que situaba en cabeza de las entidades financieras el deber de reintegrar a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional los recursos de las cuentas sin movimientos adicionales de los abonos de la Transferencia Monetaria no Condicionada del PIS con la entrada en vigor de la resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021 fue abolido.

Frente a lo anterior y toda vez que Prosperidad Social ordenó la dispersión de recursos a los hogares focalizados del PIS incluidos financieramente, para los ciclos operativos de los meses de junio, julio, agosto y octubre de 2021, la Dirección de Transferencias Monetarias elevó la consulta a esta Oficina Asesora Jurídica, pues existe la inquietud, si una vez cumplido los supuestos de hecho contemplados en el numeral 8 del Manual Operativo del PIS durante la vigencia de la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020, es procedente realizar los correspondientes reintegros a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional de los abonos no utilizados por sus beneficiarios, a pesar de que esta haya perdido vigencia a causa de la expedición de la Resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021.

Con base en lo anterior y con el propósito de dar respuesta al problema jurídico planteado, es necesario tener en cuenta el efecto de las normas en el tiempo establecido en nuestro ordenamiento jurídico, a fin de determinar si la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020, derogada por la resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021 puede generar efectos posteriores a su derogatoria (ultractivos) en el marco del PIS.

2. Efecto de las normas en el tiempo.



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



En el ordenamiento jurídico colombiano existen referencias explícitas de los efectos que se derivan por el tránsito de las leyes en el tiempo, así, los artículos 58 y 29 de la Constitución Política disponen:

«Artículo 58. se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social».

Por su parte el artículo 29 establece:

«Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable».

Con fundamento en las normas constitucionales transcritas, puede afirmarse que la regla general en relación con los efectos de la ley en el tiempo es la **irretroactividad**, entendida esta como el fenómeno según el cual la ley o norma nueva rige todos los hechos y actos que se produzcan a partir de su vigencia.

Así lo ha referenciado la Corte Constitucional, ^[6] la cual a través de su jurisprudencia ha señalado:

«(...) La irretroactividad de la legislación implica, entonces, la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas antes de la entrada en vigencia de una disposición nueva. El alcance de esta proscripción que, como se vio, cuenta con fundamento constitucional se plasma en que la nueva disposición no tiene vocación para afectar hechos o consecuencias jurídicas que se han formado válidamente al amparo de una ley anterior, como garantía de seguridad jurídica. En consecuencia, la excepcional aplicación retroactiva de una norma sólo puede tener lugar por expresa disposición del legislador en tanto productor de la norma, jamás al arbitrio del juez».

De tal suerte que no existe propiamente un conflicto de leyes si una situación jurídica se ha consolidado completamente bajo la ley antigua, como tampoco se da, cuando los hechos o situaciones que deben ser regulados se generan durante la vigencia de la nueva ley.

Por el contrario, el conflicto de establecer cuál es la ley que debe regir un determinado asunto, se presenta cuando se realiza un hecho jurídico bajo la ley antigua, pero la ley nueva señala nuevas condiciones para el reconocimiento de sus efectos, o cuando un hecho tiene nacimiento bajo la ley antigua pero sus efectos o consecuencias se producen bajo la nueva norma, situación que se presenta en el caso bajo estudio.



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



Al respecto, la primera parte de la Ley 153 de 1887, prescribe las reglas generales para resolver los conflictos en la aplicación de las leyes en el tiempo, entre las cuales se contemplan:

«i) el principio de prevalencia general de la ley posterior sobre la anterior, (ii) la regla de que las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene, (iii) el efecto general inmediato de las leyes, (iv) la subsistencia del estado civil adquirido conforme a la ley anterior pero con arreglo a la ley posterior en cuanto al ejercicio de derechos y obligaciones inherentes a dicho estado, (v) la conservación de derechos reales constituidos bajo ley anterior pero con sujeción al imperio de la ley nueva en cuanto a su ejercicio, cargas y extinción, (vi) la validez de los contratos celebrados bajo ley anterior con sometimiento de sus efectos a la ley nueva, y (vii) la preferencia de la ley preexistente favorable en materia penal, entre otros»^[7].

No obstante, ante tránsitos normativos, como en el caso que nos ocupa; la aplicación Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020 posteriormente derogada por la Resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021, pueden surgir inquietudes sobre la aplicación de las mismas con distintos efectos en el tiempo, por lo cual, se analizarán la luz de los fenómenos de la retroactividad, la ultractividad y la retrospectividad, con miras a resolver el problema jurídico planteado.

