



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá D.C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 11001-03-15-000-2021-05223-00
Demandante: MONICA PATRICIA CANAS ERAZO
Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

Temas: Tutela contra autoridad administrativa. Programa Ingreso Solidario. Suspensión de consignación de transferencias monetarias no condicionadas. Derecho de petición. Causales de exclusión del programa

SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA

La Sección Cuarta del Consejo de Estado procede a decidir la acción de tutela promovida por la señora Mónica Patricia Canas Erazo, en nombre propio, contra la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS), en la que pide el amparo constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la salud, de petición y a la seguridad alimentaria, vulnerados, supuestamente, por la suspensión de la consignación de la transferencia monetaria no condicionada del Programa Ingreso Solidario, del que era beneficiaria hasta el mes de febrero del presente año.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La accionante manifestó que desde el año 2020 es beneficiaria del Programa Ingreso Solidario, del que recibió de manera mensual una transferencia monetaria no condicionada que dejó de percibir en el mes de febrero de 2021, situación que, aduce, afecta su calidad de vida.

Sostuvo que, en razón de lo anterior, el 15 de julio de 2021 elevó petición ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social con el fin de que le realizara el pago de la ayuda económica del Programa Ingreso Solidario, la cual fue respondida mediante oficio de 21 de julio de 2021, en el que se le indicó que esto no era posible, respuesta que considera *“sin fondo y que no responde a mi situación fáctica y jurídica en concreto por cuanto no se ajusta a mi realidad siendo violatoria a mis derechos fundamentales, por ello acudo ante usted su señoría para que ampare mis derechos fundamentales”*.

Añadió que en virtud de lo anterior se comunicó vía telefónica con el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en donde le informaron



que la ayuda a su favor había sido suspendida por cuanto en su cuenta bancaria *“se recibió erróneamente un dinero que no me pertenecía y un ciudadano consignó dicho dinero de manera equivocada, dinero que reintegré al propietario”*, por lo que, indica, el no pago de los giros es totalmente injusto y vulnera sus derechos *“al no realizarse el hecho de un tercero y sin serme escuchada sin posibilidad de defensa”*.

Refirió que se encuentra incluida en el Sisbén en el Grupo B de pobreza moderada, circunstancia que, aduce, *“no es acorde dado que mi situación económica es sumamente precaria porque tenemos necesidades básicas insatisfechas, tanto mía como de mi pariente abuela de 86 años a cargo”*.

Finalmente, afirmó que es víctima del conflicto armado interno por desplazamiento forzado *“en los términos de lo estipulado en el artículo 3º de la Ley 1448 de 2011”*, que no ha recibido ningún apoyo o indemnización por parte del Gobierno Nacional o la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y que su situación económica es precaria debido que no posee un trabajo o ingreso fijo, aunado a la incapacidad física por secuelas del COVID-19 que presenta actualmente, por lo que, sostiene, *“me es indispensable contar con la ayuda del Programa Ingreso Solidario, a fin de satisfacer mis condiciones de salud y alimentación”*.

2. Fundamentos de la acción

La actora considera que la suspensión del pago de las transferencias monetarias no condicionadas del Programa Ingreso Solidario, del que era beneficiaria hasta el mes de febrero del presente año, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la salud y a la seguridad alimentaria, por cuanto, indicó, *“cumpro con los requisitos, así mismo me encuentro en condiciones de vulnerabilidad manifiesta y socioeconómica grave, a ello se suma que soy víctima del conflicto armado en Colombia del hecho victimizante de desplazamiento forzado, por lo que no es justo que por parte del Estado se transgredan de manera continua mis derechos debido que mi situación fáctica, económica y de salud es precaria por cuanto no tengo trabajo o ingreso fijo mensual para sufragar los gastos de mi abuela y míos, cuestión que con el correr de los días empeora por mi estado de salud positiva de COVID 19”*.

