



Reclasificación de grupos en **SISBEN**



Jorge Iván González
Director General
Departamento Nacional de Planeación

Con el Registro Social de Hogares (RSH) mejoramos la precisión del Sisbén a través de su actualización usando los registros administrativos disponibles



Entidades conectadas



Actualización Sisbén vía registros administrativos



Registro Universal de Ingresos (RUI):
 Generar un ordenamiento de toda la población del país según la estimación de su capacidad de generar ingresos.

Fase I
 Alistamiento

Fase II
 Estimación de ingresos y ordenamiento

Fase III
 Transición

2023-2024

2024-2026

El Sisbén* es la herramienta que ordena a los hogares de acuerdo con su situación **económica y social**



En los últimos 3 años, Sisbén ha realizado mejoras operativas, tecnológicas y metodológicas para tener **información de mayor validez y calidad**



Operativas

- ✓ Encuestas con dispositivos móviles de captura (antes en papel)
- ✓ Escaneo de cédulas
- ✓ Georreferenciación
- ✓ Validación de 27 novedades
- ✓ Bloqueos preventivos (Casos en verificación)



Tecnológicos

- ✓ Modernización de la página web
- ✓ Portal territorial
- ✓ Portal ciudadano
- ✓ Pre-registro del Sisbén
- ✓ Procesos de data *quality* (más de 50 procedimientos almacenados)

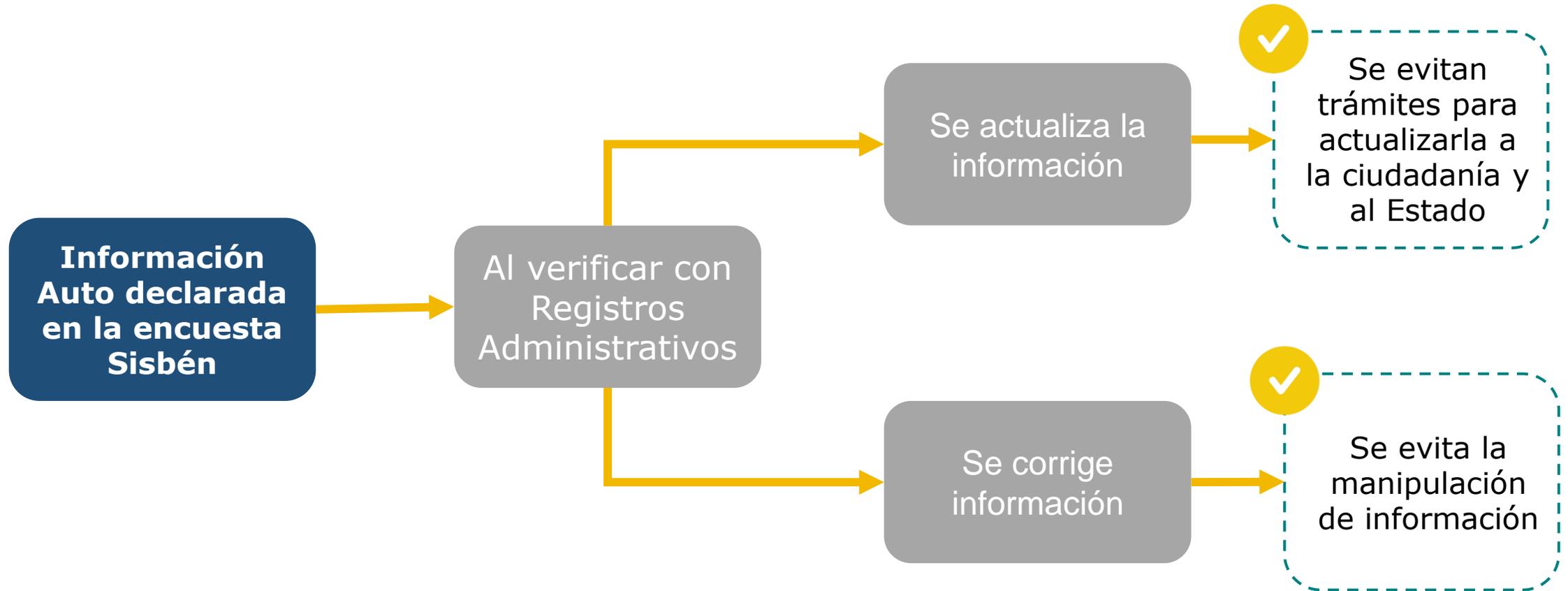


Metodológicos

- ✓ Flujos y mallas de validación
- ✓ Actualización más frecuente de la información
- ✓ Ajuste del modelo que incluye más de 200 variables
- ✓ Fuente de calibración, GEIH.
- ✓ Reducción de errores de exclusión e inclusión

Se han identificado inconsistencias en clasificación los hogares en el Sisbén y en los reportes de información

4 de cada 10 personas registradas en Sisbén no actualiza su información desde hace más de tres años*



* En la actualidad hay cerca de 35 millones de personas registradas en Sisbén.

Se han identificado inconsistencias en clasificación los hogares en el Sisbén y en los reportes de información

Caso 1: Familia Madrigal – error de inclusión

Solo con la encuesta Sisbén

- Hogar de 4 personas, 3 adultos, 1 niño.
- Los adultos cuentan con 9° de bachillerato y el niño se encuentra en jardín
- Ninguno tiene empleo

Grupo clasificación: A4
Pobreza extrema

Con la actualización según registros administrativos

- Hogar de 4 personas, 3 adultos, 1 niño
- Uno de los adultos tiene título universitario, otro es tecnólogo y el restante 9° de bachillerato.
- Dos de los 3 adultos tienen empleos, 1 de ellos con una entidad pública.

