

Expediente T- 9.631.027

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Octava de Revisión

Sentencia T - 110 de 2024

Acción de tutela presentada por Flor contra el Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

Magistrada Ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D.C., diez (10) de abril de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger –quien la preside– y Natalia Ángel Cabo, y por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Aclaración previa. Con fundamento en el artículo 62 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento de la Corte Constitucional) y en la Circular 10 de 2022, dado que el asunto de la referencia involucra temas sensibles relacionados con la condición socioeconómica de la accionante y de sus hijos menores de edad, esta Sala de Revisión emitirá dos copias del mismo fallo. En consecuencia, en la versión que publique la Corte Constitucional en su página web se sustituirá su nombre y los de sus hijos por unos ficticios.

En el trámite de revisión de la sentencia de única instancia proferida el 18 de julio de 2023 por el Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá, que negó la tutela solicitada.

El expediente fue enviado a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Mediante auto del 30 de octubre de 2023, la Sala Número Diez de Selección de Tutelas escogió el expediente para su revisión.

I. I. ANTECEDENTES

* El 4 de julio de 2023, Flor interpuso acción de tutela en contra del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). En el escrito de la tutela, la accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la igualdad que estima violados por parte del Departamento Administrativo de Prosperidad Social -DPS-, que omitió focalizarla para el programa Familias en Acción, a pesar de que su grupo familiar cumple con los requisitos normativos para gozar con los beneficios que ofrece el programa.

*

Hechos y pretensiones

1. 1. El 4 de julio de 2023 la señora Flor interpuso una acción de tutela en contra del Departamento Administrativo de Prosperidad Social. Concretamente, la accionante refirió que (i) es madre cabeza de familia de seis hijos, todos menores de edad, dos de ellos en condición de discapacidad; (ii) vive en el municipio de Puerto Colombia, en arriendo, «en unas condiciones precarias en tablas, poli sombra y plástico sin la posibilidad de tener una vida digna»; (iii) no recibe apoyo económico por parte del padre de sus hijos; (iv) sobrevive «pidiendo limosna y barriendo lugares como tiendas, [organizando] la basura [...]», y (v) aunque ha acudido «a las instalaciones de la Alcaldía y [a] Familias en Acción [...], en los listados nunca [ha sido] focalizada para estos programas del Estado». Esto a pesar de que, en su criterio, cumple con todos los requisitos que aparecen en la página de internet del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para ser beneficiaria del programa Familias en Acción.

*

2. A partir de los hechos descritos, solicita al juez de tutela (i) que declare que el Departamento Administrativo de Prosperidad Social vulneró sus derechos fundamentales y los de sus hijos; (ii) que proteja sus derechos y los de sus hijos a la salud, a la vida y a la igualdad; (iii) que ordene al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y a la Alcaldía Municipal de Puerto Colombia «[que dentro] de [las] 48 horas siguientes a la notificación del fallo de tutela, a través de sus funcionarios o dependencias competentes, verifiquen si [ella y sus hijos] cumplen los requisitos exigidos por la Ley 1532 de 2012, modificada por la Ley 1948 de 2019», para acceder a los subsidios del programa Familias en Acción.

*

1. 1. Traslado y contestación de la acción de tutela

*

3. Admisión de la demanda y actuaciones del Juzgado. En única instancia el asunto le correspondió al Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá. Mediante el auto del 4 de julio de 2023, el juzgado (i) admitió la acción de tutela; (ii) vinculó a la Alcaldía Municipal de Puerto Colombia, y (iii) requirió a la accionante, para que remitiera «la prueba donde se evidencie que solicitó la inclusión al programa Familias en Acción». Además, requirió al DPS y a la Alcaldía Municipal de Puerto Colombia que rindieran «informe sobre los hechos que originaron esta acción». El resumen de los aspectos más relevantes de las respuestas remitidas al Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá se presenta en el siguiente recuadro:

*

* Persona o autoridad requerida

* Respuesta

* Flor

* Respondió que «[...] el programa Familias en Acción no se solicita por medio de ningún documento, ya que el DPS con base en la información que se registra en el Sisbén emite listado de familias focalizadas que cumplen con los requisitos para poder inscribirse y se le envía a la Alcaldía de Puerto Colombia».

* Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)

* Manifestó que «[e]l Departamento Administrativo para la prosperidad Social no incurrió en una actuación u omisión que generara amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante», porque: (i) «la señora Flor [...] no ha formulado ningún tipo de petición a la entidad, ni se encontraron peticiones remitidas desde otra entidad»; (ii) «su núcleo familiar no se encuentra registrado en la fase 3 y tampoco en la fase 4 del programa Familias en Acción»; (iii) «a partir de la entrega 6 de 2022 del programa Familias en acción, no se adelantaron más procesos de liquidación de la Fase III. Se adelantó un proceso en la Fase IV la cual debió adelantarse personalmente por la persona titular del hogar de forma voluntaria [...]», y (iv) «[e]n relación con la participación en la Fase IV, no hay soporte de que el titular del hogar haya adelantado el proceso de inscripción voluntaria que cerró el pasado 31 de diciembre de 2022 para todas las familias colombianas en igualdad de condiciones». Para esto, se adelantó «un proceso durante más de un año con convocatoria realizada en los medios masivos de comunicación [y] actualmente no está habilitado el proceso de inscripción para ninguna otra familia, ya que para esto se dispuso todo un operativo que fue atendido de forma voluntaria [por] todas las familias que así lo quisieron». Solicitó «DENEGAR el amparo a los derechos fundamentales invocados por la accionante y declarar la improcedencia de la presente acción constitucional».

* Respondió que (i) la accionante «cumple con los requisitos que se contemplan en el manual Familias en Acción», y (ii) sin embargo, la Alcaldía Municipal de Puerto Colombia no tenía a su cargo realizar la vinculación de los potenciales beneficiarios al programa Familias en Acción, por lo que solicitó su desvinculación de la acción de tutela.

*

4. Sentencia de única instancia. En única instancia, mediante sentencia del 18 de julio de 2023 el Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá negó la tutela solicitada. Basó su decisión en que «la parte actora omitió ante el DPS inscribirse al programa Familias en Acción Fase IV dentro del término establecido». Esto, a pesar de que «[...] la convocatoria para inscripción a la Fase IV del programa Familias en Acción se llevó a cabo durante más de un año en los medios masivos de comunicación [...]». Además, el juzgado consideró que «[...] del material probatorio allegado al expediente constitucional y lo manifestado por todas las partes procesales, no se advierte una situación real, concreta y cierta que amenace la vida de la parte actora, así como tampoco se demostró algún trato discriminatorio o diferente en comparación con otro sujeto que se encuentre en situaciones similares que la accionante».