Luego de hacer referencia al cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela establecidos en el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y a las particularidades de los programas de asistencia estatal durante la emergencia económica, social y ecológica decretada por el COVID-19, agregó que *“interpuse petición que fue denegada por parte del Departamento de Prosperidad Social sin estudiar mi caso en concreto de mis circunstancias fácticas y jurídicas por lo que su respuesta es totalmente contraproducente sin motivación dado que no es real y no se ajusta a la vulneración de mis derechos debido a que con este apoyo económico por parte del Gobierno del programa PIS ayuda a mi situación económica y de mi núcleo familiar, por lo anterior la tutela es el único medio inmediato y proteccionista de mis derechos a fin de que sean tutelados de manera inmediata y se configure perjuicio irremediable debido a que con el apoyo económico he sufragado gastos de salud y alimentación de mi situación urgente por necesidades básicas”*.

Sostuvo que la solicitud de tutela cumple el requisito de subsidiariedad y procede de manera definitiva *“ya que soy víctima de desplazamiento y mis condiciones económicas y de salud son urgentes, así mismo no existe ningún medio administrativo ni judicial idóneo para presentar solicitudes de reconocimiento como accionante para dar continuidad de pagos del programa del PIS, en la medida que ya agoté la vía administrativa a lo que niegan mis derechos y vulneran todo precepto constitucional al suspenderme los pagos siendo que cumplo con los requisitos de encontrarme en vulnerabilidad económica debido a los efectos de la pandemia del COVID 19, de este modo soy paciente Covid y los gastos de salud me ha tocado sufragarlos con gastos que personas de buen corazón me han ayudado de manera caritativa”*.

Refirió que la Corte Constitucional ha indicado que el derecho al mínimo vital está directamente relacionado con la garantía de otros derechos fundamentales como la integridad personal, la vida y la igualdad, y que a través de este derecho se satisfacen necesidades básicas de las personas y sus familias, como alimentación, salud, educación, vivienda, recreación, entre otras, que permiten al individuo desarrollarse satisfactoriamente en el ámbito social.

Aseveró que en el caso se vulnera el derecho al debido proceso, pues la suspensión de pagos se hizo sin ser escuchada, *“únicamente por un error de un tercero que no debe serme imputado puesto que un tercero por error involuntario consignó recursos económicos a mi cuenta bancaria sin ser de mi propiedad por lo que posteriormente fueron devueltos”*.

Finalmente, luego de hacer una amplia referencia a la figura de la medida provisional en el marco de la acción de tutela, solicitó como medida provisional en su caso *“que se ordene al Departamento Nacional de Prosperidad -DNP- y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS- la inclusión de manera urgente, prioritaria y sin impedimento alguno de mí persona, con el fin de que pueda recibir con prontitud las sumas dinerarias correspondientes al auxilio económico que brinda el programa de Ingreso Solidario con las sumas dejadas de percibir o sea los pagos retroactivos desde el mes de febrero del presente año”*.

3. Pretensiones

En el escrito de tutela se formulan las siguientes:

“1.- En consecuencia a mi situación fáctica y circunstancial anteriormente en mención solicito de manera urgente y respetuosa el reconocimiento del pago real y efectivo correspondiente al programa de ingreso solidario de meses atrasados.

2.- Solicito se me indique el plazo exacto o probable en el que la entidad tardará en reconocermé y pagarme de manera efectiva los giros de meses atrasados por el programa de ingreso solidario.

3. Lo solicitado insto se tramite conforme lo preceptuado en la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015, “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

4. Pruebas relevantes

Al expediente se allegó copia de la petición elevada por la accionante ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el 15 de julio de 2021.



5. Trámite procesal

Por auto de 13 de agosto de 2021, el despacho admitió la demanda y ordenó notificar a la accionante y a las autoridades demandadas. Igualmente, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, como tercera interesada en el resultado del proceso.