Grupo clasificación: C4
Vulnerable

Se han identificado inconsistencias en clasificación los hogares en el Sisbén y en los reportes de información

Caso 2: Familia Herrera – error de exclusión

Solo con la encuesta Sisbén

- Hogar de 2 personas adultas
- Los adultos con empleo
- Régimen contributivo de salud
- Zona rural

Grupo clasificación: D11
No pobre, no vulnerable

Con la actualización según registros administrativos

- Hogar de 2 personas (los dos adultos mayores)
- Los dos perdieron su empleo
- Régimen subsidiado de salud
- Zona rural

Grupo clasificación: A4
Pobreza extrema

¿Qué hicimos?

12,1

millones de personas cuya información fue actualizada vía RSH (35% del total Sisbén)

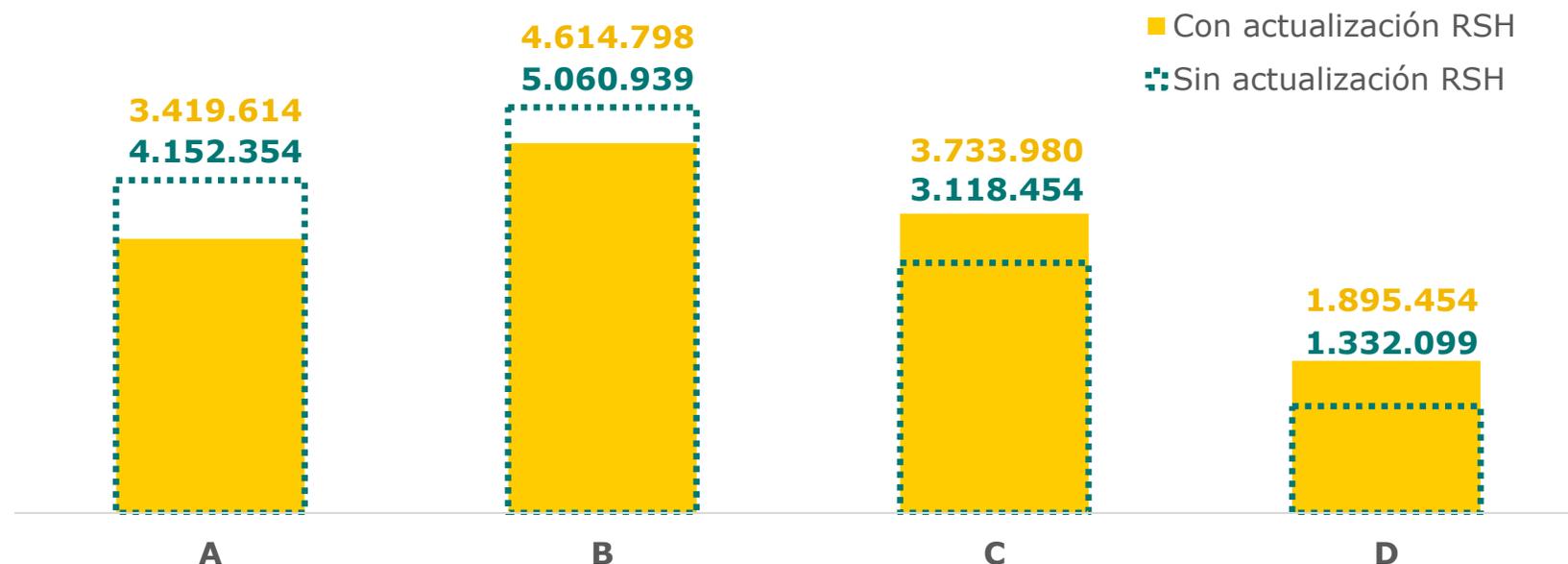
20,8

millones de personas cuya información se ve impactada por la actualización (60% del total Sisbén)

1,7

millones de personas beneficiarias de programas de transferencias tuvieron actualización de información

Cambios en la composición de los grupos del Sisbén (Hogares)



Variaciones por grupo al actualizar la información con RSH (nominal y porcentual)

A (Pobreza Extrema)	B (Pobreza Moderada)	C (Vulnerables)	D (No pobre, No vulnerable)
-732.740	-446.141	615.526	563.355
(-17,8%)	(-8,8%)	(+19,7%)	(+42,3%)

Con la actualización del Sisbén mediante el RSH se estima que **solo 2 de cada 10 hogares cambia su grupo de clasificación** (2 millones de hogares)

Cambios en la composición de los grupos del Sisbén con la actualización a partir del RSH (hogares)

Estaban en	Se quedaron en	Pasaron a A	Pasaron a B	Pasaron a C	Pasaron a D	Están ahora en
A 4.152.354	A 3.382.035	A a B 422.783	A a C 313.517	A a D 34.019		Total A 3.419.614
B 5.060.939	B 4.167.958	B a A 37.098	B a C 657.607	B a D 198.276		Total B 4.614.798
C 3.118.454	C 2.738.429	C a A 464	C a B 23.466	C a D 356.095		Total C 3.733.980
D 1.332.099	D 1.307.064	D a A 17	D a B 591	D a C 24.427		Total D 1.895.454
Total 13.663.846	Mantienen grupo 11.595.486	Llegaron a A 37.579	Llegaron a B 446.840	Llegaron a C 995.551	Llegaron a D 588.390	Total 13.663.846

