

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE ARAUCA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN



Magistrado Ponente:
MARTÍN FERNANDO JARABA ALVARADO

PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA
SENTENCIA N°	GENERAL N° 045 – SEGUNDA INSTANCIA N° 022
ACCIONANTE	ORLANDO GAVIRIA GIRALDO,
APODERADO	CAUSA PROPIA
ACCIONADO	SISBÉN, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y MUNICIPIO DE ARAUCA
RADICADO	81-001-31-04-002-2020-00040-01
RADICADO INTERNO	2020-00083
TEMAS Y SUBTEMAS	REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA / NATURALEZA JURÍDICA DEL SISBEN - PROTECCIÓN DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL HABEAS DATA POR IMPRECISIONES EN LA INFORMACIÓN RELACIONADA EN LA BASE DE DATOS DEL SISBÉN.
DECISIÓN	REVOCA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA Y, EN SU LUGAR, DECLARA PROCEDENTE LA ACCIÓN CONSTITUCIONAL Y AMPARA LOS DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS.

Aprobado por Acta de Sala **No. 187**

Arauca (Arauca), **quince (15) de septiembre** de dos mil veinte (2020)

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por el accionante, frente al fallo proferido el 04 de agosto de 2020 por el JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO DE ARAUCA, mediante el cual decidió **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela que instauró contra el **SISBEN**, el **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** y la **ALCALDÍA MUNICIPAL DE ARAUCA**.

II. ANTECEDENTES

2.1. La tutela en lo relevante¹

ORLANDO GAVIRIA GIRALDO, actuando en nombre propio, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al «*habeas data, igualdad y dignidad humana*», presuntamente vulnerados por el **SISBEN EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** y la **ALCALDÍA DE ARAUCA**. En consecuencia, pidió se ordenara a las convocadas a clasificarlo en el nivel más bajo del SISBEN, al cumplir todos los requisitos por ser una persona *económicamente vulnerable*.

Como fundamento de su petición, refirió que el 6 de febrero de 2012 fue encuestado por un funcionario de la dependencia del SISBÉN de la alcaldía municipal de Arauca, la que sirvió como base para que su calificación fuera de «74,41» puntos, rango que en su parecer, resulta desproporcionado dada su condición socioeconómica, pues no posee ningún tipo de propiedades.

Señaló que, por falta de preparación académica, no se opuso en aquella oportunidad a la mencionada calificación pensando que el puntaje había sido el mismo para todos los ciudadanos, creencia que cambió cuando se enteró que servidores de la alcaldía (incluso secretarios de Despacho y el mismo alcalde) tenían puntajes mucho más bajos al suyo, lo que lo motivó a presentar una solicitud formal ante la oficina del SISBEN del municipio de Arauca, pidió la realización de una nueva encuesta así como la explicación del porqué de su alto puntaje. No obstante, esta fue resuelta negativamente por parte del administrador de la oficina del SISBEN de esa municipalidad, en atención a que ya se encontraba en firme la encuesta realizada el 16 de febrero de 2012.

Aseguró que la anterior circunstancia, afecta sus derechos fundamentales en esta época de pandemia, pues lleva siete meses sin empleo y no ha podido acceder a ninguno de los beneficios de los programas estatales, debido a que esas ayudas están destinadas a la población que, según el puntaje del SISBEN, es económicamente vulnerable; circunstancia que se ve agravada por la enfermedad que padece (prostatitis benigna), y por el

¹ Págs. 1 – 7 del archivo pdf “05EscritoTutela” allegado digitalmente a este Despacho a través del correo institucional.

hecho de tener a su cargo un núcleo familiar conformado por su esposa y sus dos hijos.

2.2. Contestación de las accionadas y vinculadas

2.2.1. LA ALCALDÍA DE ARAUCA²

A través del jefe de la oficina jurídica contestó el libelo inicial y pidió que se declarara *improcedente* la acción de tutela, aduciendo, en síntesis, que el municipio solo es el encargado de administrar los procesos del SISBEN, mas no de asignar o modificar los puntajes, pues estos se realizan a través de encuestas presenciales y la información recolectada es cargada a la plataforma nacional del SISBEN, en los tiempos estipulados por el DNP.

2.2.2. EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN³

En la respuesta al escrito inicial indicó que el SISBEN era una herramienta de focalización individual que funciona como un instrumento de la política social que utiliza herramientas estadísticas y técnicas, para identificar y ordenar a la población de cara a la selección de beneficios por parte de las entidades estatales.

Precisó, de conformidad con el Decreto No. 1082 del 2015, que el papel del **DNP** frente al SISBEN consistía esencialmente en dictar los lineamientos metodológicos, técnicos y operativos necesarios para la implementación y operación de este, mas no para su aplicación, pues ello era competencia de las entidades territoriales, de acuerdo al artículo 2.2.8.2.4 *ibidem*. De igual forma, aclaró que no tiene dentro de sus funciones la actualización ni realización de nuevas encuestas, como tampoco la reclasificación de personas, ni la definición de la entrada o salida de los programas sociales, pues ello les corresponde a las entidades territoriales, mientras que su función respecto de la consolidación, validación y publicación de la

² Págs. 1 – 10 del archivo pdf “05Respuestas” allegado digitalmente a este Despacho a través del correo institucional.

³ Págs. 2 – 8 del archivo pdf “13RespuestaTutelaDepartamentoArauca” allegado digitalmente a este Despacho a través del correo institucional.

información registrada en el SISBEN, es únicamente la de depurar la base de datos que alimentan aquellas.

Señaló que el accionante se encuentra reportado en la base certificada del SISBEN con un puntaje de «71,41», información que está consolidada y avalada por el **DNP** con corte de junio del 2020, sin que exista algún trámite pendiente por resolver frente al mismo.