*

2. Actuaciones en sede de revisión

*

5. Decreto de pruebas. Mediante auto del 26 de enero de 2024, la magistrada sustanciadora ordenó la práctica de pruebas, con el fin de contar con mayores elementos de juicio para resolver el asunto. En concreto, requirió (i) a la accionante, para comprender sus condiciones socioeconómicas y las de su grupo familiar; (ii) al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para entender en qué consistía el programa Familias en Acción, cómo se podía acceder a sus beneficios y la manera en que se realizaron las convocatorias para el efecto; (iii) a la Alcaldía del municipio de Puerto Colombia y a la Gobernación del Atlántico, entre otras cosas, para identificar cómo se efectuaron las convocatorias al programa Familias en Acción en el municipio de Puerto Colombia, y (iv) a Cajacopi EPS S.A.S., para que informara si la accionante ha asistido a las citas de valoración integral para la primera infancia de sus hijos menores de seis años. En el siguiente cuadro se resumen los aspectos más relevantes de las pruebas obtenidas en sede de revisión:

*

* Requerido

* Respuesta

* Flor

*

* Mediante respuesta del 2 de febrero de 2024, la accionante mostró fotos de su residencia y explicó que vive, con su esposo y sus siete hijos, todos menores de edad, en una casa de latas, madera y plástico «zinc», con una sola habitación y sin piso ni paredes en cemento. Además, informó que (i) no cuenta con un trabajo formal y esporádicamente trabaja en casas de familia y «haciendo oficio» en tiendas; (ii) hay meses en que solo trabaja un día; (iii) recurre a «pedir limosna»; (iv) su esposo es albañil y «no se encuentra en buen estado de salud»; (v) el padre de sus dos hijos mayores «nunca tuvo nada que ver con ellos, es de nacionalidad venezolana»; (vi) sus cinco hijos mayores estudian en el colegio María Mancilla Sánchez; (vii) recibió «el beneficio de la devolución del IVA, [ha] cobrado dos veces 267.000 pesos»; (viii) su hijo mayor «fue operado de un tumor en la rodilla izquierda y actualmente posee dificultad para caminar», y (ix) solamente cuentan con un teléfono celular.

* DPS

En respuesta del 9 de febrero de 2024, entre otras cosas, explicó: (i) que Flor «se encuentra con última encuesta vigente el día 04/03/2020, y actualizada por parte del ciudadano el día 17/08/2022» y se encuentra clasificada en el Grupo A1 (del Sisbén IV), esto es, pobreza extrema; (ii) en qué consistía el programa Familias en Acción y la normativa que lo regulaba (en concreto, la Ley 1532 de 2012, modificada por la Ley 1948 de 2019); (iii) que, aunque Flor «se encontraba en clasificación A1» para el momento en que se localizaron, convocaron y agendaron los grupos familiares para ser beneficiarios del programa Familias en Acción, «fue excluida de los listados de potenciales teniendo en cuenta que el integrante del hogar

David identificado el salvoconducto para refugiado número 1092899, contaba con un tipo de documento diferente a los exigidos por el programa, conforme a lo indicado en el documento técnico “Guía Inscripción para la cuarta fase de operación con base en el Sisbén IV” – Código G-IP-02 Versión 4». Además, afirmó que «Prosperidad Social para la vigencia 2021 del programa Familias en Acción Fase IV- Transito a Renta Ciudadana, tomó la decisión operativa de aplicar el criterio de no elegibilidad, correspondiente a no incluir en listado de potenciales, a hogares del registro SISBEN IV que tuvieran al menos un integrante con los tipos de documento, entre otros como el DNI (país de origen), pasaporte, salvoconducto para refugiado, permiso especial de permanencia (PEP) o permiso de protección temporal (PPT) porque no se contaba con una fuente de información que permitiera validar los datos de identificación y supervivencia de los mencionados registros, previniendo el riesgo de pagos de transferencia a personas fallecidas»; (iv) el hogar de la accionante fue focalizado «en el Programa Compensación del IVA en la vigencia 2023, así como también fue focalizado en el Programa Ingreso Solidario, según se evidencia más adelante en esta respuesta»; (v) la accionante y su familia pueden acudir al programa Renta Ciudadana; (vi) Renta Ciudadana no tendrá proceso de convocatoria e inscripción, sino que Prosperidad Social adelantará la identificación, selección y vinculación de los hogares potenciales beneficiarios a través de registros administrativos de las fuentes oficiales que sean definidas, y (vii) «a la fecha no se ha dado apertura a proceso de vinculación alguno para el programa renta ciudadana, reiterando que a la fecha nos encontramos adelantado todos los trámites legales, administrativos y técnicos (operativos); sin embargo, se invita a la señora FLOR (sic) para que esté atenta con el resto de la ciudadanía a los lineamientos que se puedan instituir para los Programas Sociales de Prosperidad Social, conforme a las directrices que al respecto genere el Gobierno Nacional. Información que se socializará a través de los canales oficiales de Prosperidad Social, la oficina regional y/o a la información que para el efecto se suministre a través de la alcaldía de su municipalidad y por los medios de comunicación en general».

* Gobernación del Atlántico

* Mediante respuesta del 1º de febrero de 2024 informó que: (i) «la entidad facultada para localizar y vincular a las familias en pobreza y pobreza extrema al programa de familias en acción hoy tránsito hacia renta ciudadana, es el Departamento de Prosperidad Social; (ii) ni la accionante ni sus hijos reciben subsidios «por parte de la Gobernación del Atlántico», y (iii) «los menores Diego, David, María, Manolo se encuentran matriculados en la Institución Educativa María Mancilla Sánchez».

* Alcaldía Municipal de Puerto Colombia

* Respondió que: (i) «[l]a Alcaldía Municipal de Puerto Colombia llevó a cabo dos etapas de inscripciones en los años 2021 y 2022 [...] con base [en] los listados de focalización enviados por parte de Prosperidad Social». A su vez «la gestión de localización y agendamiento fue realizada por los funcionarios adscritos a la Secretaría de Gestión Social y designados a la oficina de Familias en Acción del municipio [...]»; (ii) las convocatorias se realizaron por medio de llamadas, perifoneo, publicaciones en redes sociales y página web, «búsquedas de los potenciales beneficiarios en los diferentes barrios del municipio» y «[s]e solicitó el apoyo y acompañamiento de los presidentes de junta de acción comunal [...]»; (iii) «la accionante es beneficiaria del programa de compensación del IVA en los ciclos 4, 5 y 6 por valor de 90.000

[pesos] cada uno [...]», y (iv) los David [de] 16 años, Alicia [de] 15 años, Diego [de] 11 años y María [de] 10 años y Manolo [de] 6 años, son estudiantes del colegio María Mancilla Sánchez [...]».

* Cajacopi EPS S.A.S.

* Vencido el término para responder, Cajacopi EPS S.A.S. no se pronunció sobre los interrogantes formulados en el auto de pruebas.

*

6. Pronunciamientos del DPS sobre las respuestas al auto de pruebas del 26 de enero de 2024. Mediante oficios diferentes remitidos el 6 y el 7 de febrero de 2024 a la Secretaría General de la Corte, a través de la Coordinadora GIT Acciones Constitucionales y Procedimientos Administrativos, el DPS se pronunció sobre las respuestas al auto de pruebas del 26 de enero de 2024.