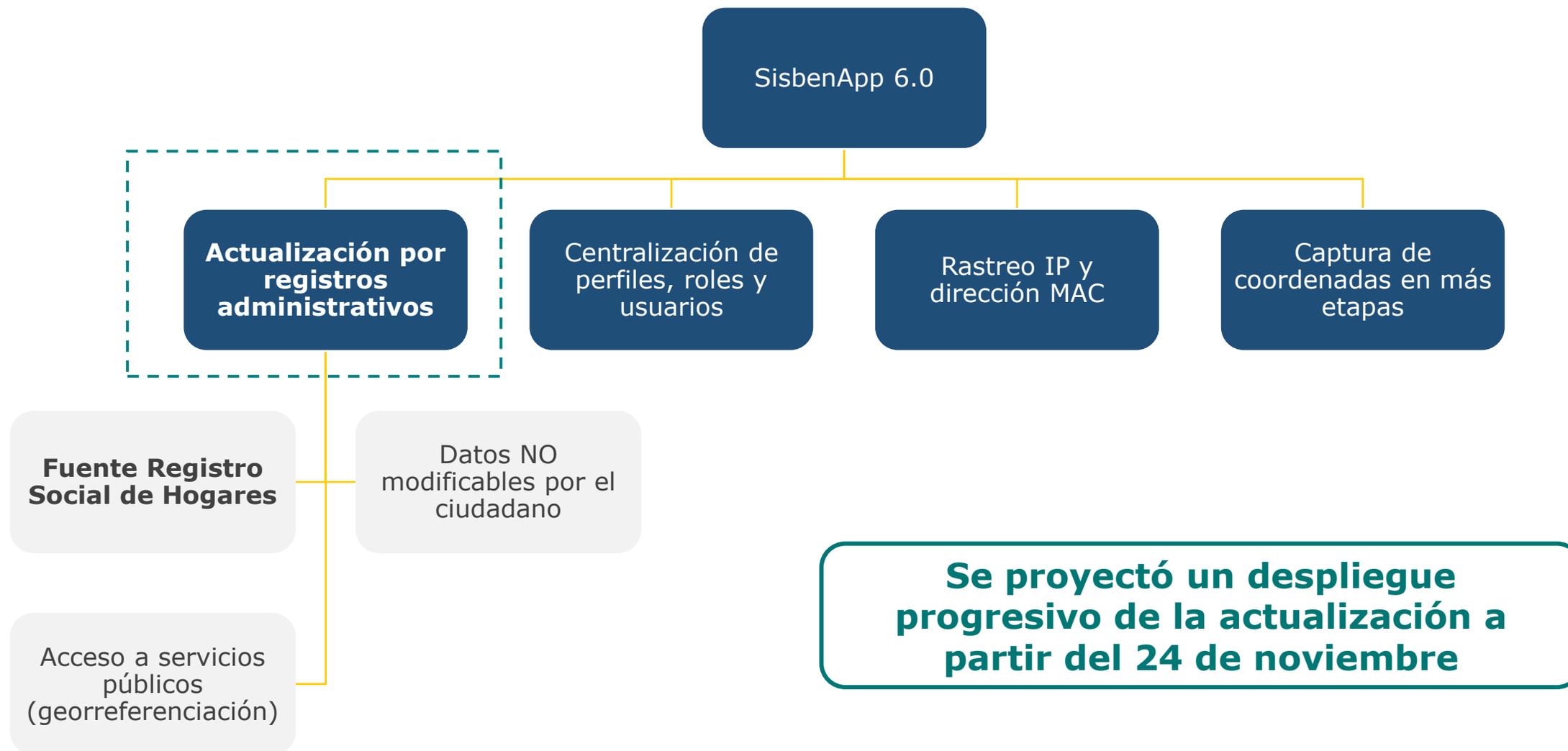


Errores de exclusión (86.063)



Errores de inclusión (1.982.297)

Hoy, estamos actualizando **SISBEN** y lanzando un software más moderno, **SisbenApp 6.0**



Una clasificación más precisa de los hogares permite una mejor focalización del gasto público y mayor progresividad

1



Focalización

Precisión y eficiencia en la **asignación de recursos y focalización** de la inversión social