Así, concluyó qué dicha entidad no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, teniendo en cuenta: **i-)** que esa información se encuentra validada y publicada en la página web del SISBEN; **ii-)** que dicha entidad no es responsable de determinar los puntajes de acceso a los programas sociales, ni el ingreso o permanencia en los mismos; y, **iii-)** que de acuerdo a la normatividad vigente el **DNP** no tiene competencia en materia de prestación de servicios, ni funciona como una administradora de planes de beneficios, por lo que pidió se declarara improcedente la acción constitucional, o en su defecto, se declarara la falta de legitimación en la causa por pasiva.

2.2.3. LA OFICINA DEL SISBEN DE ARAUCA⁴

Por medio de su administrador contestó la acción constitucional. Refirió, en síntesis, que al validar la información en el aplicativo local *Sisbén APP*, se encontró afiliación a nombre del señor **ORLANDO GAVIRIA GIRALDO**, con un puntaje Sisbén III de «71.41», con última encuesta realizada de fecha 16 de febrero de 2012, sin que a la fecha hubiere manifestado algún reproche en el puntaje obtenido, o solicitado una nueva encuesta por inconformidad.

Luego de reseñar las funciones del SISBEN y los procedimientos que se aplican para actualización de la base de datos correspondiente, pidió se negara el amparo deprecado toda vez que el accionante no ha pedido la revisión de su puntaje a través de una nueva encuesta, a pesar de haber transcurrido más de 8 años desde la realización de la última que le fue aplicada; o en su defecto, se declarara la *falta de legitimación en la causa por pasiva* respecto de esa entidad, toda vez que no existen elementos

⁴ Págs. 33-36, *ibidem*.

fácticos ni jurídicos para determinar algún tipo de responsabilidad a su cargo.

2.3. La sentencia de primera instancia⁵

Mediante sentencia proferida el 4 de agosto de 2020, la Juez Segundo Penal del Circuito Judicial de Arauca (A.), luego de referirse a los hechos narrados en el escrito contentivo de esta acción, indicar el trámite procesal adelantado y citar jurisprudencia aplicable al asunto, abordó el caso concreto haciendo un análisis de los requisitos de procedencia de la acción constitucional.

Al respecto, concluyó que la petición de amparo no superaba el requisito de *inmediatez*, toda vez que el actor dejó transcurrir más de 8 años desde la aplicación de la última encuesta del SISBEN a la presentación del escrito de tutela, para pedir la revisión de su puntaje; lapso que consideró desproporcionado en la medida que el peticionario no justificó la razón de su demora, pues la falta de preparación académica y la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, no se configuran como una excusa válida a la luz de la jurisprudencia constitucional, máxime, cuando este tiene la posibilidad de solicitar una nueva encuesta ante la oficina del SISBÉN, sin que hubiere adelantado dicho trámite.

2.4. La impugnación⁶

Inconforme con la decisión adoptada, el accionante la impugnó y al efecto sostuvo que no eran ciertas las afirmaciones hechas por la juez de primera instancia relativas a que él no había solicitado la realización de una nueva encuesta, ni había tomado acciones frente al puntaje obtenido, pues ello se podía verificar fácilmente con la petición que presentó ante la oficina del Sisbén, en donde solicitó expresamente le fuera enviado «*un nuevo encuestador*» a su lugar de residencia y se le brindara la información pertinente para ajustar el puntaje a su realidad socioeconómica, misma que le fue negada por parte del ente municipal y que motivó la presentación de la acción de tutela. Todos esos hechos, aseguró, fueron puestos en conocimiento de la primera juez en el escrito inicial.

⁵ Págs. 1 – 10 del archivo pdf “06sentencia” allegado digitalmente a este Despacho a través del correo institucional.

⁶ Págs. 1 – 8 del archivo pdf “08impugnacion” allegado digitalmente a este Despacho a través del correo institucional.

Sostuvo, en cuanto a la *inmediatez*, que la vulneración de sus derechos fundamentales no se presentó solo en el año 2012 sino que esta ha permanecido en el tiempo hasta la actualidad. Así mismo, que lo pedido en la acción de tutela no fue la realización de una nueva encuesta del SISBÉN, sino el amparo a su derecho fundamental al *habeas data*, ordenando a las accionadas se le clasificara en el nivel más bajo del SISBÉN por cumplir con los requisitos para ello.

Con fundamento en lo anterior solicitó se REVOCARA la decisión de primera instancia y, en su lugar, se accediera a la protección deprecada.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Es competente este Tribunal para desatar la impugnación formulada por la parte demandante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario del artículo 86 de la Carta Política, en atención al factor *funcional*, por cuanto el despacho de conocimiento tiene la categoría de circuito de este Distrito Judicial, del cual esta Corporación es su superior funcional.

3.2. Problema jurídico

Atendiendo los argumentos expuestos en la decisión de primer nivel, así como los reproches presentados en el escrito de *impugnación*, le corresponde a este colegiado establecer si le asistió o no razón a la juez de primera instancia al declarar *improcedente* la acción constitucional presentada por **ORLANDO GAVIRIA GIRALDO**, al no cumplir los requisitos generales de procedencia del amparo; y en caso negativo, determinará si de las pruebas obrantes en la actuación se advierte la vulneración alegada por el prenombrado con ocasión de la negativa del Jefe de la Oficina del SISBÉN, en realizar una nueva encuesta para determinar la correspondencia de su puntaje con su situación socioeconómica actual.

Al efecto la Sala analizará inicialmente los requisitos *generales de procedencia* de la acción de tutela, y de superarse, la protección de los derechos fundamentales invocados en el marco del procedimiento administrativo para la asignación de puntajes en el SISBÉN.