*

* Entre otras cosas, refirió que: (i) «no le asiste razón a la Gobernación del Atlántico al afirmar que la difusión, convocatoria y localización respectiva estuvo exclusivamente a cargo de Prosperidad Social[...] pues, para el caso del municipio de Puerto Colombia, el modelo para el proceso de inscripción a la Fase IV del Programa Familias en Acción, que fue adoptado en la Resolución 00659 del 13 de abril de 2021 expedida por Prosperidad Social, involucró a la Alcaldía Municipal -no a la Gobernación-, siendo claro que el proceso se realizó de manera articulada con los respectivos municipios, contando con la difusión, localización y agendamiento de las familias focalizadas, realizado como lo describe el Municipio de Puerto Colombia»; (ii) «[...] no figura ante el Sisbén reporte actual en la composición de su hogar de “Alicia”, relacionada por la Accionante entre sus hijos, como tampoco de quien ostenta la calidad de esposo o compañero permanente», y (iii) respecto de la información suministrada por la Accionante, en relación con la discapacidad que padece el hijo mayor de la accionante, «se hace necesario también considerar que la fuente oficial de información sobre las personas con discapacidad en Colombia lo constituye el Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD».

*

. CONSIDERACIONES

*

Competencia

7. Con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia.

*

3. 3. Análisis de procedibilidad, problema jurídico y metodología

*

8. Delimitación del caso. Este caso se relaciona con la presunta omisión del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de focalizar al grupo familiar de Flor, dentro del programa Familias en Acción.

*

9. Análisis de procedibilidad de la acción de tutela. Previo a definir el problema jurídico que deberá resolver la Sala, es necesario determinar si el caso bajo estudio reúne los requisitos de procedencia de la acción de tutela. A continuación, la Sala analizará el cumplimiento de los requisitos de legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad.

10. Legitimación en la causa por activa. En este caso, la accionante presentó la acción de tutela en nombre propio. Al respecto, la normativa que reglamentaba la inscripción para la cuarta fase de operación del Programa Familias en Acción con base en el Sisbén IV establecía lo siguiente: «[l]a unidad de atención para el programa es la familia, conformada por la persona titular (madre, padre, abuela u otro familiar o persona que haga parte de la familia) y los Niños, Niñas y Adolescentes-NNA, menores de 18 años a cargo de este titular». La Sala observa que la actora es la titular de los derechos de su familia, en los términos de la normativa citada, cuyos derechos eventualmente estarían siendo violados, por no haber sido focalizados para el programa Familias en Acción. Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en la ley, la acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa.

*

11. Legitimación en la causa por pasiva. La acción de tutela está dirigida en contra del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, de conformidad con la ley y con las respectivas normas que la reglamentan, era la entidad encargada de «regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados, en el marco de este programa [Familias en Acción]». Por lo tanto, teniendo en cuenta que, de la presunta omisión de la demandada en focalizar al grupo familiar de la accionante como beneficiario del Programa Familias en Acción se pudo derivar una vulneración de sus derechos fundamentales, la Sala considera que se satisface la legitimación en la causa por pasiva del DPS.

* Por otra parte, el Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá vinculó al proceso a la Alcaldía Municipal de Puerto Colombia. Al respecto, la Sala advierte que el artículo 9º de la Ley 1532 de 2012 (modificado por el artículo 12 de la Ley 1948 de 2019) establecía lo siguiente: «[l]as administraciones municipales, distritales y gobernaciones son los corresponsables del funcionamiento del Programa en los municipios y corregimientos departamentales». Además, los artículos 5º y 6º de la Resolución 569 de 2021 dejaron a cargo de las administraciones municipales responsabilidades específicas relacionadas con el proceso de inscripción a la cuarta fase del programa Familias en Acción. Por lo tanto, la Sala considera que la vinculación hecha por el Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá

resultaba fundada en su momento.

*

12. Inmediatez. La acción de tutela objeto de estudio también satisface el requisito de inmediatez. En este caso, según obra en el expediente, la accionante interpuso la acción de tutela el 4 de julio de 2023. Asimismo, de conformidad con la respuesta a la acción de tutela remitida por el DPS, el proceso de inscripción voluntaria para la Fase IV del Programa Familias en Acción cerró el pasado 31 de diciembre de 2022. Eso significa que, desde el momento en que terminó el proceso de inscripción hasta que la accionante solicitó la tutela transcurrieron tan solo seis meses y cuatro días, término que la Sala estima razonable. Esto, sobre todo, si se tiene en cuenta que se trata de una persona que, de conformidad con los registros del Sisbén, se encuentra en condición de pobreza extrema.

*

13. Subsidiariedad. El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela «[...] sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable». En el mismo sentido, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 señala que la acción de tutela no es procedente «[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales». Esta misma norma contempla las siguientes dos excepciones a la regla de improcedencia: (i) que la acción de tutela «se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable», o (ii) que los recursos o medios de defensa no sean eficaces para proteger los derechos del accionante.

14. La Sala advierte que, para el caso concreto, el ordenamiento jurídico colombiano no contempla ningún mecanismo judicial para que un ciudadano controvierta su no focalización dentro de un programa social. En concreto, el cuestionamiento de la demanda se enfoca precisamente en la omisión del DPS de incluirlo en los listados de focalización de las familias potenciales a inscribir en la cuarta fase del Programa Familias en Acción. Por lo tanto, ante la ausencia de un medio de defensa judicial para reclamar la protección de los derechos constitucionales fundamentales, la Sala estima que también se cumple el requisito de subsidiariedad.

15. Aclaración sobre la interpretación de la demanda y alcance del problema jurídico. La Sala aclara que en este caso la accionante solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la salud, a la vida y a la igualdad. Sin embargo, luego de delimitar el caso, se advierte que, de la presunta omisión de la entidad accionada de focalizar a la accionante y a su grupo familiar para ser beneficiarios del programa Familias en Acción, devendría una presunta vulneración de sus derechos al mínimo vital, a la igualdad y al debido proceso administrativo. Sobre este aspecto, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que el juez de tutela tiene competencia «para interpretar la demanda y determinar el alcance del problema jurídico, en aplicación del principio de informalidad y de [su] facultad [...] para proferir fallos ultra y extra petita». A partir de lo anterior, el problema jurídico que estructurará la Sala para resolver el caso concreto se enfocará en analizar la violación de derechos que presuntamente fueron afectados por la eventual omisión de la accionada.

*

16. Problema jurídico. Corresponde a la Sala Octava de Revisión resolver el siguiente problema jurídico: ¿El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y al mínimo vital de Flor y de su grupo familiar al no incluirlo en la focalización del programa Familias en Acción, con el argumento de que uno de los integrantes contaba con salvoconducto para refugiados?

*

17. Metodología. Para solucionar el problema jurídico propuesto, la Sala (i) se referirá a la obligación estatal de proteger el derecho al mínimo vital y su relación con el derecho a la igualdad; (ii) explicará en qué consistía el programa Familias en Acción y la normativa que rigió el proceso de focalización de la accionante, y (iii) describirá brevemente el programa Renta Ciudadana que lo sustituyó. A continuación, resolverá el caso concreto.