Adaptabilidad a cambios en condiciones de vida

Mayor **progresividad** en las políticas sociales y reducción en la desigualdad

2



Tecnología

Modernización continua de los sistemas de información en el país

Optimización de la **gestión administrativa**

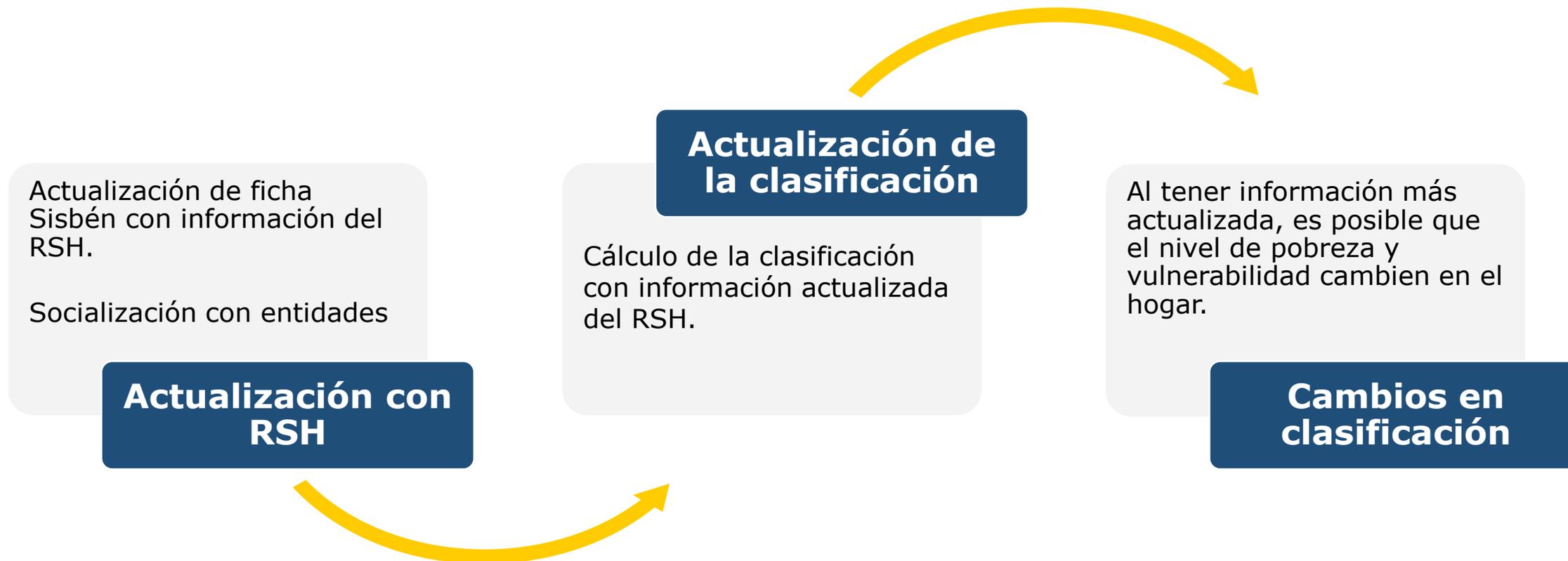
3



Transparencia y calidad

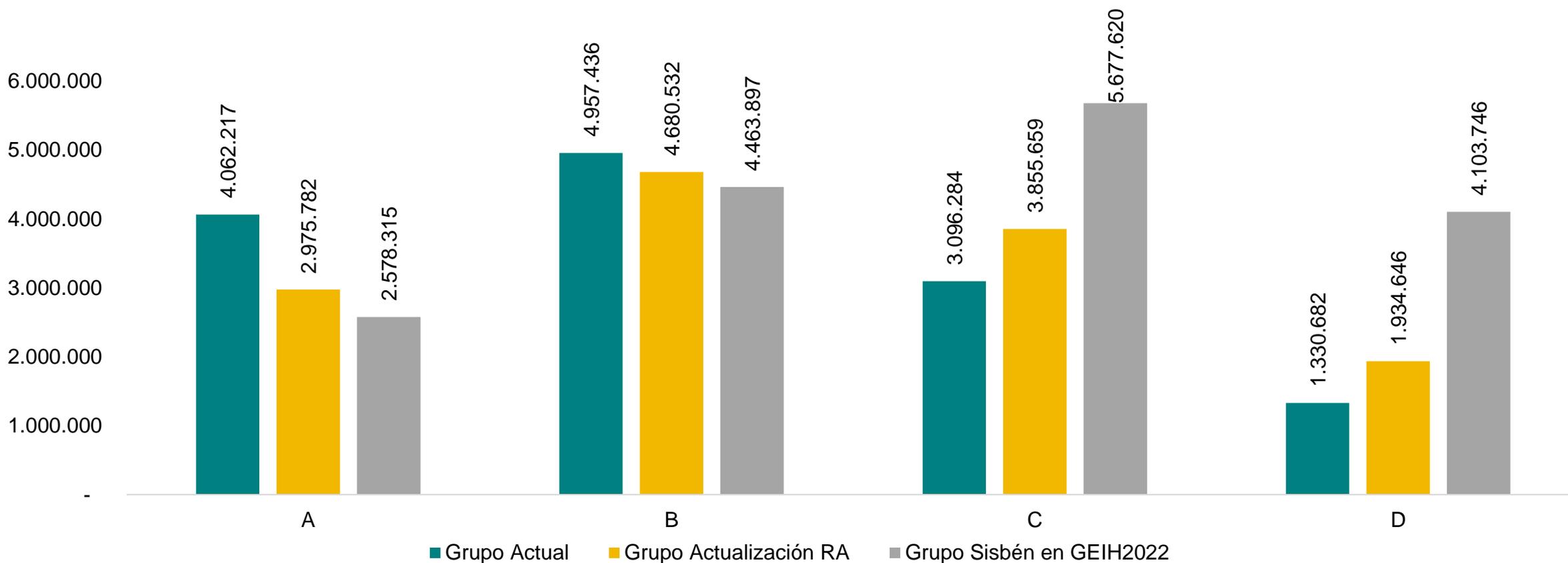
Reducción de los **errores de inclusión y exclusión** de los procesos en focalización

¿Qué sigue? DNP es el encargado de administrar la herramienta. Acompañaremos a los sectores, ellos definirán la hoja de ruta según los criterios de los diferentes programas sociales