3.3. Tesis de la Sala

Esta Corporación sostendrá como tesis la de **REVOCAR** la decisión recurrida, toda vez que revisada la actuación se logró evidenciar el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción constitucional, así como la vulneración de los derechos fundamentales del accionante. Para sustentar esta postura, se presentan a continuación los siguientes argumentos:

3.4. Cuestión previa – el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas en Colombia, el cual solo procede cuando el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz. De igual manera, el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991 dispone que es causal de improcedencia de la acción la existencia de otros recursos o medios judiciales (numeral 1°).

Esta corporación ha reiterado que la acción de tutela se instituye como un mecanismo ágil y expedito para que todas las personas reclamen ante los jueces de la república la protección de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción de cualquier autoridad pública o de los particulares, en los casos previstos en la ley.

De igual forma, sobre su naturaleza se ha dicho que, entre otros, ostenta carácter **subsidiario**, en cuanto no procede cuando el ordenamiento prevé otro medio eficaz e idóneo para la protección de los derechos presuntamente conculcados, salvo que se invoque el amparo constitucional para evitar la consumación de un perjuicio irremediable;

residual, en la medida en que complementa aquellos medios previstos en el ordenamiento que no son eficaces para la protección de los derechos fundamentales; **informal**, toda vez que se tramitan por esta vía las violaciones o amenazas de los derechos que por su evidencia no requieren la confrontación propia de un proceso ante la justicia ordinaria. Asimismo, respecto de la acción de tutela se predica el principio de inmediatez, porque opera como un mecanismo de aplicación urgente, como quiera que procura la protección real, concreta y efectiva del derecho.

Con fundamento en lo anterior, la doctrina Constitucional ha establecido que para la procedencia de la solicitud de amparo, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: **i-) legitimación por activa; ii-) legitimación por pasiva; iii-) trascendencia iusfundamental del asunto; iv-) agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad); y v-) la evidente afectación actual de un derecho fundamental (inmediatez).**

En el asunto que se examina, es claro que los mencionados presupuestos **se cumplen a satisfacción**. En efecto, es indudable la **existencia de legitimación en la causa**, tanto por activa como por pasiva, toda vez que el señor **ORLANDO GAVIRIA GIRLADO** ejerce en condición de ciudadano su derecho de acción previsto en el artículo 86 superior con el fin de que le sean protegidos los derechos fundamentales que considera vulnerados por la presunta omisión de las accionadas; entidades que en su condición de *autoridades públicas* convocadas y vinculadas tienen relación directa o indirecta con los hechos manifestados en la acción de amparo; razón suficiente para dar por acreditado el primer requisito.

De otra parte, la petición del actor **tiene una connotación constitucional**, en la medida que esta gira en torno a la presunta vulneración de los derechos al *habeas data, igualdad y dignidad humana*, por causa de la supuesta omisión de las accionadas en realizar los trámites correspondientes a efectos de verificar nuevamente su puntaje en el SISBÉN como medio para acceder a los beneficios que ofrecen los distintos programas estatales de cara a la emergencia sanitaria que se vive actualmente con ocasión del COVID-19, circunstancia de la que puede inferirse una posible vulneración de rango superior.

Adicionalmente, el actor **no** dispone de otro medio idóneo y eficaz para reclamar la protección definitiva de sus derechos fundamentales, pues con la demanda de tutela se aportó copia de la petición que este elevara a la oficina del SISBÉN, en la que solicitó expresamente la realización de una nueva encuesta con el fin de poder variar la calificación de su puntaje, hecho que demuestra la reclamación correspondiente ante la entidad convocada, entre tanto que lo solicitado a través de este mecanismo es la intervención del juez de tutela para prevenir la vulneración de los derechos fundamentales al *habeas data*, *igualdad* y *dignidad humana*, por la afectación que dicho puntaje pueda ocasionar en el marco de la emergencia sanitaria que atraviesa el estado colombiano. De esta manera, queda superado **el presupuesto de subsidiariedad**.

Ahora bien, en lo que respecta a la **inmediatez**, la Sala pone de presente que para la primera juez este requisito no se satisfizo, toda vez que consideró que el accionante había dejado transcurrir más de 8 años desde el momento en que se le realizó la respectiva encuesta del Sisbén, para reclamar la protección de sus derechos. No obstante, a juicio de esta colegiatura dicha apreciación resulta contraevidente, pues, como bien lo reseñó el tutelante en su escrito de *impugnación*, la afectación de sus derechos fundamentales no se da exclusivamente desde el mes de febrero de 2012, momento en que se le practicó la mencionada encuesta, sino que se ha extendido en el tiempo hasta la actualidad.

En efecto, nótese cómo en el escrito inicial el accionante fue enfático en sostener que la afectación de sus derechos constitucionales se presenta, principalmente, por el hecho de no poder acceder a las prerrogativas que el Gobierno Nacional le ha brindado a la población más vulnerable en el marco de la emergencia sanitaria que vive el Estado Colombiano, debido al alto puntaje que le aparece registrado en el SISBÉN. Esa circunstancia, por sí sola, demuestra el carácter actual que reviste la posible afectación de los derechos fundamentales invocados, toda vez que a la fecha persiste la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 2020, prorrogado por los decretos 844 y 1462 de ese mismo año, así como el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República, con

fundamento en el artículo 215 de la Constitución, mediante Decreto 417 de 2020.

De tal forma que fuerza concluir palmario el yerro en que incurrió la juez de primer nivel al no considerar el cumplimiento del requisito de **inmediatez** a pesar de la evidente actualidad en la presunta afectación planteada por el tutelante, máxime, cuando del plenario se vislumbra que **no transcurrió más de un mes** entre el 14 de julio de 2020⁷, fecha en que la Oficina del SISBÉN del municipio de Arauca dio respuesta a la solicitud del tutelante, y la presentación de la acción constitucional el 22 de julio de esa misma anualidad⁸, lo que refuerza aún más la observancia de dicho presupuesto.