*

a. a) La obligación estatal de proteger el derecho al mínimo vital y su relación con el derecho a la igualdad

18. El mínimo vital y el derecho a la igualdad material. El mínimo vital es un derecho fundamental que «se deriva de los principios de Estado Social de derecho, dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta, dado el carácter de derechos directa e inmediatamente aplicables de los citados derechos». La Corte Constitucional también ha explicado que el objeto de este derecho «abarca todas las medidas positivas o negativas constitucionalmente ordenadas con el fin de evitar que la persona se vea reducida en su valor intrínseco como ser humano debido a que no cuenta con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna [...] Tal derecho protege a la persona, en consecuencia, contra toda forma de degradación que comprometa no sólo su subsistencia física sino por sobre todo su valor intrínseco».

*

19. Además, el derecho al mínimo vital tiene las siguientes dos dimensiones: (i) la dimensión positiva, que implica que «el Estado, y ocasionalmente los particulares, [...] están obligados a suministrar a la persona que se encuentra en una situación en la cual ella misma no se puede desempeñar autónomamente y que compromete las condiciones materiales de su existencia, las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente y evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano», y (ii) la dimensión negativa, que supone que «el derecho fundamental al mínimo vital se constituye en un límite o cota inferior que no puede ser traspasado por el Estado, en materia de disposición de los recursos materiales que la persona necesita para llevar una existencia digna».

*

20. La Corte también ha establecido que el deber especial de protección del derecho al

mínimo vital en su dimensión positiva se fundamenta en la igualdad material. Este derecho tiene sustento en el segundo inciso del artículo 13 de la Constitución y deja a cargo del Estado las obligaciones de (i) «[promover] las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva»; (ii) «[adoptar] medidas en favor de grupos discriminados o marginados», y (iii) «[proteger] especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y [sancionar] los abusos o maltratos que contra ellas se cometan».

21. El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. A su vez, el inciso primero del artículo 13 de la Constitución establece que «[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica».

22. Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que, entre otras cosas, el derecho a la igualdad tiene una dimensión formal «[lo] que implica que la legalidad debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige». También ha advertido que «la prohibición de discriminación [...] implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, entre otras».

23. Sobre este último aspecto, la Corte ha explicado que «el criterio de nacionalidad, para efectos de establecer distinciones en el disfrute de ciertos derechos, es un criterio sospechoso de discriminación [...]». En el mismo sentido, ha sido enfática al indicar que «[l]as restricciones de los derechos de los extranjeros son, en principio, inadmisibles por basarse en un criterio sospechoso -el origen nacional-, salvo que existan suficientes razones constitucionales que las justifiquen».

24. Por otra parte, la Corte ha establecido que «el principio de igualdad normativa puede tener múltiples formas de desconocimiento». Entre otras cosas, se desconoce la igualdad por: «(i) la regulación explícita de los regímenes normativos objeto de comparación; (ii) una exclusión tácita; (iii) una discriminación indirecta; o (iv) la interacción de diversas normas que integran un sistema normativo».

25. En lo que tiene que ver con la discriminación indirecta, la Corte Constitucional ha explicado que «el mandato de abstención que se deriva del primer inciso del artículo 13 constitucional, no se dirige exclusivamente a evitar que la administración adopte medidas, programas o políticas, abiertamente discriminatorias. También va encaminado a evitar que medidas, programas o políticas, así éstas hayan sido adoptadas bajo el marco de presupuestos generales y abstractos, impacten desproporcionadamente a grupos marginados o discriminados o, en otras palabras, los coloque en una situación de mayor adversidad. Es decir, que la Constitución prohíbe, tanto las llamadas discriminaciones directas -actos que apelan a criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, para coartar o excluir a una persona o grupo de personas del ejercicio de un derecho o del acceso a un determinado beneficio-, como las discriminaciones indirectas -las que se derivan de la aplicación de normas aparentemente neutras, pero que en la práctica generan un impacto

adverso y desproporcionado sobre un grupo tradicionalmente marginado o discriminado –».

*

26. La Corte Constitucional también ha puesto de presente que «la Corte Interamericana de Derechos Humanos –Corte IDH– ha destacado el papel que juega en el orden público internacional y nacional la prohibición del Estado de discriminar de manera directa o indirecta bien sea de jure o de facto» y, en criterio de ese Tribunal,

*

* «[L]os Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto. Esto se traduce, por ejemplo, en la prohibición de emitir leyes, en sentido amplio, de dictar disposiciones civiles, administrativas o de cualquier otro carácter, así como de favorecer actuaciones y prácticas de sus funcionarios, en aplicación o interpretación de la ley, que discriminen a determinado grupo de personas en razón de su raza, género, color, u otras causales.

*

* Además, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias».

27. Conclusión. Por lo tanto, es claro que el Estado tiene a su cargo la obligación de lograr que las personas que se encuentren en una circunstancia de debilidad manifiesta puedan acceder a las prestaciones que necesiten para sobrevivir dignamente. Sin embargo, la materialización del derecho a la igualdad mediante la dimensión positiva del derecho al mínimo vital por ningún motivo puede desconocer la igualdad de trato ante la ley, ni basarse en cualquier criterio sospechoso, ni impactar desproporcionadamente a grupos marginados o discriminados.

*

b) Programa Familias en Acción y la normativa que rigió el proceso de focalización de la accionante.

28. En sus orígenes, el programa Familias en Acción fue «una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de 18 años de las familias pertenecientes al Sisbén, de acuerdo con los criterios que determinan los índices de pobreza». Concretamente, este programa consistía en «[...] la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema». En el mismo sentido, se consideró «[...] un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia».

*

29. Además, la normativa que regulaba el programa contempló que los beneficiarios serían (i) «[l]as 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 1º, 2º y 3º de la presente ley»; (ii) «[l]as familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema»; (iii) «[l]as familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa», y (iv) «[l]as familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa». Además, «[l]as familias que cumpl[i]eran con los criterios de focalización y que voluntariamente reali[zaran] el proceso de inscripción, podr[ían] ser beneficiarias del Programa Familias en Acción».

30. Por otra parte, el programa se desarrolló en cuatro fases, así: (i) la primera «se dio del año 2000 al 2006, con una cobertura de 848 municipios atendiendo a 700 mil familias, 83% del nivel 1 del Sisbén y 17% en situación de desplazamiento, principalmente en el área rural»; (ii) «[l]a segunda fase fue del 2007 al 2012, donde se amplió la cobertura a familias urbanas, la población indígena y centros urbanos, atendiendo a 2,8 millones de familias beneficiadas (62% en municipios rurales y 38% en medianas y grandes ciudades)»; (iii) la tercera fase «empezó luego de la aprobación de la Ley 1732 de 2012, que [convirtió] Familias en acción en una política de Estado», con el fin de «generar mayor seguridad jurídica a los beneficiarios [...]». Esta fase estuvo vigente hasta 2022. Y (iv) la cuarta fase, que tuvo lugar -entre otras razones- porque en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, pacto por la equidad» se previó que, como entraría a regir el Sisbén IV, era necesario realizar ajustes en el «diseño, focalización, cobertura y mecanismos regulares de permanencia y salida de beneficiarios» del programa Familias en Acción.

*

31. En cuanto a la focalización del programa Familias en Acción, la Ley 1955 de 2019 dispuso: «[p]ara todos los efectos, los programas del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social focalizarán a la población que se encuentre en situación de pobreza y pobreza extrema, utilizando el Sisbén». La misma norma estableció: «[l]a población pobre y pobre extrema tendrá acceso a programas y proyectos ejecutados por las entidades del Estado».