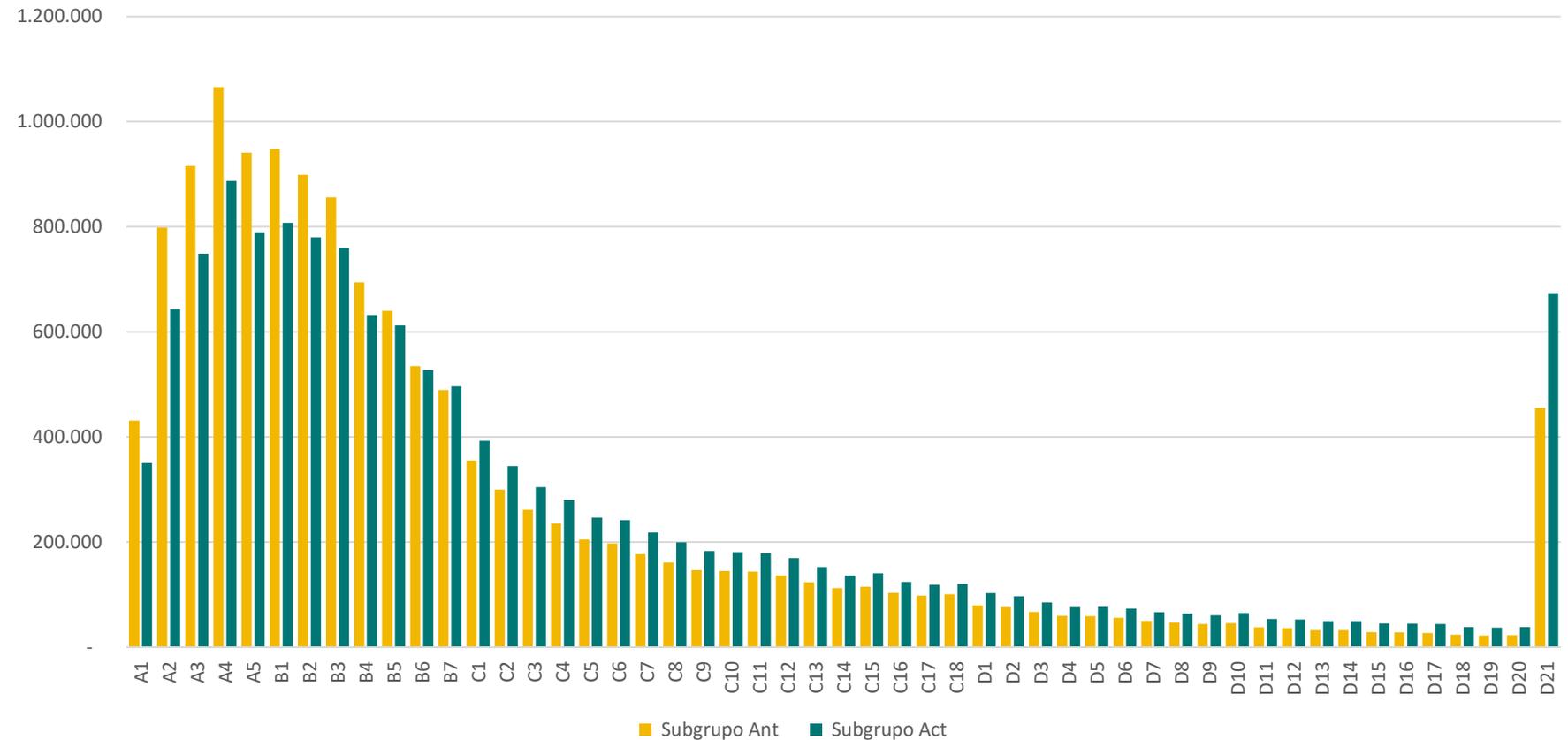
Las entidades verificarán el efecto de la actualización en sus beneficiarios teniendo en cuenta las condiciones de ingreso y permanencia establecidos dentro de los criterios de los programas, y si es el caso, establecerán periodos de transición una vez implementada la medida.

La actualización acerca los datos de Sisben a las mediciones oficiales de pobreza publicadas por el DANE



El 65% de los hogares de D21 se mantuvieron en esta clasificación

Cambios de Subgrupo



Las mayores variaciones se presentaron en los subgrupos **A4 (-178.618)** y **D21 (218.118)**