De otra parte, al no encontrar acreditada la necesidad, gravedad y urgencia de la medida provisional solicitada para evitar la configuración de un perjuicio irremediable que comprometiera los derechos fundamentales de la actora, negó dicha solicitud.

La Secretaría General de esta Corporación libró las notificaciones electrónicas N° 80926 a 80930, todas de 17 de agosto de 2021, con el fin de darle cumplimiento a la referida decisión¹.

6. Oposición

6.1. Respuesta del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

En escrito de 16 de agosto de 2021, la asesora jurídica de la entidad rindió informe en el que solicitó que se desestimaran las pretensiones de la acción, por cuanto, indicó, esa dependencia no incurrió en actuación u omisión alguna que generara la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

En primer lugar, respecto de inclusión de la actora en el Grupo B de pobreza moderada del Sisbén, circunstancia que aquella considera no acorde con su situación económica, sostuvo que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social carece de competencia para intervenir en la realización de la encuesta SISBEN IV, por cuanto son las oficinas de Sisbén municipal las encargadas del registro y actualización de la base de datos y realización de la encuesta a su hogar y, en tal razón, no puede atribuírsele ninguna responsabilidad al respecto.

Luego de hacer una amplia exposición de herramientas de focalización de los programas sociales del Gobierno Nacional y la administración de la base Sisben, indicó que ese departamento administrativo carece de competencia para intervenir en la metodología, registro o actualización de los hogares que integran esa base de datos, y reiteró que la misma no es administrada por esa entidad.

De otra parte, respecto de la supuesta vulneración del derecho fundamental de petición a la accionante, indicó que el grupo de participación ciudadana de la entidad informó que, efectivamente, el día 15 de julio de 2021 fue realizada una petición por parte de la actora, misma que fue resuelta por el programa el día 27 de julio de 2021, dentro del término otorgado por ley para ese efecto, en oficio en el que se le informó que validada y cruzada la información definida en el manual operativo para pertenecer al programa, se identificó que presentó exclusión al contar con un saldo bancario superior a \$5'000.000, por lo que el derecho fundamental de petición no le fue vulnerado.

¹ La notificación se efectuó a las siguientes direcciones electrónicas: email: notificadones.juridica@prosperidadsocial.gov.co, monic1915@hotmail.com, notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co,



Luego de hacer referencia al marco normativo del programa Ingreso Solidario, indicó que, revisada la base de datos, el estado actual de la accionante dentro del programa es “*RETIRADO en razón a presentar causal de Rechazo R80*”, consistente en presentar un saldo igual o superior a \$5'000.000 al momento o fecha de realizar la verificación correspondiente, lo que, afirmó, implica que no puede ser beneficiaria del programa, como tampoco del pago de los subsidios pretendidos a través de la presente acción de tutela.

Por último, destacó que si bien la accionante aportó certificado en el que se prueba que tiene una cuenta Bancaria con Bancolombia, no obra prueba alguna que provenga de esa entidad financiera o de aquella que pruebe lo manifestado en el derecho de petición dirigido a la entidad, en el que señaló que recibió erróneamente un dinero que no le pertenecía a través de un ciudadano que lo consignó de manera equivocada.

6.2. Respuesta del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

La apoderada de la entidad rindió informe en el que solicitó que se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva a su favor, en tanto, sostuvo, lo solicitado por el actor no puede ser atendido por esta ni por el Presidente de la República, por no ser de su competencia constitucional, legal, administrativa o funcional.

Agregó que tanto el acto de declaratoria de emergencia como los decretos que contienen las medidas tomadas con ocasión de la emergencia ocasionada por el COVID-19 solo pueden ser estudiados en cuanto a su constitucionalidad, legalidad, conveniencia y oportunidad por las autoridades señaladas en el artículo 215 de la Constitución Política, quedando en tiempos de excepción y en consideración a los mismos, excluida dicha facultad para los jueces de tutela.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

De conformidad con lo previsto en los artículos 86 de la Constitución Política, 29 del Decreto 2591 de 1991 y 13 del Reglamento Interno (Acuerdo 080 de 2019), la Sección Cuarta del Consejo de Estado es competente para decidir el asunto objeto de estudio.