3. De la retroactividad, ultractividad y retrospectividad de la ley.

Contrario a la irretroactividad anteriormente explicada, la **retroactividad** se entiende como aquel fenómeno que se configura **cuando una norma se aplica a las situaciones que se consolidaron con anterioridad** a su entrada en vigor, así lo advierte la Corte Constitucional al indicar:

«Ahora bien, en lo atinente a la retroactividad de la ley, la jurisprudencia constitucional ha señalado “que la ley tiene efectos retroactivos cuando se aplica a situaciones ya definidas o consolidadas de acuerdo con leyes anteriores”, mientras que la irretroactividad de la legislación es un dispositivo que se refiere “a la imposibilidad genérica de afectar situaciones jurídicas consolidadas, a partir de la entrada en vigencia de una disposición jurídica nueva. El alcance de esta prohibición consiste en que la norma no tiene per se la virtud de regular situaciones que se han consolidado jurídicamente antes de su promulgación. Ello sería posible sólo si la misma norma así lo estipula»^[8]. (Subrayado fuera de texto)

En este sentido, podría operar la retroactividad de una norma, es decir, su aplicación a situaciones jurídicas no consolidadas con anterioridad a su expedición, cuando exista una ley que autorice tal efecto.

Por su parte, el fenómeno de la **retrospectividad** es definido por esta misma Corporación^[9] en los siguientes



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



términos:

«La Corte Constitucional en sentencia T-389 de 2009 puntualizó que el efecto en el tiempo de las normas jurídicas es por regla general, su aplicación inmediata y hacia el futuro, “pero con retrospectividad, [...] siempre que la misma norma no disponga otro efecto temporal...”. De este modo, “aquello que dispone una norma jurídica debe cumplirse de inmediato, hacia el futuro y con la posibilidad de afectar situaciones que se han originado en el pasado (retrospectividad), es decir, situaciones jurídicas en curso al momento de entrada en vigencia de la norma.

*(...) el fenómeno de la retrospectividad de las normas de derecho se presenta, como ya se anticipó, cuando las mismas se aplican a partir del momento de su vigencia, **a situaciones jurídicas y de hecho que han estado gobernadas por una norma anterior**, pero cuyos efectos jurídicos no se han consolidado al momento de entrar a regir la nueva disposición. Este instrumento ha sido concebido por la jurisprudencia nacional como un límite a la retroactividad, asociando su propósito a la satisfacción de los principios de equidad e igualdad en las relaciones jurídicas de los asociados, y a la superación de aquellas situaciones marcadamente discriminatorias y lesivas del valor justicia que consagra el ordenamiento jurídico colombiano, de conformidad con los cambios sociales, políticos y culturales que se suscitan en nuestra sociedad».* (Subrayado fuera de texto)

A modo de ejemplo y aplicado al caso en concreto, existiría aplicación retrospectiva de una regulación, en el caso hipotético, que el numeral 8 del Manual Operativo del PIS en estudio hubiese sido modificado o subrogado con una nueva disposición. En tal sentido, la nueva regulación (tramites, requisitos, supuestos de hecho, etc.) sería aplicada con efecto retrospectivo respecto de aquellas situaciones no se hayan consolidado con lo gobernado en vigencia de la norma anterior.

Tal posibilidad se encuentra descartada en el caso que nos ocupa, toda vez que la Resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021, derogó de manera expresa e inmediata el numeral 8 del Manual Operativo del PIS, y al no existir un nuevo acto administrativo que regule la situación allí contemplada, actualmente no hay lugar a la aplicación de efecto retrospectivo alguno.

En lo que atañe a la aplicación de las normas con **ultractividad** de la ley, la Honorable Corte señaló:

«La ultraactividad de la ley es un problema de aplicación de la ley en el tiempo y está íntimamente ligada al principio de que todo hecho, acto o negocio jurídico se rige por la ley vigente al momento de su ocurrencia, realización o celebración. Dentro de la Teoría General del Derecho, es clara la aplicación del principio "Tempus regit actus", que se traduce en que la norma vigente al momento de sucederse los hechos por ella prevista es la que se aplica a esos hechos, aunque la norma haya sido derogada después.



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



Esto es lo que explica la Teoría del Derecho, la denominada ultraactividad de las normas, que son normas derogadas, que se siguen aplicando a los hechos ocurridos durante su vigencia. Este fenómeno se presenta en relación con todas las normas jurídicas, cualquiera que sea su naturaleza: civil, comercial, penal, etc.^[10]».