El 65% de los hogares de D21 se mantuvieron en esta clasificación

18.749

Hogares

Salieron de la clasificación D21 por la actualización

436.683

Hogares

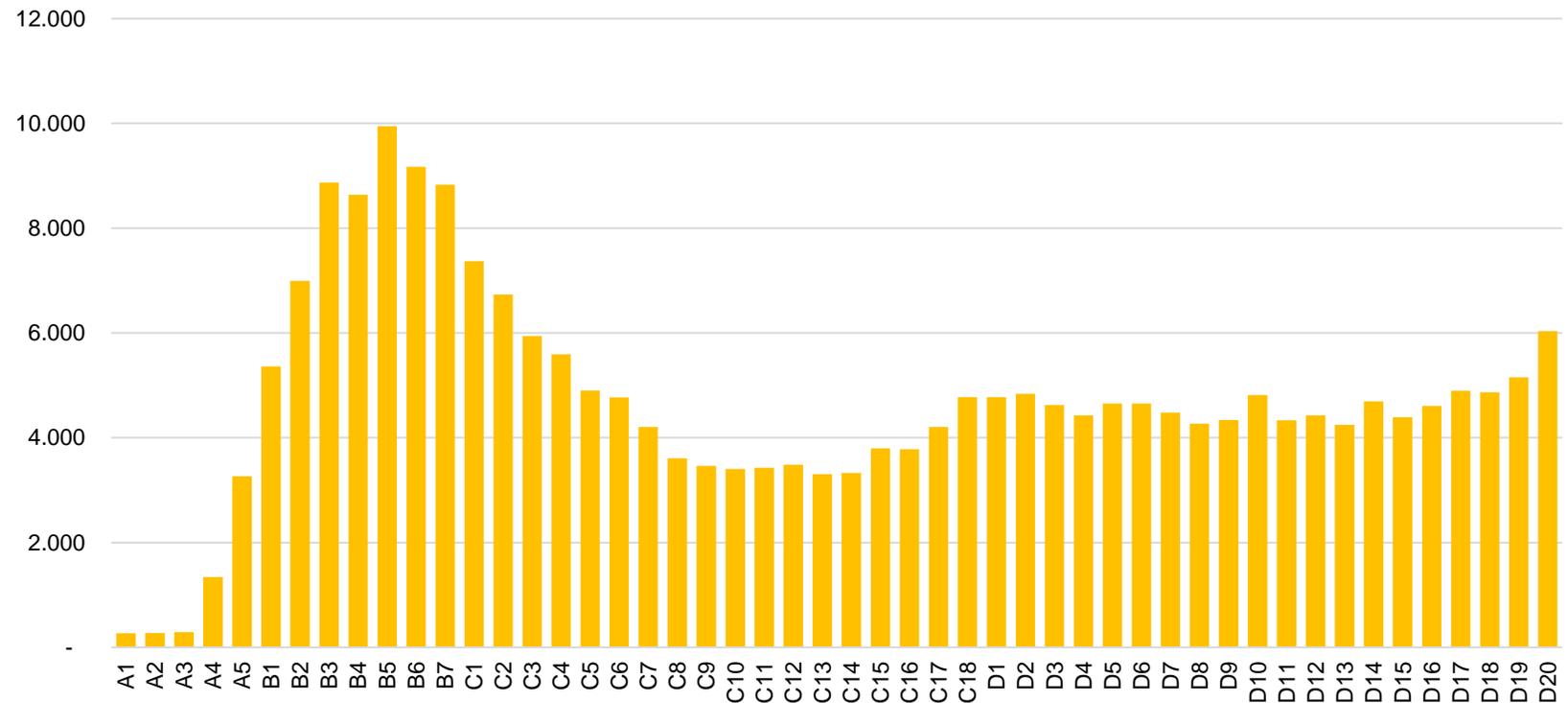
Permanecieron en la clasificación D21

236.867

Hogares

Fueron reclasificados en D21 luego de la actualización de información

Subgrupo de origen





Lanzamiento Actualización **SISBEN**



Jorge Iván González
Director General
Departamento Nacional de Planeación

Respetado Afiliado,

Por medio de la presente nos permitimos dar respuesta a su inquietud relacionada con la situación de los hogares que a la fecha de entrada en vigencia de la actualización de la encuesta Sisbén 4 cuentan con resolución de asignación del subsidio familiar de vivienda (SFV) en el marco del Programa de promoción acceso a la vivienda de interés social Mi Casa Ya (MCY) pero tienen pendiente su desembolso y, en virtud de la actualización, cambia su clasificación a otro grupo. Lo anterior, en los siguientes términos:

Los conceptos jurídicos emitidos por la Cámara Colombiana de la Construcción -CAMACOL- no comprometen la responsabilidad de esta respecto de la aplicación normativa o análisis que de ellos se pueda generar. Tampoco resultan vinculantes para ningún tipo de autoridad administrativa, legislativa o judicial a nivel local o nacional, ni suplen el ordenamiento jurídico vigente de la República de Colombia. De igual forma, no resuelven casos particulares.

Precisado lo anterior, procederemos a hacer un análisis jurídico frente a la normativa nacional aplicable:

1. Definición del acto administrativo

De acuerdo con la jurisprudencia, *“El acto administrativo es toda manifestación de voluntad de una entidad pública, o de un particular en ejercicio de funciones públicas, capaz de producir efectos jurídicos. En consonancia con esta definición, se han identificado las siguientes características del acto administrativo: i) constituye una declaración unilateral de voluntad; ii) se expide en ejercicio de la función administrativa, por parte de una autoridad estatal o de particulares; iii) se encamina a producir efectos jurídicos «por sí misma, de manera directa sobre el asunto o la situación jurídica de que se trate y, por ende, vinculante»; iv) los efectos del acto administrativo consisten en la creación, modificación o extinción de una situación jurídica general o particular, que impacta los derechos u obligaciones de los asociados, «sean subjetivos, personales, reales o de crédito»”¹.*

Así las cosas, los actos administrativos *“(…) se presumen legales, gozan de los atributos de ejecutividad y ejecutoriedad e impactan en las relaciones de las personas naturales y jurídicas, sus derechos y obligaciones (…)”*.

El artículo 88 de la Ley 1437 de 2011 establece la presunción de legalidad de los actos administrativos, así:

“ARTÍCULO 88. PRESUNCIÓN DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción

¹ Sentencia 2017-06031 de 2020 Consejo de Estado

de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.