Así las cosas, superado como está el filtro de procedibilidad de la acción constitucional, la Sala procederá al análisis de fondo de la vulneración a los derechos fundamentales que alega el ciudadano **GAVIRIA GIRLADO**.

3.5. Supuestos jurídicos

3.5.1 Del Sistema de Identificación de Posibles Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben) – Concepto, naturaleza y finalidad

El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales “SISBEN”, es un sistema de información diseñado por el Gobierno Nacional que tiene como fundamentos legales los artículos 30 de la Ley 60 de 1993 y 94 de la Ley 715 de 2001. Su finalidad es identificar a las familias potenciales beneficiarias de programas sociales, con el objetivo principal de establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de identificación de posibles beneficiarios del gasto social, para ser usado por las entidades territoriales y demás ejecutores de política social del orden nacional.

El usuario clasificado en el SISBEN tiene acceso, dependiendo de la puntuación otorgada, a beneficios tales como el régimen subsidiado de salud, subsidio de vivienda, expedición gratuita del duplicado de la cédula de ciudadanía, beneficios económicos periódicos, entre otros.

⁷ Pág. 15, archivo pdf “01TutelaAnexos” allegado digitalmente a este Despacho a través del correo institucional.

⁸ Archivo pdf “02ActaReparto”, ibídem.

Desde la creación del sistema, el **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** ha implementado cuatro metodologías o índices de selección de los potenciales beneficiarios, que se han denominado, en su orden: Metodologías I, II, III y IV, las que se conocen igualmente como SISBEN I, II, III y IV, respectivamente.

La Metodología I fue aprobada mediante el CONPES social No. 022 de 1994, en este documento, que dio origen al sistema, se buscó la identificación de los potenciales beneficiarios a través de criterios de focalización para la asignación del gasto social, para lo cual, en primer lugar, identificaban las áreas geográficas más pobres (focalización geográfica), luego identificaban a las familias o individuos pobres (focalización individual, y una vez identificados estos, aplicaban unos cuestionarios para clasificarlos de acuerdo a su realidad socioeconómica.

La Metodología II, implementada a través del CONPES social 055 de 2001, estableció por primera vez que el instrumento adecuado para identificar a las personas a las que se les va a dirigir el gasto social es el SISBEN. Allí se estableció también la asignación de puntajes y niveles a los individuos de acuerdo a su condición socioeconómica y localización geográfica, mejorando los criterios que se implementaron con la Metodología I.

La Metodología III, por su parte, tuvo sustento legal en el artículo 27 de la Ley 1176 de 2008 y en el documento CONPES social 117 de 2008. Esta mantiene la línea conceptual de las anteriores metodologías implementadas en cuanto al uso de los mismos criterios de focalización individual para la asignación de subsidios, toma como variables para medir el índice de vulnerabilidad las condiciones de vida, salud, y educación de los potenciales beneficiarios, y a diferencia de las anteriores, hace una desagregación geográfica más específica al asignar puntuación a los potenciales beneficiarios que se encuentren en las catorce (14) ciudades con mayor población del país.

Finalmente, la Metodología IV fue adoptada a través del documento CONPES 3877 de 2016. Allí el gobierno nacional trazó los nuevos lineamientos para la operación del Sisbén y, en términos generales, se

pretendió solucionar dos grupos de problemas que existían en la III metodología: uno, relacionado con su enfoque, y otro con la calidad de su información. El primero porque la metodología anterior se relacionaba exclusivamente al estándar de vida de los hogares, con importantes limitantes para identificar la capacidad de generación de ingresos de los mismos. Además, se identifica un desgaste de las ponderaciones de las variables que componían el índice, y un no reconocimiento de las diferencias de pobreza entre territorios. El segundo problema, atinente a la deficiente calidad de la información de la población registrada, que surgió por la desactualización y manipulación de la misma, allí se identificaron falencias en la recolección de información y la verificación, ante la falta de interacción entre los distintos sistemas de información y registros administrativos.

Para implementar esta nueva metodología, se previó en el mencionado CONPES un cronograma que rige la actualización de la información en todo el territorio nacional entre el año 2017 y 2019, no obstante, de acuerdo con la Resolución No. 2673, emitida por el Departamento Nacional de Planeación -DNP el 28 de septiembre de 2018, los cambios tecnológicos y operativos del Sisbén serán adoptados gradualmente en el territorio nacional a medida que avanza el levantamiento de la información, pues por disposición del artículo segundo:

«Hasta tanto no se finalice el barrido en todo el territorio nacional, la información del Sisbén publicada por el DNP utilizará la metodología de cálculo de puntaje Sisbén III. Una vez finalizado el barrido a nivel nacional, el DNP adoptará la metodología de cálculo de puntaje Sisbén IV.

Una vez adoptada la nueva metodología Sisbén IV, esta será utilizada por todas las entidades nacionales y territoriales y en los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial que utilizan esa herramienta como mecanismo de focalización y para diseño de la política pública».

Como se observa, en la actualidad hay una transición entre las metodologías denominadas como *SISBEN III* y *SISBEN IV*, y su implementación depende esencialmente de la información que logren recopilar las entidades territoriales, quienes deberán actualizar la que inicialmente fue recopilada y confrontarla con las realidades socioeconómicas de cada hogar. Para ello, el mismo CONPES 3877

establece que durante ese periodo de recolección de información, las entidades líderes de los programas que utilizan el Sisbén como mecanismo de focalización deberán definir, con el acompañamiento técnico del DNP, el esquema de transición del Sisbén III al Sisbén IV, el cual deberá incluir: **i-)** un análisis del impacto del cambio del índice y del puntaje en la población potencialmente beneficiaria de los programas; **ii-)** la definición de las poblaciones que serían objeto de transición, y de los criterios de ingreso, permanencia y egreso con los cuales se define la transición; **iii-)** la definición de mecanismos y de plazos para la adopción del nuevo SISBÉN; estos últimos no deberán superar el periodo de recolección de la información; y **iv-)** la definición de los puntos de corte de acceso a los programas.