Otra sentencia de esta misma corporación, al hacer referencia a los efectos ultraactivos de una norma derogada puntualizó que:

“(…) en relación con la ultraactividad de la ley, los conflictos en torno a la aplicación de la ley en el tiempo surgen cuando los efectos de una norma derogada se proyectan con posterioridad a su desaparición, respecto de hechos acaecidos durante su vigencia. En estricto sentido, la norma derogada no estaría produciendo efectos por fuera de su ámbito temporal de vigencia, porque los mismos, en este evento, se predicen a un supuesto de hecho que ocurrió antes de que fuera derogada^[11]». (Subrayado fuera de texto)

A título de ejemplo y aplicado en el caso que nos ocupa, se podría aplicar la ultraactividad a los efectos establecidos en el numeral 8 del Manual Operativo del PIS, es decir el débito de los productos financieros en los que se realizó la dispersión de los recursos del programa que hayan cumplido los supuestos de hecho allí establecidos para su procedencia, siempre y cuando se hayan consolidado en vigencia de tal regulación.

Debe resaltarse que la aplicación de normas a situaciones jurídicas no consolidadas, sea hacia el pasado (retroactividad) o hacia el futuro (ultraactividad), deben ser autorizadas por el legislador. Así lo ha expresado la Corte Constitucional en su jurisprudencia al señalar que:

“(…) La retroactividad y la ultraactividad de la ley tienen carácter excepcional y deben estar expresamente previstas en el ordenamiento.

(…)

En ese contexto, retroactividad y ultraactividad son fenómenos simétricos, aunque de sentido contrario, en la medida en que se refieren a la aplicación de una ley para regular situaciones de hecho que han tenido ocurrencia por fuera del ámbito temporal de su vigencia. (...)”^[12]

Dicho lo anterior y a partir del problema jurídico planteado, (es decir, la procedencia del reintegro de los recursos de los ciclos operativos de los meses de junio a octubre de 2021), NO se analizará los efectos **retroactivos y retrospectivos** del numeral 8 del Manual Operativo del PIS, adoptado mediante la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020, toda vez que no se discute la aplicación de estas normas en el pasado, ni a situaciones jurídicas no consolidadas con anterioridad a su expedición.



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



No obstante y toda vez que se pretende indagar sobre la procedencia de la aplicación de estas normas con posterioridad a su vigencia y derogatoria, se estudiará su posible aplicación con efecto **ultractivo**. Para ello resulta relevante precisar el concepto de “**situación jurídica consolidada**”.

4. Situación jurídica consolidada

Como se indicó anteriormente, en el ordenamiento jurídico colombiano, el artículo 58 Constitucional dispuso que:

«(...) Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores». (Subrayado fuera de texto)

Con relación al artículo en mención, la Corte Constitucional en Sentencia C-529 de 1994 determinó que:

«(...) el artículo 58 de la Constitución ampara los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles y expresa que ellos no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

La norma se refiere a las situaciones jurídicas consolidadas, no a las que configuran meras expectativas. Estas, por no haberse perfeccionado el derecho, están sujetas a las futuras regulaciones que la ley introduzca.

Es claro que la modificación o derogación de una norma surte efectos hacia el futuro, salvo el principio de favorabilidad, de tal manera que las situaciones consolidadas bajo el imperio de la legislación objeto de aquélla no pueden sufrir menoscabo. Por tanto, de conformidad con el precepto constitucional, los derechos individuales y concretos que ya se habían radicado en cabeza de una persona no quedan afectados por la nueva normatividad, la cual únicamente podrá aplicarse a las situaciones jurídicas que tengan lugar a partir de su vigencia». (Subrayado fuera del texto)

En la misma línea, esta Corporación en la sentencia C-168 de 1995^[13] hizo un completo recuento del concepto de «*derechos adquiridos*» tanto en la jurisprudencia como en la doctrina en donde se destacó lo siguiente:

«(...) El Constituyente de 1991, en forma clara y expresa se refirió a los derechos adquiridos para garantizar su protección, al estatuir en el artículo 58 (...)

Los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior. (...)

El concepto de derecho adquirido ha sido tema de reflexión de innumerables tratadistas, muy especialmente en el campo



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



del derecho civil, oponiendo esa noción a la de mera expectativa. Por vía de ilustración, resulta pertinente aludir a algunos, bien significativos.

(...)