Por su parte, el artículo 89 de la misma Ley, define el carácter ejecutorio de los actos administrativos, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 89. CARÁCTER EJECUTORIO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS POR LAS AUTORIDADES. Salvo disposición legal en contrario, los actos en firme serán suficientes para que las autoridades, por sí mismas, puedan ejecutarlos de inmediato. En consecuencia, su ejecución material procederá sin mediación de otra autoridad. Para tal efecto podrá requerirse, si fuere necesario, el apoyo o la colaboración de la Policía Nacional.”.

Los actos administrativos son carácter general cuando crean situaciones jurídicas que obligan de manera impersonal y abstracta a destinatarios indeterminados, mientras que los actos de carácter particular y concreto son aquellos que crean una situación jurídica con efectos individuales. _

Los subsidios familiares de vivienda, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º de la Ley 3ª de 1991 y sus modificaciones, son un aporte estatal en dinero o en especie, que se entrega por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, con el objeto de facilitarle el acceso a una solución de vivienda de interés social, previo cumplimiento de las condiciones que establece la Ley y las normas reglamentarias para el efecto.

Para el caso del programa MCY, el subsidio lo asigna el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, en ejercicio de la facultad otorgada por el numeral 9 del artículo 3º del Decreto Ley 555 de 2003.

Según lo expuesto, la resolución de asignación de un SFV otorgada en el marco del programa MCY, es un acto administrativo de carácter particular y concreto que materializa la decisión adoptada por Fonvivienda, en ejercicio de sus funciones.

En consecuencia, el acto administrativo de asignación del SFV se presume legal y produce el efecto jurídico de aportar unos recursos a favor del beneficiario para la adquisición de una vivienda nueva, los cuales podrán ser desembolsados dentro del término de vigencia del subsidio, una vez el vendedor de la vivienda presente los documentos que acrediten la escrituración, generando el estado “marcado para pago”, de acuerdo con lo establecido en la Circular 0003 de 2023 de Fonvivienda, la cual define los diferentes estados de un hogar en el proceso de asignación, aplicación y cobro de subsidios de Mi Casa Ya.

El artículo 2.1.1.4.1.5.2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta el procedimiento para la asignación del SFV de MCY dispone que:

“Una vez se reciba la solicitud para proceder a la asignación, por parte del establecimiento de crédito, la entidad de economía solidaria vigilada por la Superintendencia de la

Economía Solidaria o la caja de compensación familiar, siempre y cuando se haya realizado la verificación a que se refiere el artículo 2.1.1.4.1.3.3 de este decreto y se haya determinado que el hogar cumple las condiciones para ser beneficiario del subsidio, no se requerirán trámites adicionales y FONVIVIENDA procederá a la expedición del acto administrativo de asignación, de acuerdo con lo indicado en esta norma.

(...)

El desembolso del subsidio familiar de vivienda al vendedor de la misma, estará condicionado a que la entidad otorgante del crédito realice el desembolso del mismo o a que dé inicio al contrato de leasing habitacional, lo cuál deberá comunicar a FONVIVIENDA y/o a quién esta indique. (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con la norma, la verificación del cumplimiento de requisitos por parte del hogar beneficiario se realiza antes de que la entidad financiera realice la solicitud de asignación. La Circular 0003 de 2023 denomina esta etapa como la marcación “por asignar”. Con posterioridad a esa marcación “no se requerirán trámites adicionales” para que Fonvivienda proceda a la asignación del subsidio.

De otro lado, el desembolso del SFV de MCY solo queda condicionado a: i) El desembolso del crédito hipotecario o el inicio del contrato de leasing habitacional, lo cual será reportado por la entidad otorgante del mismo, a la entidad otorgante del subsidio; ii) La disponibilidad de los recursos incorporados en el fideicomiso que administra los recursos del programa.

La Circular 003 de 2023 de Fonvivienda respecto del estado “asignado”, dispone:

“Asignado: Fonvivienda expidió la Resolución de Asignación del subsidio familiar de vivienda en el marco del programa Mi Casa Ya. El acto administrativo de asignación es el único documento que acredita que el hogar es beneficiario del subsidio familiar de vivienda de Mi Casa Ya. (Negrillas del texto original)

Así las cosas, una vez asignado el SFV, su otorgamiento resulta vinculante para Fonvivienda, entidad que tiene la obligación de instruir el desembolso de los recursos al Fideicomiso que los administra, en los términos y condiciones indicados en la resolución de asignación, con el cumplimiento del trámite definido por el Decreto 1077 de 2015 y la Circular 0003 de 2023.

Adicionalmente, los hogares beneficiarios del SFV de Mi Casa Ya tienen el derecho a acceder a la cobertura de tasa de interés, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.1.1.4.1.2.3 del Decreto 1077 de 2015, a través del crédito hipotecario o contrato de leasing habitacional otorgado por el establecimiento de crédito para acceder a la vivienda de interés social nueva.