Esa información es la que alimenta la base de datos que se denomina «base bruta municipal o distrital», y su operación y aplicación le corresponde a las entidades territoriales, como bien se desprende del inciso quinto del artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, según el cual «las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional», en concordancia con el artículo 2.2.8.2.4. del Decreto No. 1082 de 2015⁹, sustituido por el Decreto 0441 de 2017, que sintetiza:

«Para la implementación, actualización, administración y operación del Sisbén en los municipios o distritos, estos dispondrán de los recursos técnicos, logísticos y administrativos necesarios para el adecuado funcionamiento de la dependencia que se encuentre a cargo de esta labor, en los términos que define la Ley 715 de 2001. Así mismo, acorde con su autonomía administrativa y financiera, determinarán la implementación de un administrador del Sisbén.

El administrador municipal o distrital del Sisbén desarrollará las siguientes actividades:

- 1. Implementar, actualizar, administrar y operar la base de datos, de acuerdo con los lineamientos definidos por el DNP.*
- 2. Instalar y configurar el software o herramienta tecnológica dispuesta y provista por el DNP para la aplicación del Sisbén.*
- 3. Enviar la información de los registros y otra que se requiera en los términos y condiciones establecidos por el DNP.*

⁹ Decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

4. *Velar por la reserva y actualización de la información registrada en el Sisbén.*
5. *Facilitar el acceso y uso de la base de datos certificada a las entidades y programas sociales del municipio o distrito.*
6. *Velar por el correcto uso de la base de datos y la información que esta contiene.*
7. *Ejecutar los lineamientos dictados por el DNP para la operación del Sisbén.*
8. *Las demás requeridas para el correcto funcionamiento del Sisbén.*

Lo establecido en este artículo, se desarrollará de acuerdo con los lineamientos que determine el DNP.

Parágrafo. El administrador municipal o distrital del Sisbén será responsable de la calidad de la información que se registre en la base de datos. Cuando el DNP evidencie la aplicación indebida de encuestas, presuntas falsedades o deficiencias en el seguimiento de los lineamientos técnicos respectivos, podrá recomendar a la entidad territorial el cambio del administrador, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar. »

Labor que, en los términos del artículo 2.2.8.2.5. *ibídem*, debe ser apoyada por los Departamentos en cuanto a la implementación, actualización, administración y operación del Sisbén.

Ahora bien, según se indicó en las consideraciones del Decreto No. 3912 de 2019, el Departamento Nacional de Planeación dispuso la herramienta «SisbenNet» para aquellos municipios que al 13 de diciembre de 2019 no habían iniciado con el proceso de barrido para la actualización de la información de Sisbén III, la cual serviría, a su vez, como insumo para la versión de Sisbén IV.

En la mencionada norma, se determinó que para la vigencia 2020 existirían doce fechas máximas de corte para el envío de la información por parte de las entidades territoriales relacionadas con el barrido de SISBÉN IV, comenzando desde el 27 de enero hasta el 23 de diciembre del año que avanza. Dicho reporte debe hacerse bajo la mencionada plataforma «SisbénNet», y una vez culminado, las entidades podrán reportar la información diariamente utilizando las herramientas del «SisbénApp».

3.5.2 La protección del derecho fundamental al *habeas data* ante imprecisiones en las bases de datos del SISBÉN – reiteración jurisprudencial

Tal y como lo recordó la Corte Constitucional en sentencia T-192 de 2019, una de las principales advertencias que hizo el gobierno nacional mediante el documento CONPES 3877 de 2016 al que se ha venido haciendo alusión, fue la necesidad de incluir en el anterior «Sisbén III» el enfoque de ingresos, mediante la utilización de un instrumento que permita una caracterización integral de la población, a partir de la complementariedad entre la pobreza monetaria y multidimensional.

Allí se establecieron mecanismos para combatir el fraude y las imprecisiones de las bases de datos, debido a que el **DNP** detectó un número creciente de inconsistencias relacionadas con desactualización y manipulación, así como fallas en la recolección de la información y en los controles de calidad disponibles para detectar errores. Sobre la deficiente calidad de la información de la población registrada en el SISBÉN, señaló:

«El Sisbén carece de normas e incentivos para la actualización por parte de los ciudadanos. Existen vacíos procedimentales y técnicos en la normativa vigente del Sisbén[, que, al no estar definidos, no permiten manejar algunos aspectos propios de la administración de la base. Es el caso del número de encuestas a que tiene derecho una persona cuando presenta inconformidad por el puntaje obtenido, el intervalo de tiempo que debe existir entre una y otra encuesta solicitada, y el deber del ciudadano para la actualización de su información»¹⁰

En esa misma orientación, la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela también se ha pronunciado sobre las imprecisiones de las bases de datos del SISBÉN y ha establecido que la información que se recoge a través de las encuestas para poder identificar a la población en condiciones de vulnerabilidad guarda especial relación con el derecho fundamental al habeas data. Por esta razón, ha considerado que de presentarse alguna omisión o inconsistencia los datos recogidos deben ser corregidos o actualizados, tesis que ha sido línea jurisprudencial inveterada del mencionado órgano de cierre, decantada, entre otras, en las sentencias T-579 de 2004, T-343 de 2005, T-596 de 2006, T-054 de 2008, T-476 de 2010, T-547 de 2015, T-627 de 2017 y T-192 de 2019.