Los hermanos Mazeaud encuentran justificada la diferenciación hecha por la doctrina clásica entre derecho adquirido y expectativa. Para ellos, es derecho adquirido aquél "que ha entrado definitivamente en un patrimonio, o una situación jurídica creada definitivamente" y, expectativa, "es una esperanza no realizada todavía"; por tanto, "los derechos adquiridos deben ser protegidos, incluso contra una ley nueva: ésta no podría privar de un derecho a las personas que están definitivamente investidas del mismo, a la inversa, las simples expectativas ceden ante la ley nueva, que puede atender contra ellas y dejarlas sin efecto", y consideran que "la necesidad de seguridad está suficientemente garantizada si el derecho adquirido está amparado, y las simples expectativas deben ceder ante una ley que se supone más justa". (Lecciones de Derecho Civil. Tomo I)

(...)

Fiore define el derecho adquirido como "el derecho perfecto, aquél que se debe tener por nacido por el ejercicio integralmente realizado o por haberse íntegramente verificado todas las circunstancias del acto idóneo, según la ley en vigor para atribuir dicho derecho, pero que no fue consumado enteramente antes de haber comenzado a entrar en vigor la ley nueva", y agrega, que "lo pasado, que queda fuera de la ley, es el derecho individualmente ya adquirido, en virtud de una disposición de la antigua ley antes vigente". (De la Irretroactividad e Interpretación de las leyes)». (Subrayado fuera de texto)

Mas recientemente, en sentencia C-242 de 2009 la Corte precisó:

«(...) Los derechos adquiridos son aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una Ley y, que por lo mismo, han instituido en favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado frente a Leyes posteriores que no puede afectar lo legítimamente obtenido al amparo de una Ley anterior. Existe un derecho adquirido cuando respecto de un determinado sujeto, los hechos descritos en las premisas normativas tienen debido cumplimiento. Por contraste, las meras expectativas, 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». (Subrayado fuera de texto)

Atendiendo lo previsto por la Constitución y la jurisprudencia reproducida, una "situación jurídica consolidada" es entendida entonces como aquella que no puede cambiarse o modificarse por constituir situaciones individuales y subjetivas que se han **creado y constituido definitivamente** bajo las condiciones contempladas en la ley para su reconocimiento, y por lo mismo han reconocido a favor de sus titulares derechos que deben ser respetados.



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



5. Del caso concreto.

Tratándose de la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020, se verificará inicialmente si esta normatividad género "situaciones jurídicas consolidadas" y, en consecuencia, si eventualmente puede tener efectos ultractivos en lo referente a la posibilidad de efectuar los reintegros de recursos en cuentas sin movimientos adicionales a Ingreso Solidario establecido en el numeral 8 del Manual Operativo, de los ciclos de pago de los meses de junio, julio, agosto y octubre de 2021.

Como se expuso anteriormente, el numeral 8 del Manual Operativo del PIS, conforme lo adoptado mediante la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020 fijó los siguientes **supuestos de hecho** que debían acreditarse o cumplirse (durante su vigencia) para que haya lugar al reintegro de los recursos abonados del Programa a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional por parte de las entidades financieras, así:

a. Supuesto de hecho 1 cumplimiento del plazo.

«(...) ciento ochenta días (180) calendario, contados desde el día anterior al último abono ordenado por el Programa Ingreso Solidario, en un producto financiero».

Es decir, que hayan transcurrido 180 días calendario desde que el PIS haya realizado la correspondiente transferencia monetaria al hogar beneficiario en un producto financiero;

b. Supuesto de hecho 2 naturaleza de los movimientos en cuenta.

«(...) el(los) único(s) movimiento(s) efectuado(s) (...) corresponda solo al abono o débito ordenado por el Programa Ingreso Solidario».

Es decir, que durante el periodo referido en el supuesto 1 no se hayan efectuado movimientos adicionales diferentes al abono o débito ordenado por el PIS - distinto a las operaciones de créditos o débitos que los establecimientos financieros realicen con el fin de abonar intereses o realizar cargos por comisiones y/o servicios bancarios

c. Supuesto de hecho 3 no uso de los recursos del programa.



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



«(...) el titular no haya hecho uso siquiera parcial de los recursos del Programa en este mismo tiempo, las entidades financieras y demás empresas que participen de la operación del Programa Ingreso Solidario». (Subrayado fuera de texto)

Es decir, que el titular no haya hecho uso siquiera parcial de los recursos del Programa en este mismo tiempo.