32. La cuarta fase del programa la reglamentó la Resolución 659 de 2021. En concreto, este acto administrativo dispuso que los listados de focalización de las familias potenciales a inscribir en la Fase IV de los beneficiarios del programa tendrían en cuenta los siguientes criterios: (i) «[q]ue el hogar hubiese sido encuestado con la metodología de Sisbén IV»; (ii) «[q]ue la unidad de gasto de la familia en el hogar se [encontrara] clasificada en los subgrupos A1, A2, A3, A4, A5, B1, B2, B3 o B4 del Sisbén IV», y (iii) «[q]ue la anterior unidad de gasto [tuviera] registrada en su composición niños, niñas y adolescentes menores de 18 años».

*

33. En lo relacionado con las inscripciones a la Fase IV del programa, la Resolución 659 de 2021 disponía que «el proceso de inscripción de las familias para la Fase IV se [debía realizar] en dos etapas, dirigido de manera preferente a las mujeres registradas en las Unidades de Gasto – Familias de los listados de focalización de las familias potenciales a inscribir en la Fase IV [...]».

34. La norma contemplaba, además, que la inscripción de las familias en la primera etapa se debía efectuar «con los listados de focalización de las familias potenciales a inscribir en la Fase IV generado con la información disponible del Sisbén IV con corte al día 8 de marzo de 2021 y se realizarán desde el mes de abril de 2021 y hasta el mes de octubre de 2021, de conformidad con el cronograma [expedido] por Prosperidad Social». A su vez, la segunda etapa de inscripción de las familias debía realizarse «con los listados de focalización de las familias potenciales a inscribir en la Fase IV generado con la información disponible del Sisbén IV con corte del día 30 de junio de 2022 e [iniciaría] una vez [hubiera] finalizado la última contienda electoral del año 2022 y [podría] durar hasta el 31 de diciembre de 2022, de conformidad con el cronograma que para el efecto [expidiera] Prosperidad Social». La normativa también disponía que «[l]os procesos de convocatoria a las familias en las dos etapas de inscripción [...] [serían] efectuados por cada administración municipal de conformidad con los lineamientos establecidos por Prosperidad Social».

35. En conclusión, Familias en Acción fue un programa social que funcionó por más de veinte años y consistía en la entrega de una transferencia monetaria directa que estaba dirigida a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. A su vez, de conformidad con la ley, la focalización de posibles familias beneficiarias del programa se basaba en los registros del Sisbén dentro de los grupos de «pobreza» o «pobreza extrema». Luego de esto, correspondía a las administraciones municipales realizar los procesos de convocatoria y, posteriormente, al DPS revisar y validar si el respectivo grupo familiar cumplía los requisitos para ser beneficiario de los beneficios del programa.

*

c) Programa Renta Ciudadana

36. La Ley 2294 de 2023 -Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia Potencia Mundial de la Vida» ordenó la creación del «Sistema de Transferencias bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como el conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie». Las transferencias monetarias las contempló a partir de la creación del programa Renta Ciudadana, «el cual armonizará los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)».

*

37. La normativa también dispuso que: (i) «[l]a renta ciudadana hará parte del Sistema de Transferencias y consistirá en la entrega de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas de manera gradual y progresiva a los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socioeconómica, priorizando a la población con

discapacidad, con la finalidad de aportar a la superación de la pobreza y promover la movilidad social y fortalecer la economía popular y comunitaria»; (ii) «[p]ara la obtención del beneficio de que trata este programa, los beneficiarios podrán vincularse o estar vinculados a iniciativas de orden nacional o territorial de trabajo social y aporte a su comunidad»; (iii) «[e]l monto de la transferencia dependerá de la conformación del hogar y la zona en la que habite, y tendrá en cuenta el ciclo de vida. El componente condicionado estará asociado a dimensiones de salud, educación y corresponsabilidades en ocupación y empleo».

39. Asimismo, mediante la Ley 2294 de 2023 se revistió al presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley orientadas a modificar los programas Familias en Acción y Jóvenes en Acción e incorporarlos al nuevo sistema de transferencias. En consecuencia, en el artículo 2º el Decreto-ley 1960 de 2023 se transformó el programa Familias en Acción «en una estrategia de acompañamiento familiar y comunitari[a], articulado al Sistema de Transferencias [...]».

40. Además, el artículo 3º del Decreto-ley 1960 de 2023 dejó a cargo del DPS la obligación de incorporar «las transferencias monetarias para hogares con niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y vulnerabilidad, al Sistema de Transferencias a través del programa Renta Ciudadana». El párrafo de ese mismo artículo establece que «[l]os hogares que hacen parte del acompañamiento familiar y comunitario que trata el artículo 2º del presente decreto, podrá[n] acceder al programa Renta Ciudadana, siempre y cuando cumplan con los criterios de focalización definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social [...]».

*

41. Por último, mediante la Resolución 079 de 2024 el DPS reglamentó el programa Renta Ciudadana. En concreto, el proceso de focalización de los hogares potenciales beneficiarios del programa está reglamentado en el artículo 1.3.1 de esa norma, que dispone lo siguiente: «Prosperidad Social utilizará la información dispuesta por el Departamento Nacional de Planeación, a través del Sisbén vigente y el Registro Social de Hogares y los listados de población indígena contruidos por Prosperidad Social a partir de los cruces de información con las diferentes bases de datos entregadas por las fuentes de información de que trata el artículo 1.1.5, como insumos que permitan la identificación de los hogares potenciales del programa Renta Ciudadana».

42. Además, esta resolución establece que para la selección de los hogares potenciales del programa «se conformará una base de datos según las condiciones de entrada definidos por cada línea de intervención y posterior a ellos se surtirá el registro respectivo». Al respecto, la resolución también contempla que «[l]os hogares potenciales priorizados serán registrados automáticamente por el programa y quedarán en estado activo para iniciar el ciclo operativo». Luego, «[u]na vez verificadas por Prosperidad Social las condiciones de entrada al programa Renta Ciudadana, el titular del hogar potencial que haya sido registrado, expresará su voluntad libre e informada de pertenecer mediante la suscripción del acta de compromiso y corresponsabilidad».

43. El programa Renta Ciudadana contiene las líneas de intervención «valoración del cuidado» y «Colombia sin hambre». El artículo 3.1.1 de la Resolución 079 de 2024 dispone

que «podrán ser hogares potenciales de la línea de intervención valoración de cuidado los hogares que cumplan con alguno de los siguientes criterios: a) hogares en situación de pobreza extrema con jefatura monoparental, priorizando la jefatura femenina, con niños y niñas menores de 6 años, que según la información registrada en el Registro Social de Hogares estén clasificados entre los grupos A01 al A05 del Sisbén VI; b) hogares en pobreza extrema en los que al menos uno de sus integrantes sea una persona con discapacidad, que requiera asistencia personal o cuidado, y c) unidad de intervención indígena, con niños y niñas menores de 6 años, registrados en los listados de población indígena construidos por Prosperidad Social a partir de los cruces de información con las diferentes bases de datos entregadas por las fuentes de información de que trata el artículo 1.1.5».