¹⁰ Citado en documento CONPES 3877 de 2016: “Los Decretos 4816 de 2008 y 1192 de 2012, compilados en el Decreto 1082 de 2015, donde se establecen los criterios de inclusión, suspensión y exclusión de la base de datos, los cruces de información, la reserva de la ficha de clasificación socioeconómica, y las condiciones de remisión y consolidación de las bases de datos de los municipios”.

Al respecto, en la sentencia **T-476 de 2010** la corte, recordando la doctrina constitucional trazada hasta ese entonces, señaló:

«2.1.4 Ahora bien, como quiera que el aludido sistema tiene por objeto focalizar el gasto social para que beneficie a la población más necesitada, y que **de estar desactualizado contrariaría el derecho fundamental al habeas data de las personas, pues las bases de datos recogida para alcanzar el fin señalado no estarían actualizadas**, la Corte ha insistido en la existencia de un derecho fundamental a solicitar la reclasificación y el consecuente deber – por parte del Estado – de determinar oportunamente si la persona corresponde o no a un nivel diferente en el SISBEN.

2.1.5 Así, una vez las personas han acudido ante las autoridades pertinentes solicitando que sean actualizadas dentro del SISBEN, allegando pruebas que muestren la especial situación en la que se encuentran, cuando las entidades encargadas no han efectuado análisis para determinar si la clasificación es adecuada o no, la Corte ha ordenado – dependiendo del caso – dos cosas.

2.1.5.1 Por una parte, cuando quiera que se trate de un conflicto jurídico que verse sobre la reclasificación en el mencionado sistema **donde el solicitante pertenezca a la población discapacitada**, que se observe la incapacidad económica de la parte accionante, a pesar de lo cual se encuentre en un nivel superior al suyo con la consecuente afectación de su derecho al acceso a la salud, la autoridad judicial puede ordenar la clasificación de la persona en el nivel del SISBEN que le corresponde. (...) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta orden ha sido dada, particularmente, en los casos de personas que reúnen las siguientes condiciones: (i) padecen una discapacidad física o mental; (ii) requieren atención médica inmediata o la prestación permanente de servicios de salud; (iii) no cuentan con los recursos económicos suficientes para sufragar por su cuenta la atención médica que necesitan; (iv) se encuentran clasificadas en el nivel tres (3) o cuatro (4) del SISBEN a pesar de las limitaciones anotadas; y (v) en razón de su incorrecta clasificación en el SISBEN y de su precaria situación económica, no han gozado de la atención médica debida”[7].

2.1.5.2 Por el contrario, cuando no se reúnan dichos requisitos, **pero de los medios probatorios obrantes en el proceso se evidencie que se trata de una persona que puede estar clasificada en un nivel superior al que le corresponde**, y que adelantó las gestiones ante la entidad responsable de la focalización de gasto social, **mas ésta no resolvió de fondo su solicitud, para proteger el derecho fundamental al habeas data**, la Corte ha ordenado a la entidad territorial competente la realización de una nueva encuesta individual que tenga en cuenta las circunstancias bajo las cuales se encuentra la persona (...)» (se resalta)

Aspecto que fue reiterado en sentencia **T-627 de 2014**, al ratificar que las personas tienen derecho a que la información de las bases de datos con

que cuenta el SISBEN sea actualizada, de acuerdo con el derecho fundamental al *habeas data*, teniendo en cuenta las dos posibilidades mencionadas, una vez la persona ha solicitado a las autoridades públicas encargadas de focalizar el gasto social la mencionada actualización.

De igual forma, en sentencia **T-547 de 2015**, la corte reiteró lo dicho con relación a la vulneración del derecho fundamental al *habeas data* en el trámite administrativo del SISBEN, precisando, que si bien en principio no cabría por vía de tutela intervenir en el proceso que se lleva a cabo para la obtención de la información requerida y su clasificación, lo cierto es que el sistema puede presentar deficiencias, sobre todo en lo relacionado con la determinación de las condiciones de vulnerabilidad de cada persona en particular, pues *«para arribar a un resultado, se excluyen factores de gran relevancia, como por ejemplo enfermedades que padezca, situación de discapacidad, tratamientos médicos y distintos riesgos a los que se pueda ver expuesta, lo que en cierta medida, además de generar una posible afectación del derecho fundamental a la salud, podría conllevar una vulneración del derecho fundamental al habeas data»*.

En suma, de acuerdo a la jurisprudencia nacional el derecho al *habeas data* debe protegerse cuando la información con que el Estado cuenta a través del SISBEN requiere ser actualizada, previo agotamiento de la vía administrativa, si se cumplen una de estas dos condiciones: **i-)** que se trate de personas con capacidad funcional diferente, en precaria situación económica, ubicados en un nivel del SISBEN que no le corresponde y que conlleve una afectación al acceso a la salud, caso en el cual la corte ha ordenado su inclusión directa en el nivel I del Sisbén; o **ii-)** que se trate de una persona con una posible clasificación equivocada, evento en el que se ha dispuesto a la autoridad pública responsable la elaboración de encuestas individuales que permitan superar el presunto error.

3.6 Análisis del caso concreto.

Tal y como se reseñó en precedencia, lo peticionado por el actor en la presente acción constitucional se circunscribe al amparo de sus derechos fundamentales, ante la negativa de las convocadas en realizarle una nueva

encuesta para obtener una reducción del puntaje registrado en el SISBEN de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas actuales, con el fin de poder acceder a las diferentes prerrogativas estatales a través de los programas dirigidos a la población económicamente vulnerable.

Pues bien, de acuerdo a la normatividad y la jurisprudencia ya reseñadas, esta Sala considera, luego de verificar con detenimiento el acervo probatorio recaudado, que en el presente asunto **sí** se presenta la vulneración a los derechos fundamentales invocados por el accionante en su escrito inicial, toda vez que la entidad territorial encargada de actualizar la información correspondiente al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN, no obró dentro del marco normativo establecido para aquellos eventos en donde, como aquí ocurre, el beneficiario demanda una actualización de su información en atención a una posible inconsistencia entre la información obrante en la base de datos y la realidad socioeconómica que lo rodea.