2. Planteamiento del problema jurídico

En primer lugar, corresponde a la Sala determinar si en el caso se vulneró el derecho fundamental de petición a la accionante, por la falta de respuesta de fondo de la petición elevada ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el 15 de julio de 2021.

De otra parte, debe establecer si la suspensión del pago de las transferencias monetarias no condicionadas del Programa Ingreso Solidario del que la accionante era beneficiaria hasta el mes de febrero del presente año, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la salud y a la seguridad alimentaria, por cuanto, afirma, se encuentra en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y es víctima de desplazamiento forzado.



3. Generalidades de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política señala que toda persona tendrá la acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, *“cuando quiera que estos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”*. Destaca esa disposición que dicha solicitud de amparo, *“solo 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.”*

Dada su naturaleza subsidiaria, esta acción sólo procede cuando no existen otros medios de defensa judicial para amparar los derechos fundamentales invocados o, en su defecto, siempre que ello sea necesario para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual procederá como mecanismo transitorio de protección.

4. El Programa Ingreso Solidario

En el marco de la emergencia económica, social y ecológica generada por la aparición del COVID-19, mediante Decreto Legislativo 518 de 4 de abril de 2020 se creó el Programa de Ingreso Solidario, el cual fue anunciado como medida legislativa en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, con el fin de atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en el territorio nacional a través de la entrega de transferencias monetarias no condicionadas².

El artículo 1º del Decreto Legislativo 518 de 2020 dispuso que su administración estaría a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y que las transferencias efectuadas se harán con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias, Fome, en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica ordenado en el Decreto 417 de 2020.

Posteriormente, con la expedición del Decreto Legislativo 812 de 4 de junio de 2020³, la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno Nacional, incluido el Programa Ingreso Solidario, pasó a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad que reemplazó al Departamento Nacional de Planeación y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en dichas tareas, según lo dispuesto en el artículo 5º del mencionado decreto.

De conformidad con lo reglado por el artículo 7º del Decreto Legislativo 812 de 2020, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social creará, administrará e implementará la Plataforma de Transferencias Monetarias, la cual estará integrada al Registro Social de Hogares y contendrá los datos de hogares e

² La constitucionalidad del programa fue estudiada por la Corte Constitucional en Sentencia C-174 de 2020, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³ La constitucionalidad del programa fue estudiada por la Corte Constitucional en Sentencia C-382 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

individuos que sean beneficiarios de las transferencias monetarias otorgadas por el Gobierno nacional.

Conforme con la información proporcionada por el Gobierno Nacional⁴, el beneficio consiste en un pago por valor de \$160.000 pesos que es entregado mensualmente a los hogares escogidos de un listado elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, en el que se tuvieron en cuenta los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad que están registrados en el Sisbén, y que cumplen con el criterio de ordenamiento de Sisbén, para cual se podrá hacer uso de registros y ordenamientos actualizados de ese sistema.

De otra parte, conforme con el Anexo 1 del Manual Operativo del Programa Ingreso Solidario y el Anexo 1 Protocolo de Operación con Entidades Financieras del programa Ingreso Solidario, los criterios para rechazar a un hogar como potencial beneficiario del Programa Ingreso Solidario son los siguientes:

Anexo 1.
 Causales de rechazo Programa Ingreso Solidario

Código	Causal de rechazo - Descripción BanRep
R02	CUENTA CERRADA
R04	NUMERO DE CUENTA INVALIDO
R70	NUMERO DE CUENTA INCORRECTO
R15	MUERTE DEL BENEFICIARIO OTITULAR DE LA CUENTA
R16	CUENTA INACTIVA O CUENTA BLOQUEADA
R17	LA IDENTIFICACION NO COINCIDE CON CUENTA DEL CLIENTE RECEPTOR
R20	CUENTA NO HABILITADA PARA RECIBIR TRANSACCIONES
R23	DEVOLUCIÓN VOLUNTARIA DE UNA TRANSACCION CREDITO POR SOLICITUD DEL CLIENTE RECEPTOR
R64	NÚMERO DE IDENTIFICACION INCORRECTO
R90	RECEPTOR INCLUIDO EN LISTAS DE RESERVA (OFAC, ONU, LISTAS DE RIESGO INTERNO DEL BANCO}
R93	CUENTA DE PENSIONADO
R92	CUENTA IDENTIFICADA CON PARENTESCO (EMPLEADO O CONYUGE DE EMPLEADO}
R80	<u>CUENTA CON SALDO MAYOR A \$5.000.000</u>
R100	NOMBRES Y APELLIDOS NO COINCIDEN CON CUENTA DEL CLIENTE RECEPTOR

En definitiva, el Programa Ingreso Solidario es creado en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica como una medida afirmativa encaminada a brindar un importe mensual a los hogares seleccionados en el proceso que adelanta el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a partir de los parámetros legales y técnicos diseñados para tal propósito.

⁴ <https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/>

5. El derecho fundamental de petición

El artículo 23 de la Constitución Política establece que *“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”*.

La Corte Constitucional ha definido las reglas básicas que orientan el derecho de petición y los criterios que se deben tener en cuenta al aplicarse esta garantía fundamental. En la sentencia T-1160A de 2001⁵, esa corporación judicial señaló:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

*b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la **resolución pronta y oportuna de la cuestión**, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*c) La **respuesta debe cumplir con estos requisitos**: 1. **Oportunidad** 2. **Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado** 3. **Ser puesta en conocimiento del peticionario**. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.*

*d) Por lo anterior, **la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita**.*

*e) Este derecho, por regla general, **se aplica a entidades estatales**, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las **organizaciones privadas cuando la ley así lo determine**.*

*f) La Corte ha considerado que cuando el **derecho de petición se formula ante particulares**, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.*

*g) En relación con la **oportunidad de la respuesta**, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala **15 días para resolver**. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.*

*h) La figura del **silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición**, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.*

*i) El derecho de petición **también es aplicable en la vía gubernativa**, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.⁶*

Mediante la sentencia T-1006 de 2001,⁷ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

⁵ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero.

⁷ MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

- j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder⁸;
- k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado⁹.

Ahora bien, en lo atinente al núcleo esencial del derecho de petición, la Corte Constitucional precisó que:

*“(...) el derecho de petición se satisface cuando concurren los siguientes elementos que constituyen su **núcleo esencial**: (i) la posibilidad cierta y efectiva de **elegir, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades**, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la **respuesta debe ser pronta y oportuna**, es decir, la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible, así como **clara, precisa y de fondo o material**, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y **de manera completa y congruente**, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iii) una **pronta comunicación de lo decidido al peticionario**, independiente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido.*

Respecto del último punto, la Corte ha sido enfática en señalar que la satisfacción de este derecho no sólo se materializa mediante una respuesta clara, precisa y de fondo o material dentro del término previsto en la ley:

‘Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante.

De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello.

*Por lo anterior es dable afirmar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el **derecho de petición se concreta con la respuesta clara, concisa y de fondo a lo solicitado** y cuando se cumple con la obligación de **notificar al particular sobre la respuesta adoptada por la entidad**¹⁰. (destacado fuera de texto)*

Por su parte, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, sustituido por el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, establece los términos en los que deben resolverse las peticiones, incluyendo una posibilidad excepcional de resolver por fuera del

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz. En sentencia T-476 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “...[las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁰ Sentencia T-527 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

mismo, en cuyo caso, tal circunstancia debe ser informada por la autoridad, antes del vencimiento del término, señalando expresamente los motivos de la demora así como el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

Esta Corporación también se ha referido al derecho de petición, al indicar que “se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable a la solicitud presentada, lo que supone que las situaciones contrarias (...), son susceptibles de protección por el juez constitucional mediante fallo de tutela que ordene a la autoridad petitionada emitir una respuesta conforme a los lineamientos trazados”¹¹.