Así las cosas y de conformidad con lo expuesto a lo largo del presente concepto, para que se genere una situación jurídica consolidada se requiere que se cumplan los supuestos de hecho relacionados con anterioridad y, además que los mismos se **hayan consolidado o perfeccionado** durante la vigencia de la Resolución n.º 2101 de 2020, es decir entre el 11 de noviembre de 2020 y hasta el 6 de diciembre de 2021.

Por lo anterior y a fin de dar mayor claridad a lo desarrollado, a continuación se presenta un cuadro comparativo donde se pueden identificar los dos (2) escenarios de los abonos en las cuentas de los beneficiarios del PIS, durante la vigencia de la Resolución n.º 2101 de 2020 a saber:

ABONOS DISPERSADOS EN CUENTAS DE LOS BENEFICIARIOS DEL PIS - RESOLUCIÓN 2101 DE 2020.		
Requisitos	Fecha de abono	
	Hasta el 10 de junio de 2021	Desde el 11 de junio de 2021
Supuesto de hecho 1, cumplimiento del plazo	CUMPLE	NO CUMPLE
Justificación	Han transcurrido 180 días calendario o más desde su abono, en vigencia de lo dispuesto en el numeral 8 del Manual Operativo del PIS y la Resolución 2101 del 11 de noviembre de 2020.	Estas transferencias tienen menos de 180 días calendario de haber sido abonados en productos financieros de los hogares beneficiarios "incluidos financieramente".
Supuesto de hecho 2, naturaleza de los movimientos en cuenta	• CUMPLE	• CUMPLE
Supuesto de hecho 3, no uso de los recursos del programa	• CUMPLE	• CUMPLE
	SI SE CONSOLIDA la situación	NO SE CONSOLIDA la situación



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



¿Se consolida una situación jurídica?	jurídica pues se cumplen los supuestos de hecho y plazo dentro en vigencia de la resolución n.º 2101 de 2020, esto es hasta el 6 de diciembre de 2021.	jurídica, pues el plazo de 180 días que debe transcurrir se cumpliría con posterioridad a la derogatoria de la resolución n.º 2101 de 2020.
---------------------------------------	--	---

De lo anterior se infiere que solo tendrán vocación de ser verificados y eventualmente aplicar el reintegro de recursos por parte de las entidades financieras, aquellos ciclos de pago en cuentas sin movimientos adicionales a los abonos o débitos ordenados por el PIS que se hayan depositado en cuenta hasta el día 10 de junio de 2021 (fecha máxima en la cual se puede cumplir los 180 días calendario, contemplados en la Resolución 2101 del 11 de noviembre de 2020).

En este sentido, se puede dar una aplicación **ultractiva** a las disposiciones de la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020 y en consecuencia procede el reintegro de recursos en cuentas sin movimientos adicionales a ingreso solidario por parte de las entidades financieras, **solo** a aquellos abonos o débitos ordenados por PIS que se depositaron en cuenta **hasta el 10 de junio de 2021** y que cumplen con los supuestos de hecho desarrollados anteriormente, en vigencia de la resolución n.º 2101 de 2020, esto es hasta el 6 de diciembre de 2021.

Por otro lado, frente a los abonos dispersados en los ciclos operativos **posteriores al 11 de junio 2021**, salvo mejor criterio, es dable señalar que **no se consolidó la situación jurídica** prevista en el numeral 8 del Manual Operativo del PIS, pues como se analizó anteriormente, el término de 180 días calendario que debe transcurrir desde el abono o débito ordenado por el PIS se cumplió con posterioridad a la derogatoria de la Resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020 motivo por el cual, estas transferencias monetarias no logran cumplir con todos los supuestos de hecho previstos en dicha disposición y, en consecuencia, no es viable la aplicación ultractiva de los débitos perseguidos.

IV. CONCLUSIÓN

Teniendo en cuenta lo desarrollado a lo largo de este concepto, la respuesta al problema jurídico planteado consistente en determinar si *¿Puede la derogada resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020 «Por medio de la cual se modifica el Manual Operativo del Programa Ingreso Solidario» generar efectos jurídicos con posterioridad a la entrada en vigencia de la Resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021 y, por ende, sería procedente el reintegro de recursos en productos financieros de los ciclos de pago de junio, julio, agosto y octubre de 2021?*, se concluye lo siguiente:



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



El numeral 8 del Manual Operativo del PIS adoptado mediante la resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020, contemplaba el tratamiento de las transferencias monetarias que fueron abonadas en productos financieros de hogares beneficiarios “incluidos financieramente”, que no fueron retirados o utilizados por sus destinatarios, estableciendo para ello los supuestos de hecho o condiciones para su procedencia.