En efecto, nótese cómo en la respuesta ofrecida por el Administrador de la Oficina del SISBÉN del municipio de Arauca, se señaló que el ciudadano **ORLANDO GAVIRIA GIRALDO** tiene un puntaje correspondiente a la metodología *del Sisbén III* de «71,41» puntos, con última encuesta realizada el 16 de febrero de 2012¹¹, información que, según el tutelante, resulta desproporcionada en la medida que no se adecuaba a su entorno social ni económico, pues se encuentra sin empleo desde hace varios meses, no posee ningún tipo de propiedades y está a cargo de su núcleo familiar. Esa situación lo motivó a presentar una petición formal ante el aludido funcionario, en donde le puso de presente su inconformidad y requirió expresamente lo siguiente:

- «1. Solicito que a mi casa de habitación sea enviado un nuevo encuestador del Sisbén, que no sea la misma persona que me censó en 2012.*
- 2. Solicito se me informe, con detalle, el porqué de mi alto puntaje en el Sisbén.*
- 3. Requiero se me informe el nombre de la persona que me censó en 2012, y se me diga además si esa persona aún labora en la alcaldía de Arauca.*

¹¹ Pág. 33 del documento pdf «05Respuestas», allegado digitalmente al correo institucional del despacho ponente.

4. Solicito que se me informe qué más puedo hacer, aparte de solicitar una nueva encuesta, para que mi puntaje en el Sisbén sea ajustado a mi realidad socioeconómica.»

No obstante la claridad de la referida petición, la respuesta del Administrador de la Oficina del Sisbén del municipio se limitó, en síntesis, a señalar aspectos generales sobre la definición, metodología y aplicación de ese mecanismo, refiriendo en lo medular lo siguiente:

«Podemos entender su situación, pero no somos nosotros quienes colocamos, subimos o bajamos puntajes, administramos un instrumento del orden Nacional, que actuamos en concordancia con las normas y procedimientos establecidos para tal fin, normados en la constitución política del 2001, el CONPES Social 3877 de 2016, la Ley 1176 del 2007, Decreto 4816 de 2008 y 1192 de 2010.

(...)

Con respecto a su petición, una vez consultada la web Nacional del SISBEN, metodología Sisben III, aparece registro a su nombre, (consulta realizada por tipo y número de documento), encuestado(a) desde 16 de febrero del 2012, metodología que funcionó para nuestra municipalidad hasta el 31 de diciembre del 2019, (base de datos cerrada por el DNP), es decir, que en ella no podemos realizar ningún tipo de (inclusión, retiro y/o modificación) entre otros, dicha METODOLOGÍA LA PUEDEN SEGUIR UTILIZANDO SIN NINGÚN INCONVENIENTE LAS PERSONAS REGISTRADAS EN ELLA, HASTA NUEVA ORDEN.

Validando la información en el aplicativo local Sisben APP, de la metodología SISBEN IV, (Instrumento utilizado en este momento), se encontró afiliación a su nombre junto a (Nini Johana y Linda Johana) señalando que en el último trimestre del año 2019, la administración Municipal, adelanto el proceso de implantación de la nueva metodología SISBEN IV, la cual se encuentra en proceso de validación y conformación por parte del Departamento Nacional de Planeación, y se podrá consultar una vez se termine el barrido en todo el País, muy posiblemente se dará en el segundo (2) semestre del 2020, si así lo dispone el DNP»

Como es fácil notarlo, la respuesta que dio la mencionada dependencia municipal a la petición elevada por el ciudadano **GAVIRIA GIRALDO**, no solo resulta evasiva sino, además, discorde con la realidad normativa que rige en el mencionado sistema pues, como se vio, las entidades territoriales, a través de las oficinas correspondientes, son las encargadas de recolectar la información relacionada con las personas que se encuentran registradas en la respectiva base de datos del SISBÉN, o aquellas que desean ingresar por primera vez a dicho sistema, información que debe ser actualizada de acuerdo a los cortes que para el efecto señale el **DNP**, y que podrá variar dependiendo de si la entidad territorial hace

uso del aplicativo «SisbénNet» (*para el caso de la información recopilada con base en la metodología III*), o «SisbénApp», para el caso de la información recaudada con base en la metodología del Sisbén IV.

En ese orden de ideas, no es de recibo para esta corporación la actitud pasiva que asumieron durante el trámite constitucional las convocadas, evadiendo cualquier tipo de responsabilidad respecto de sus funciones en la recopilación, actualización y depuración de las bases de datos que conforman el SISBÉN, y pidiendo, *a contrario sensu*, se les desvinculara del trámite constitucional, ya que tanto el **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**, como el **MUNICIPIO DE ARAUCA** y la dependencia que este designe para la administración correspondiente del sistema, convergen en la producción y corroboración de la información que alimenta la base de datos de la mencionada herramienta.

Oportuno resulta recordar, sobre este punto, que el pasado 16 de marzo de 2017 el **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** expidió el Decreto 441, mediante el cual se sustituye el Título 8 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional (DUR 1082 del 2015), con el fin de reglamentar el instrumento de focalización de los servicios sociales.

En el capítulo segundo de dicha normativa, se indican las actividades del **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)**, la metodología para actualizar el SISBÉN, la consolidación de la base de datos nacional certificada del SISBÉN, cortes de información y términos y condiciones de envío de la información y las actividades de los departamentos y municipios, al paso que en el capítulo tercero se señala que cualquier persona natural puede solicitar su inclusión ante la entidad territorial en la cual resida.