A lo anterior se agrega que, para la Corte Constitucional los recursos de reposición y apelación contra los actos administrativos son una expresión del derecho de petición, ya que a través de ellos el administrado eleva una petición en la que busca aclarar, modificar o revocar un determinado acto administrativo, por lo que a tales recursos les son aplicables los requisitos de la respuesta del derecho de petición¹².

Con fundamento en lo anterior, la garantía del derecho fundamental de petición conlleva el deber constitucional y legal ineludible de dar respuesta a las peticiones, de fondo, en forma clara y precisa, dentro de los términos establecidos por la ley, siendo así que su inobservancia, hace procedente la protección por el juez constitucional, a través de la acción de la tutela. Incluso cuando se trate de recurso de reposición o apelación contra actos administrativos.

6. Estudio y solución del caso concreto

6.1. El asunto bajo examen

La accionante presentó acción de tutela con el fin de que el juez constitucional ampare sus derechos fundamentales. En concreto, considera que la falta de respuesta de fondo a la petición que elevó ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el 15 de julio de 2021, vulnera su derecho fundamental de petición. De otra parte, estima que se desconocieron sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la salud, de petición y a la seguridad alimentaria, con la exclusión del Programa Ingreso Solidario, por lo que solicita el reconocimiento del pago de las transferencias monetarias no condicionadas del Programa Ingreso Solidario dejadas de recibir desde el mes de febrero de 2021.

6.2. Sobre la vulneración del derecho de petición

6.2.1. En el presente caso, como primer argumento, la accionante considera que la falta de respuesta de fondo por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a la petición que elevó el 15 de julio de 2021 vulnera el derecho fundamental de petición, por cuanto, considera, no se estudió su caso concreto, ni sus circunstancias fácticas y jurídicas, “por lo que su respuesta es totalmente contraproducente sin motivación dado que no es real y no se ajusta a la realidad”.

¹¹ Sentencia del 10 de octubre de 2016. C. P. Gabriel Valbuena Hernández (exp. 2016-03681-01)

¹² Sentencia T-682 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, reiterada en la sentencia T-426 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

En la contestación, lo apoderada del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social indicó que la petición elevada por la actora fue resuelta el día 27 de julio de 2021, dentro del término otorgado por ley para ese efecto, en oficio en el que se le informó que validada y cruzada la información definida en el manual operativo para pertenecer al Programa Ingreso Solidario, se identificó que presentaba exclusión del mismo al contar con un saldo bancario superior a \$5'000.000, por lo que el derecho fundamental de petición no le fue vulnerado.

6.2.2. De las pruebas obrantes, se observa que mediante escrito enviado por la actora el 15 de julio de 2021 con referencia "Petición Ley Estatutaria 1755 de 2015", a la referida entidad, luego de narrar los mismos hechos que sustentan la presente acción de tutela, solicitó lo siguiente:

"(...) 1. En consecuencia a mi situación fáctica y circunstancial anteriormente en mención solicito de manera urgente y respetuosa el reconocimiento del pago real y efectivo correspondiente al programa de ingreso solidario de meses atrasados.

2.- Solicito se me indique el plazo exacto o probable en el que la entidad tardará en reconocermé y pagarme de manera efectiva los giros de meses atrasados por el programa de ingreso solidario.