Tal disposición al ser derogada mediante la Resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021, salió del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, actualmente no es posible su aplicación, salvo para aquellas situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de dicha regulación.

En consecuencia y a pesar de su pérdida de vigencia, es posible dar una aplicación **ultractiva, solo** a aquellos abonos o débitos ordenados por el PIS que, durante la vigencia de la resolución n.º 2101 del 11 de noviembre de 2020 hayan cumplido y consolidado todos y cada uno de los siguientes supuestos de hecho:

- i. Hayan transcurrido 180 días calendario desde que el PIS haya realizado la correspondiente transferencia monetaria al hogar beneficiario en un producto financiero;
- ii. Que durante dicho periodo no se hayan efectuado movimientos adicionales diferentes al abono o débito ordenado por el PIS - distinto a las operaciones de créditos o débitos que los establecimientos financieros realicen con el fin de abonar intereses o realizar cargos por comisiones y/o servicios bancarios;
- iii. Que el titular no haya hecho uso siquiera parcial de los recursos del Programa en este mismo tiempo.

De esta forma y en consideración al plazo de inactividad exigido por esta regulación, solo los abonos depositados en cuenta de los beneficiarios del PIS, **hasta el 10 de junio de 2021**, tendrían vocación dar aplicación a su reintegro por parte de las entidades financieras.

Se resalta que el efecto ultractivo se predica de la aplicación, hoy en día, del reintegro de los recursos, más no de la consolidación de los supuestos de hecho exigidos para configurarse tal posibilidad. Es decir, que bajo la figura de la ultractividad no se puede permitir cumplir con los supuestos de hecho para el reintegro una vez la resolución que así lo permitía fue derogada. Por ello y a pesar de que la regulación requiere que las entidades financieras verifiquen el periodo de inactividad de 180 días calendario “(...) desde el día anterior al último abono ordenado por el Programa Ingreso Solidario”, tras la derogatoria de esta disposición, debe entenderse ,que dicho plazo debe contabilizarse desde el día anterior a la expedición de la resolución n.º 2879 del 7 de diciembre de 2021 y, en consecuencia, solo podrán ejecutarse aquellos reintegros no ejecutados a la fecha y cuyos supuestos de hecho se consolidaron en vigencia del numeral 8 del Manual Operativo del PIS y no después de su derogatoria.

La presente respuesta tiene la naturaleza de 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



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



1755 de 2015.

Con el objetivo de implementar políticas para fomentar el aprendizaje organizativo y gestión del conocimiento, la Oficina Asesora Jurídica podrá publicar los conceptos jurídicos expedidos en desarrollo de su función consultiva, en la página intranet de la entidad.

Cordialmente,

[1] Competencia ejercida a partir de la entrada en vigor del parágrafo 3 del Artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020 "Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

[2] Inciso 2, artículo 20 Ley 2155 de 2021 "Por medio de la cual se expide la ley de inversión social y se dictan otras disposiciones"

[3] A partir de la vigencia del inciso 3 del artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, se permite la focalización de hogares beneficiarios del esquema de compensación del Impuesto sobre las Ventas IVA - en condición de pobreza extrema, a criterio de la Mesa de Equidad y conforme los datos registrados en el SISBÉN IV o el instrumento que haga sus veces.

[4] Modificada por la Resolución n.º 01329 del 22 de julio de 2020.

[6] Sentencia Corte Constitucional SU-309 de 2019 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

[7] *Ibidem*

[8] Sentencia Corte Constitucional SU-309 de 2019 M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

[9] *Ibidem*

[10] Sentencia C-763 de 2002 Corte Constitucional M.P Jaime Araujo Rentería

[11] Sentencia T-206 de 2010 Corte Constitucional M.P Nilson Pinilla Pinilla.

[12] Sentencia C-377 de 2004 Corte Constitucional M.P Rodrigo Escobar Gil.

[13] Sentencia C168 de 1995 M.P Carlos Gaviria Díaz

Lucy Edrey Acevedo Meneses
Jefe de Oficina



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538



La equidad
es de todos

Prosperidad
Social



No. de radicación: **M-2022-1400-017905**

Fecha radicación: 2022-04-28 08:36:24 AM

Copia: Omar Torrijos Cadena - Dirección de Inclusión Productiva

Copia: Andres Mauricio Bocanegra Millan - GIT Ingreso Solidario

Elaboró: Julieth Alejandra Sepulveda Peñaloza

Revisó: Omar Alberto Baron Avendaño



TR-LAT-0968



SC-CER907522



CER875538