Para ello, indica el decreto que la entidad aplicará la **ficha de caracterización socioeconómica**¹² en la dirección de residencia habitual del solicitante, quien suministrará la información requerida para el diligenciamiento de la totalidad de las variables de la misma, con el fin de realizar una correcta identificación y caracterización. De igual forma, se

¹² Definida como «una herramienta de recolección de información socioeconómica de los hogares diseñada para caracterizar la población, la cual tiene carácter de documento público»

precisa que las personas registradas **deben mantener actualizada su información** y en caso de cambio de residencia se deberá solicitar la aplicación de una nueva encuesta. Es importante resaltar que, según el ordenamiento citado, para garantizar la calidad de la información de las personas registradas la misma estará sujeta a procesos de validación y controles de calidad aplicados por el **DNP**.

Adicionalmente, el Decreto establece unas causales con las que el **DNP** puede marcar «*en verificación*» algunos registros de sus bases de datos, dentro de las cuales se encuentran, entre otras: **i-)** el cambio no justificado en información de las variables de la ficha de caracterización socioeconómica que el **DNP** determine; **ii-)** novedades en las condiciones socioeconómicas no reportadas por la entidad territorial; y **iii-)** inexactitud o incongruencia de la información. Para tales eventos, la norma trae un procedimiento de validación o exclusión de esos registros, que incluye una comunicación a la persona, y el inicio de una actuación administrativa si a ello hubiere lugar.

En consonancia con las anteriores disposiciones, se publicó en la página oficial del Sisbén la «*RUTA PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA BASE DE DATOS DEL SISBÉN POR PARTE DE LOS CIUDADANOS*»¹³. En ella, se resalta el deber de los ciudadanos en mantener actualizada la información registrada en el sistema, y se advierte que las modificaciones en las bases de datos pueden darse por dos razones principales: **i-)** porque las personas necesitan ingresar a la base de datos del SISBÉN, caso en el cual se requerirá de la aplicación de una encuesta nueva; o **ii-)** porque necesitan actualizar la información que ya está registrada en ella, evento en el que deberá presentarse una solicitud de modificación de registro.

Conforme a lo anteriormente expuesto, para esta colegiatura es indudable que el **MUNICIPIO DE ARAUCA**, a través de la Oficina Administradora del SISBÉN, ha vulnerado el derecho fundamental al *habeas data* del ciudadano **ORLANDO GAVIRIA GIRALDO**, al no realizar las gestiones administrativas correspondientes para aplicarle una nueva encuesta individual al núcleo familiar del prenombrado, con miras a recopilar la

¹³ Publicada en la página oficial del Sisbén, consultada en el siguiente link: <https://www.sisben.gov.co/Documents/ruta%20de%20atenci%C3%B3n/Ruta%20de%20Atenci%C3%B3n%20Intervenido%20VF.pdf>. Página web consultada el 13 de 09 de 2020, a las 11:09 p.m.

información suficiente y veraz que permita actualizar la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios, de acuerdo a la realidad socioeconómica que los abriga.

En consecuencia, la sala **REVOCARÁ** la decisión de primera instancia, y en su lugar, se accederá al amparo solicitado y se ordenará al **MUNICIPIO DE ARAUCA**, a través de la dependencia correspondiente, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión y sin que supere el plazo máximo quince (15) días hábiles, inicie y complete el trámite de ley, que incluya una visita a la residencia del accionante, señor **ORLANDO GAVIRIA GIRALDO**, en el municipio a efecto de establecer si la misma es definitiva y elabore una encuesta individual que incluya todos los parámetros establecidos por el **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**, se recopile la información necesaria para actualizar las condiciones socioeconómicas del prenombrado y su núcleo familiar, así como los demás aspectos a los que hubiere lugar, con el fin de obtener, en caso de ser procedente, una reclasificación dentro de los niveles actuales del SISBÉN

IV. DECISIÓN

Por lo expuesto, la **Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Arauca**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 4 de agosto de 2020 por el JUZGADO SEGUNDO PENAL DEL CIRCUITO DE ARAUCA (A.), dentro de la acción de tutela de la referencia, por las razones expuestas *ut supra*.

SEGUNDO: ORDENAR al municipio de Arauca, a través de la dependencia correspondiente, que en un término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión y sin que supere el plazo máximo quince (15) días hábiles, inicie y complete el trámite de ley, que incluya una visita a la residencia del accionante, señor **ORLANDO GAVIRIA GIRALDO**, en el municipio a efecto de establecer si la misma es

definitiva y elabore una encuesta individual que incluya todos los parámetros establecidos por el **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN**, se recopile la información necesaria para actualizar las condiciones socioeconómicas del prenombrado y su núcleo familiar, así como los demás aspectos a los que hubiere lugar, con el fin de obtener, en caso de ser procedente, una reclasificación dentro de los niveles actuales del SISBÉN.

TERCERO: Por secretaría **NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes, **COMUNÍQUESE** al juzgado de conocimiento de la manera más expedita y **REMÍTASE** el expediente en formato digital a la Corte Constitucional para su eventual revisión, según las directrices impartidas por el Consejo Superior de la Judicatura.

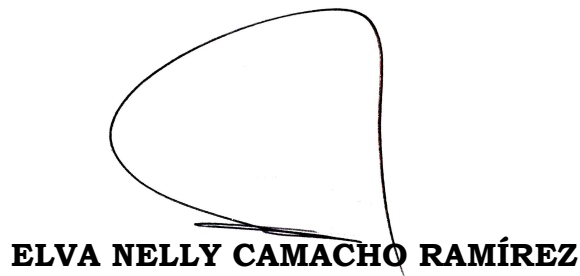
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARTÍN FERNANDO JARABA ALVARADO
Magistrado Ponente



MATILDE LEMOS SANMARTÍN
Magistrada



ELVA NELLY CAMACHO RAMÍREZ
Magistrada