Lo solicitado insto se tramite conforme lo preceptuado en la Ley Estatutaria 1755 del 30 de junio de 2015, "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

De acuerdo con las pruebas que reposan en el expediente¹³, se observa que la petición de la demandante fue resuelta por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social mediante correo electrónico enviado el 21 de julio de 2021 a la dirección de correo electrónico de la accionante, monyc1915@hotmail.com, en el que se le comunicó lo siguiente:

"Asunto: Respuesta Ingreso Solidario

Señor (a) MONICA PATRICIA CANAS ERAZO

Hemos recibido la petición dirigida por usted al correo electrónico ingreso.solidario@prosperidadsocial.gov.co de Prosperidad Social.

Revisado y validado su documento de identificación en el aplicativo de consulta de beneficiarios del programa INGRESO SOLIDARIO, este fue el resultado inicial:

"POTENCIAL BENEFICIARIO" por lo que los giros (1 al 11) se encuentran en estado "PAGADO" en la entidad financiera "BANCOLOMBIA". No obstante, actualmente el estado de su hogar frente al programa es "Excluido (110)" teniendo en cuenta las etapas posteriores de validación y cruces de información con otras bases de datos y registros administrativos definidos en el manual operativo para pertenecer al programa, en los que se identificó que un familiar integrante de su hogar el señor (a): MONICA PATRICIA CANAS ERAZO, registrado en su encuesta del Sisbén, presento exclusión al estar "EXCLUIDO RECHAZO R80" cuenta con saldo mayor a \$5.000.000. Es importante indicar que la focalización del programa fue realizada por hogar y todos sus integrantes deben cumplir los requisitos y no estar dentro de las siguientes causales de exclusión (...)"

6.2.3. Conforme con lo anterior, la Sala advierte que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no desconoció el núcleo esencial del

¹³ Folio 10, contestación de la acción por parte del DAPS.

derecho fundamental de petición, como quiera (i) dio resolución pronta y oportuna a la petición de 15 de julio de 2021; (ii) respondió de manera clara, precisa y de fondo, en tanto indicó las razones por las que la accionante se encontraba excluida del Programa Ingreso Solidario y no podía accederse a su petición, y (iii) notificó en debida forma la respuesta a la peticionaria.

Ahora bien, aun cuando la autoridad demandada no haya accedido a lo solicitado por la accionante, ello no significa que la petición no haya sido resuelta de fondo, pues, como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional acogida por esta Sala¹⁴, la respuesta no implica la aceptación de lo pedido. En efecto, la satisfacción del derecho de petición no depende de la respuesta favorable a lo solicitado, pues es distinto el derecho de petición a el derecho a lo pedido.

En suma, la autoridad demandada resolvió de fondo, de manera completa y congruente la solicitud radicada por la accionante el 15 de julio de 2020, toda vez que emitió la respuesta correspondiente de conformidad con sus competencias indicándole de manera clara y precisa las razones por las que no podía accederse a su petición de pago de las transferencias monetarias no condicionadas, lo cual notificó en debida forma a la dirección electrónica suministrada por aquella, por lo que se denegarán las pretensiones en este sentido, en tanto no se observa actuación alguna que conlleve la vulneración del derecho fundamental de petición.

6.3. Sobre la suspensión del pago de la transferencia monetaria en el Programa Ingreso Solidario

6.3.1. Como segundo argumento para sustentar la vulneración de sus derechos, la accionante indicó que la suspensión del pago de las transferencias monetarias no condicionadas del Programa Ingreso Solidario, del que dejó de ser beneficiaria desde febrero del presente año, vulnera sus derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la salud y a la seguridad alimentaria, por cuanto se encuentra en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y es víctima de desplazamiento forzado.

6.3.2. La Sala, del análisis de las pruebas obrantes en el expediente observa que, conforme fue puesto de presente por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en la contestación de la acción de tutela, el cese en la consignación de las transferencias monetarias no condicionadas del Programa Ingreso Solidario, del que la actora deriva la vulneración de sus derechos fundamentales, obedece a la configuración en cabeza de aquella de una de las causales de rechazo y no elegibilidad contempladas en el Manual Operativo y el Protocolo de Operación con Entidades Financieras de dicho programa, lo que descarta la vulneración de derechos que soporta la presente solicitud.