44. En conclusión, con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 el programa Familias en Acción se sustituyó por el programa Renta Ciudadana. La focalización del nuevo programa no solamente se basa en la información que aparece en el Sisbén, sino también en el Registro Social de Hogares y en la información obtenida de diferentes bases de datos entregadas por diferentes entidades. Además, a diferencia del programa Familias en Acción, en que después de la identificación de potenciales beneficiarios se realizaba una convocatoria para que los interesados procedieran a registrarse, en el programa Renta Ciudadana se realiza una selección entre quienes cumplan las condiciones de entrada -según cada línea de intervención-, y después tiene lugar el registro automático de quienes se identifiquen como potenciales priorizados (que quedan en estado activo).

*

. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

*

d. d) Violación de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y al mínimo vital de la accionante

45. Síntesis de los hechos probados. En el caso que se estudia, la Sala encuentra probado que la señora Flor vive en el municipio de Puerto Colombia (Atlántico) con su esposo y sus siete hijos con edades de dieciséis, quince, once, diez, seis, cuatro y un año. Al menos uno de ellos tiene una condición de discapacidad. Además, los cinco hijos mayores de la accionante acuden a estudiar al Colegio María Mancilla Sánchez. De conformidad con la información registrada en el Sisbén, la señora Flor está clasificada en el grupo A1 del Sisbén IV, que corresponde al grupo «pobreza extrema». Además, figura en el registro del Sisbén que su encuesta está vigente desde el 4 de marzo de 2020 y que fue actualizada por última vez el 17 de agosto de 2022.

*

46. Por otra parte, la Sala advierte que a los beneficios del programa Familias en Acción - concebido desde sus inicios como una entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema- se podía acceder a partir de un registro. De esto se enteraban los potenciales beneficiarios a través de una convocatoria que realizaban los municipios, con fundamento en los listados de

focalización que elaboraba el DPS. Para la fase IV en el municipio de Puerto Colombia las dos etapas de inscripciones se realizaron así: (i) la primera, entre el 9 de abril de 2021 y el 16 de febrero de 2022, y (ii) la segunda, entre el 14 de julio de 2022 y el 21 de diciembre de 2022. A su vez, teniendo en cuenta que, según lo refirió la Alcaldía de Puerto Colombia en su respuesta, en ese municipio las inscripciones a la cuarta fase del programa Familias en Acción se realizaron «con base en los listados de focalización enviados vía correo electrónico por parte de Prosperidad Social» y que, por lo tanto, la etapa de focalización fue previa al proceso de inscripciones, el proceso de focalización de la accionante debería haber ocurrido (i) para la primera etapa de inscripciones, con anterioridad al 9 de abril de 2021, y (ii) para la segunda etapa de inscripciones, con anterioridad al 14 de julio de 2022.

47. Relación de derechos cuya vulneración se advierte. Para la Sala la exclusión del proceso de focalización de la accionante y de su grupo familiar de la Fase IV del programa Familias en Acción por parte del DPS vulneró no solamente sus derechos a la igualdad y al mínimo vital, sino también al debido proceso administrativo, como se pasará a explicar.

48. El DPS vulneró el derecho a la igualdad de la accionante. En primer lugar, la Sala advierte que el criterio del DPS para no incluir en la focalización a la accionante y a su grupo familiar como potenciales beneficiarios de la cuarta fase del programa Familias en Acción significó una discriminación indirecta en su contra, en los términos establecidos por esta Corte. Sobre el particular, la Sala encuentra probado que el DPS omitió focalizar a la accionante y a su grupo familiar de la focalización de la cuarta fase de familias en acción, a pesar de que, como quedó probado (i) para el momento de la focalización el grupo familiar de la accionante se encontraba registrado en el Sisbén, (ii) la familia estaba clasificada en el grupo A1 del Sisbén, correspondiente a pobreza extrema, y (iii) entre los miembros que figuraban registrados en el Sisbén había seis menores de edad.

49. El DPS afirmó que el grupo familiar de la señora Flor «[...] fue excluida de los listados de potenciales teniendo en cuenta que el integrante del hogar David, identificado con salvoconducto para refugiados [...], contaba con un tipo de documento diferente a los exigidos por el programa», en particular, por el literal d) del documento técnico «Guía Inscripción para la cuarta fase de operación con base en el Sisbén IV» (el subrayado es propio).

50. Sobre este aspecto, el accionado advirtió que «[d]e acuerdo con lo anterior y, dando cumplimiento a la Guía de Inscripción para la conformación de los listados de focalización de las familias potenciales, no se fue aceptado documento diferente a: Cédula de ciudadanía, Tarjeta de identidad, Fotocopia legible del comprobante del documento en trámite expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil y, para personas con ciudadanía diferente, la cédula de extranjería expedida en Colombia, con fecha vigente. Así las cosas, el salvoconducto para refugiado [...], no fue tenido en cuenta como documento aceptado para el proceso operativo en mención» (el subrayado es propio).

*

51. El DPS también señaló que «[...] Prosperidad Social para la vigencia 2021 del programa Familias en Acción Fase IV- Transito a Renta Ciudadana, tomó la decisión operativa de aplicar el criterio de no elegibilidad, correspondiente a no incluir en listado de potenciales, a hogares

del registro Sisbén IV que tuvieran al menos un integrante con los tipos de documento, entre otros como el DNI (país de origen), pasaporte, salvoconducto para refugiado, permiso especial de permanencia (PEP) o permiso de protección temporal (PPT) porque no se contaba con una fuente de información que permitiera validar los datos de identificación y supervivencia de los mencionados registros, previniendo el riesgo de pagos de transferencia a personas fallecidas» (el subrayado es propio).

52. Para la Sala, las razones que expuso el DPS para excluir de la focalización a la accionante y a su grupo familiar generó una discriminación indirecta, como se pasará a explicar. En concreto, tanto la legislación como la jurisprudencia de la Corte Constitucional han reconocido las múltiples dificultades que enfrentan los venezolanos para probar su existencia y su personalidad jurídica. De ahí que, al excluir de la focalización a la familia de la actora porque uno de sus hijos menores portaba «salvoconducto para refugiados» y no «cédula de extranjería expedida en Colombia, con fecha vigente», el DPS le impuso una carga altamente desproporcionada a una familia que, además de estar clasificada dentro del grupo de «extrema pobreza», tenía dentro de sus miembros a un menor de edad venezolano.

53. En ese sentido, para la Sala es claro que las exigencias que el DPS impuso a los extranjeros para demostrar su identidad eran, para el caso de los venezolanos, en exceso irracionales y desconocieron por completo la de vulnerabilidad a la que, por su condición de migrantes, se enfrentaban. La Sala considera que, en el caso concreto, la omisión de la focalización se basó en que quien no contaba con el documento que impuso el DPS para validar la identidad de los miembros del grupo familiar era un menor de edad.