En efecto, conforme con el Anexo 1 del Manual Operativo del Programa Ingreso Solidario¹⁵ y el Anexo 1 del Protocolo de Operación con Entidades Financieras¹⁶, contentivos de la tabla de causales de rechazo y no elegibilidad de beneficiarios en la etapa 1 del programa, una cuenta bancaria no es elegible para

¹⁴ Corte Constitucional, sentencias T-242 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-510 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-867 de 2013 M.P. Alberto Rojas Ríos; C-951 de 2014 M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez; y T-058 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Reiteradas por la sentencia T-044 de 2019, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵ <http://centrodedocumentacion.prosperidadsocial.gov.co/2020/Ingreso-Solidario/Manual-Operativo-Ingreso-Solidario.pdf>

¹⁶ Documento disponible en "Documento de interés" en <https://ingresosolidario.prosperidadsocial.gov.co/>



consignaciones del Programa Ingreso Solidario, entre otras, cuando “R80: su saldo es mayor a \$5'000.000”:

Anexo 1
Causales de rechazo Programa Ingreso Solidario

R80	CUENTA CON SALDO MAYOR A \$5.000.000
-----	--------------------------------------

De igual forma, se tiene que conforme con el mencionado protocolo, aplicado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y reglamentado mediante Resolución N° 01833 de 13 de octubre de 2020, corresponde a las entidades financieras revisar y validar el listado enviado por el mencionado Departamento Administrativo y excluir aquellos beneficiarios que presentan alguna causal de rechazo, como ocurrió en el caso, en el que la cuenta bancaria de la accionante presentaba un saldo mayor a \$5'000.000.

6.3.4. De otra parte, si bien la accionante manifiesta ser sujeto de especial protección constitucional por ser víctima de desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado y presentar actualmente unas condiciones socioeconómicas precarias, lo cierto es que esas calidades no fueron probadas a través de ningún medio que generara convicción en el trámite de la presente acción constitucional.

Por el contrario, a través de una búsqueda en el portal web del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala pudo constatar que la actora es abogada graduada, inscrita en la Unidad de Registro Nacional de Abogados y Auxiliares de la Justicia, con tarjeta profesional vigente, y de otra parte, que suscribió el contrato de prestación de servicios N° CPS-82-2018 con la Gobernación del Putumayo en el año 2018, hechos sobre los que no hizo referencia alguna en la solicitud.

6.3.5. De todo lo anteriormente expuesto, se concluye que en el caso el Departamento Administrativo de Prosperidad Social respondió en debida forma y dentro del término previsto en la ley la petición presentada por la actora mediante correo electrónico el 15 de julio de 2021, por lo que la vulneración del derecho de petición alegada no se configura. Igualmente, que la exclusión de la actora del listado de beneficiarios del Programa Ingreso Solidario acaeció como consecuencia de la configuración de una de las causales objetivas de exclusión prevista en el Manual Operativo del Programa, por lo que no se vulneraron los derechos fundamentales invocados como transgredidos.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sección Cuarta del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

Primero.- NIÉGANSE las pretensiones de la acción de tutela presentada por la señora Mónica Patricia Canas Erazo, en nombre propio, contra la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.



Segundo.- NOTIFÍQUESE esta decisión por el medio más eficaz y expedito posible, como lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Tercero.- PUBLÍQUESE esta providencia en la página web del Consejo de Estado.

Cuarto.- En caso de no ser impugnada esta providencia, **REMÍTASE** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para que surta el trámite de eventual revisión previsto en el artículo 86 de la Constitución Política.

Notifíquese y cúmplase,

Esta sentencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA
Presidente de la Sección

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Consejera

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO
Consejera

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Consejero