54. Esto, considera la Sala, es especialmente reprochable, sobre todo si se tiene en cuenta que la Corte ha sido categórica al advertir que «[e]n el contexto de migraciones internacionales como la descrita los niños “pueden encontrarse en una situación de doble vulnerabilidad como niños y como niños afectados por la migración”». Sobre esto, en criterio de la Corte la condición de ser migrante agrava la condición de vulnerabilidad de niñas, niños y adolescentes, porque «por su condición de extranjeros pueden afrontar situaciones de desigualdad y, por ende, pueden tener menor acceso a programas de administración estatal, en especial, en casos en donde su condición migratoria es irregular».

55. Por lo tanto, la decisión del DPS no incluir a la accionante y a su grupo familiar de la focalización de la cuarta fase del programa Familias en Acción con el argumento de que uno de los miembros de la familia tenía «salvoconducto para refugiados» y no «cédula de extranjería expedida en Colombia, con fecha vigente» constituyó una discriminación indirecta y violó su derecho a la igualdad.

56. El DPS vulneró el derecho al debido proceso administrativo de la accionante. Por otra parte, uno de los argumentos en que el DPS sustentó su decisión de excluir de la focalización a la familia de la accionante fue que uno de sus miembros contaba con un documento diferente al exigido en el punto d) de la «Guía Inscripción para la cuarta fase de operación con base en el Sisbén IV». En concreto, la norma que refirió el DPS disponía lo siguiente:

Los criterios definidos para la construcción de los listados de focalización de las familias potenciales a inscribir en el Programa con base en el SISBEN IV son:

1. Que la familia sea parte de una Unidad de Gasto con clasificación A1, A2, A3, A4, A5, B1, B2, B3 o B4 en el SISBEN IV.
2. Que en la Unidad de Gasto estén registrados niños, niñas y adolescentes menores de 18 años.
3. Que cumplidos los puntos 1 y 2, hagan parte del proceso de selección aplicado por el Grupo Interno de Trabajo de Focalización de la Subdirección General para la Superación de la Pobreza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en la fecha que se defina, con la información disponible del SISBEN IV.

La información de estos listados se cruza con la Registraduría Nacional del Estado Civil con el fin de confirmar la vigencia de los documentos y descartar registros duplicados.

Los documentos requeridos y aceptados para realizar el proceso operativo son:

- a) Fotocopia legible de la cédula de ciudadanía de quien se presenta como titular. En caso de que quien se presente para ser titular sea menor de edad, debe presentar fotocopia legible de la tarjeta de identidad. Para ambos casos se aceptan fotocopias legibles del comprobante del documento en trámite expedido por la Registraduría Nacional del Estado Civil. Para las personas con ciudadanía diferente a la colombiana, se acepta fotocopia legible de la cédula de extranjería expedida en Colombia, con fecha vigente. En cualquiera de los casos, el documento original se podrá solicitar de requerirse para confirmar información de la fotocopia y/o aclarar inquietudes sobre los datos a registrar en SIFA.
- b) Fotocopia legible del registro civil de nacimiento de los NNA a inscribir. Si los NNA ya cuentan con tarjeta de identidad, se acepta que presenten únicamente la fotocopia legible de la tarjeta de identidad. El documento original se podrá solicitar de requerirse para confirmar información de la fotocopia y/o aclarar inquietudes sobre los datos a registrar en SIFA.

Adicionalmente, quien se presenta como titular debe informar el nombre de la institución educativa y grado en el que se encuentran matriculados cada uno de los NNA a inscribir, así como el nombre de la Institución Prestadora del Servicio de salud – IPS que atiende tanto al titular como a todos los NNA a inscribir. En ningún caso es necesario llevar soportes o certificados de esta información.

*

57. Como se puede observar, no toda la norma a la que se refirió el DPS en su respuesta al auto de pruebas del 26 de enero de 2024 tenía relación con la elaboración de listados de focalización de familias potenciales para el proceso de inscripción. En concreto, los documentos requeridos mencionados en la norma no tenían que ver con el proceso de focalización sino con el proceso operativo, que según lo explicaba la misma guía era la inscripción; (ii) en todo caso, la norma que exigía la fotocopia legible de la cédula de extranjería expedida en Colombia para las personas con ciudadanía diferente a la colombiana (que fue el requisito que el DPS impuso a los miembros del grupo familiar de la accionante) era aplicable a los titulares y no a los niños, niñas y adolescentes a cargo del titular.

*

58. Por lo tanto, para Sala es claro que el DPS actuó en contra de su propio procedimiento, porque impuso unas exigencias que la misma norma establecía que eran aplicables al proceso operativo, esto es, a la inscripción, para excluir del proceso de focalización de la familia de la accionante. Esto, con mayor razón, si se tiene en cuenta que la norma en la que se basó el accionado para rehusarse a focalizar al grupo familiar imponía la exigencia de demostrar la existencia de tener cédula de extranjería a aquellos que se presentaran como titulares. Sin embargo, como está cabalmente demostrado en las pruebas que obran en el expediente, la titular del hogar de la señora Flor es ella. Por el contrario, el joven David, quien figura en los registros del Sisbén con salvoconducto para refugiado es uno de sus hijos, menor de edad.

59. Sobre el particular, la jurisprudencia de la Corte ha explicado que, del artículo 29 de la Constitución Política se deriva el derecho al debido proceso administrativo, definido como «aquel que se adelanta en atención a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción». La Corte también ha establecido que «[...] si una autoridad administrativa realiza una actuación o emite un acto que carezca de fundamento legal objetivo, esto es, que nazca de un ejercicio arbitrario o caprichoso en el que se violen los derechos fundamentales del administrado, incurrirá en una vía de hecho».

60. En ese sentido, la Sala estima que el DPS aplicó el literal d) de la «Guía Inscripción para la cuarta fase de operación con base en el Sisbén IV» de manera contraria al proceso establecido, generando una flagrante violación del derecho al debido proceso administrativo de la accionante.

61. La omisión en la focalización devino en una violación al derecho al mínimo vital. Por último, la Sala también reprocha la decisión del DPS de «no incluir en listado de potenciales, a hogares del registro Sisbén IV que tuvieran al menos un integrante con los tipos de documento, entre otros, como el DNI (país de origen), pasaporte, salvoconducto para refugiado, permiso especial de permanencia (PEP) o permiso de protección temporal (PPT) porque no se contaba con una fuente de información que permitiera validar los datos de identificación y supervivencia de los mencionados registros, previniendo el riesgo de pagos de transferencia a personas fallecidas» (el subrayado es propio).

62. Primero, porque ese criterio atenta contra el principio de buena fe al que, de conformidad con el artículo 83 de la Constitución, deben ceñirse las actuaciones de las autoridades. Segundo, porque esta decisión del DPS violó el derecho a la igualdad de las familias con algún integrante con un tipo de documento de identidad que lo identificara como extranjero, que ni siquiera tuvieron oportunidad de ser consideradas potenciales beneficiarias del programa y mucho menos fueron convocadas, a pesar de ser nacionales y estar clasificadas en condición de pobreza extrema según los registros del Sisbén IV, como fue el caso de la accionante. Tercero, porque al tratarse de personas que por su condición de pobreza ostentan una situación especial de vulnerabilidad, sobre todo teniendo en cuenta que la focalización era la manera de que los potenciales beneficiarios del programa hicieran parte

de los listados de personas que serían convocadas. En el caso concreto, quedó probado que la accionante y su grupo familiar viven en condiciones precarias.

63. Esto, con mayor razón, si se tiene en cuenta que el programa Familias en Acción materializaba la dimensión positiva del derecho al mínimo vital. Es decir, de esta manera no sólo se vulneró el principio de igualdad formal, sino que también se puso en riesgo el derecho a al mínimo vital de la población en extremo vulnerable y, por ende, se desconoció la dignidad de la cual son titulares todos los seres humanos. En consecuencia, la Sala considera que el DPS también violó el derecho al mínimo vital de la señora Flor.

*

e) Remedio judicial

*

64. La Sala no puede pasar por alto que, para el momento en que se dicta esta sentencia, el Programa Familias en Acción fue sustituido por el programa Renta Ciudadana. Al respecto, el DPS señaló en su respuesta al auto de pruebas del 26 de enero de 2024 que la accionante y su grupo familiar podrán acudir al programa Renta Ciudadana.

65. Sin embargo, de conformidad con la normativa que lo reglamenta, en concordancia, además, con la respuesta del DPS, el programa Renta Ciudadana «no tendrá proceso de convocatoria e inscripción, sino que Prosperidad Social adelantará la identificación, selección y vinculación de los hogares potenciales beneficiarios a través de registros administrativos de las fuentes oficiales que sean definidas».

66. El DPS también informó que «[...] a la fecha no se ha dado apertura a proceso de vinculación alguno para el programa Renta Ciudadana, reiterando que [...] nos encontramos adelantado todos los trámites legales, administrativos y técnicos (operativos); sin embargo, se invita a la señora Flor (sic) para que esté atenta con el resto de la ciudadanía a los lineamientos que se puedan instituir para los Programas Sociales de Prosperidad Social, conforme a las directrices que al respecto genere el Gobierno Nacional. Información que se socializará a través de los canales oficiales de Prosperidad Social, la oficina regional y/o a la información que para el efecto se suministre a través de la alcaldía de su municipalidad y por los medios de comunicación en general».

*

67. Al respecto, la Sala estima necesario poner de presente que la jurisprudencia de la Corte ha señalado que, con base en «[...] los elementos de los mínimos constitucionales de las políticas públicas, se advierte la crucial relevancia que tiene la publicidad y el acceso a la información respecto de estas. Ello por cuanto constituye un presupuesto para que las personas conozcan de la existencia del programa social, los requisitos y, en esa medida, puedan esperar su eventual inclusión o presentarse para ser consideradas como beneficiarias, dependiendo de la modalidad del programa». La jurisprudencia también ha establecido que «[...] los beneficiarios de los programas estatales tendientes a la erradicación de la marginación y la pobreza deben tener acceso a toda la información

disponible acerca de esos programas y, muy en especial, deben poder solicitar la asistencia estatal, recibiendo un trato amable y comprensivo que se adecue a su situación particular de vulnerabilidad social».

68. Por lo tanto, la Sala (i) ordenará al DPS que focalice a la señora Flor, en calidad de titular de su grupo familiar en el programa de Renta Ciudadana; (ii) instará al Departamento Administrativo para la Prosperidad para que defina y publique las fechas para la implementación del programa Renta Ciudadana y la entrega efectiva de los subsidios que este prevé. Además, el accionado deberá asegurarse de que la señora Flor sea informada sobre el cronograma y el avance de su proceso, y (iii) ordenará al Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá, que dentro de sus competencias constitucionales dispuestas en el Decreto 2591 de 1991 realice el seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales dispuestas en esta sentencia.

69. Por último, teniendo en cuenta las funciones de las defensorías regionales, a las que se refieren los numerales 5º y 6º del Decreto 25 de 2014, con el fin de asegurar la observancia de lo dispuesto en esta sentencia, la Sala ordenará a la Defensoría del Pueblo (Regional Atlántico) que acompañe y vigile su cumplimiento.

. Resumen y razón de la decisión

*

70. La Sala Octava de Revisión de Tutelas estudió un caso en el que la accionante solicitó la protección de sus derechos fundamentales, que estimó violados por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS). Fundamentó su solicitud en que la autoridad accionada omitió focalizarla en la cuarta fase del Programa Familias en Acción, a pesar de que según la información del Sisbén IV estaba clasificada en el grupo A1 (que corresponde a pobreza extrema).

*

71. En sede de revisión la Sala constató que el DPS no incluyó en los listados de potenciales beneficiarios de la cuarta fase del programa Familias en Acción al grupo familiar de la accionante. Basó su negativa en que uno de los siete integrantes de la familia que figuraban en los registros del Sisbén aparecía identificado con salvoconducto para refugiados, lo que consideró «un tipo de documento diferente a los exigidos por el programa», en particular, por el literal d) del documento técnico «Guía Inscripción para la cuarta fase de operación con base en el Sisbén IV».

72. La Sala consideró que la decisión de excluir al grupo familiar del proceso de focalización de la cuarta fase del mencionado programa constituyó una discriminación indirecta que, para el caso de la accionante, tenía dentro de sus miembros a un menor de edad que contaba con «salvoconducto para refugiados». En ese sentido, estimó que el DPS le impuso a la accionante un requisito desproporcionado y desconoció la problemática que la población venezolana enfrenta al momento de demostrar su identidad. Lo anterior no solo vulneró el principio de igualdad formal, sino que también puso en riesgo el derecho al mínimo vital, en su dimensión positiva, de población en extremo vulnerable. Por ende, se desconoció la

dignidad de la cual son titulares todos los seres humanos.

73. La Sala también consideró que la omisión de focalizar a la accionante y a su grupo familiar en el programa Familias en Acción vulneró su derecho al debido proceso administrativo. De ahí que, teniendo en cuenta que el programa Familias en Acción fue sustituido por el programa Renta Ciudadana, le ordenó al DPS focalizar a la accionante (titular del grupo familiar) como potencial beneficiaria de este programa.

*

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. – REVOCAR la sentencia proferida sentencia del 18 de julio de 2023 el Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá a través de la cual se negó la tutela solicitada. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos al debido proceso administrativo, a la igualdad y al mínimo vital de la señora Flor, de conformidad con lo dispuesto en esta providencia.

Segundo. – ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que focalice a la señora Flor (titular de su grupo familiar) como potencial beneficiaria del programa de Renta Ciudadana.

* Tercero. – INSTAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad para que defina y publique las fechas para la implementación del programa Renta Ciudadana y la entrega efectiva de los subsidios que este prevé. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deberá asegurarse de que la señora Flor sea informada sobre el cronograma y el avance de su proceso.

*

* Cuarto. – ORDENAR al Juzgado 59 Administrativo del Circuito de Bogotá, que dentro de sus competencias constitucionales dispuestas en el Decreto 2591 de 1991 realice el seguimiento al cumplimiento de las órdenes judiciales dispuestas en esta sentencia.

*

* Quinto. –ORDENAR a la Defensoría del Pueblo (Regional Atlántico) que acompañe y vigile el cumplimiento de lo dispuesto en esta sentencia.

*

* Sexto. – Por Secretaría General líbrese las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese, publíquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente T- 9.631.027