2. La asignación de un SFV constituye un derecho adquirido

La Jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido los derechos adquiridos como “(...) las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al

patrimonio de una persona. Ante la necesidad de mantener la seguridad jurídica y asegurar la protección del orden social, la Constitución prohíbe el desconocimiento o modificación de las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de una ley, con ocasión de la expedición de nuevas regulaciones legales. De este modo se construye el principio de la irretroactividad de la ley, es decir, que la nueva ley no tiene la virtud de regular o afectar las situaciones jurídicas del pasado que han quedado debidamente consolidadas, y que resultan intangibles e incólumes frente a aquélla, cuando ante una determinada situación de hecho se han operado o realizado plenamente los efectos jurídicos de las normas en ese momento vigentes. (...)"²

"El derecho adquirido se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda a cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege; no ocurre lo mismo con la expectativa que, en general, carece de relevancia jurídica y, en consecuencia, puede ser modificada o extinguida por el legislador"³

En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha manifestado que *"Existe un derecho adquirido cuando se cumplieron todos los requisitos que exige la normativa vigente que lo regula, lo que implica que ingresa de manera definitiva al patrimonio de su titular y no puede ser desconocido por el cambio de regulación. Hay expectativa legítima cuando la persona no cumplió con tales presupuestos y la norma deja de estar vigente; empero, estaba próximo a lograrlo, caso en el cual se le protege del cambio brusco de legislación a través de normas de transición que garanticen que pueda obtener su derecho. Y las meras expectativas no son sujetos de protección inmediata, en la medida que son situaciones en curso que no pueden impedir el cambio de regulación."⁴*

De tal forma, los derechos adquiridos se relacionan con la aplicación de las normas en el tiempo y el principio de irretroactividad de la ley, como lo ha manifestado la Corte Constitucional:

"(...) Los derechos adquiridos están íntimamente relacionados con la aplicación de la ley en el tiempo, pues una ley posterior no puede tener efectos retroactivos para desconocer las situaciones jurídicas creadas y consolidadas bajo la ley anterior⁵."

Como se mencionó, la asignación de un SFV otorga un derecho en cabeza del beneficiario, y se considera que este ostenta la categoría de derecho adquirido, por cuanto se trata de una situación jurídica de carácter particular y concreto, que se consolida en el momento en que Fonvivienda expide la resolución de asignación en virtud del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 1077 de 2015 y demás normas reglamentarias vigentes.

En consecuencia, el subsidio asignado mediante resolución de Fonvivienda se entiende incorporado en el patrimonio del hogar, y esa decisión debe ser acatada por la entidad otorgante, quien no puede alegar cambios posteriores en la regulación o en la forma de

² Sentencia C-147/97 Corte Constitucional.

³ Sentencia C-168/95 Corte Constitucional.

⁴ Sentencia 2011-00849 de 2020 - Rad. 25000-23-25-000-2011-00849-01(3592-16)

⁵ Sentencia C-168/95 Corte Constitucional.

determinar uno de los requisitos de acceso al programa, como es el caso de la clasificación de la encuesta Sisbén, para desconocer lo instruido en el acto administrativo y omitir el desembolso del subsidio, en la medida que se acrediten las condiciones establecidas en la Circular 0003 de 2023.

Ahora bien, vale la pena resaltar que Fonvivienda, en cualquier momento, tiene la facultad de verificar la consistencia y veracidad de la información suministrada por los hogares beneficiarios, haciendo uso de la facultad establecida en el artículo 2.1.1.4.1.5.3 del Decreto 1077 de 2015⁶ y que los hogares deben mantener las condiciones y requisitos para acceder al Programa desde la entrega de la información al establecimiento de crédito, la entidad de economía solidaria vigilada por la Superintendencia de la Economía Solidaria o la caja de compensación familiar, hasta el momento de la firma de la escritura pública de adquisición de vivienda o hasta el momento de la iniciación del contrato de leasing habitacional; así como informar sobre cualquier cambio que se presente.

Según lo establecido en las resoluciones de asignación de los subsidios, a los hogares beneficiarios que incumplan con las condiciones y requisitos indicados en el artículo 2.1.1.4.1.3.1, en el párrafo del artículo 2.1.1.4.1.5.3, en los artículos 2.1.1.4.1.3.2, 2.1.1.1.13.3. y en el artículo 2.1.1.8.3 del Decreto 1077 de 2015, se les aplicará la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo, respecto a su asignación, según lo establecido en el numeral 4 del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, referido a la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.

Sin perjuicio de lo anterior, los ajustes en la clasificación del Sisbén provenientes de procesos de actualización que no estaban vigentes al momento de la asignación, no les son oponibles a los hogares beneficiarios del subsidio, por cuanto, se reitera, no resulta procedente la aplicación retroactiva de los cambios realizados en la clasificación.

3. La revocación de los actos administrativos

Por otra parte, es importante precisar que, si bien la Ley 1437 de 2011 contempla la posibilidad de la revocación de los actos administrativos, frente a los actos de carácter particular y concreto debe mediar el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular, vale decir, del hogar beneficiario del subsidio. El artículo 97 de la Ley dispone:

ARTÍCULO 97. REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o

⁶ ARTÍCULO 2.1.1.4.1.5.3. Revisión de la consistencia y/o veracidad de la información. FONVIVIENDA o quién ésta indique, tendrá la facultad de revisar en cualquier momento la consistencia y/o veracidad de la información suministrada. Si se determina que existe imprecisión o falta de veracidad en los datos entregados o en las condiciones o requisitos del hogar, se solicitará al hogar que emita las aclaraciones del caso. Si dentro del plazo establecido por FONVIVIENDA no se subsanan las imprecisiones o se aclaran las presuntas irregularidades que se presenten, se rechazarán los hogares respecto de los cuáles se hayan advertido las inconsistencias. (...)."

reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional.

PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa. (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo expuesto, para revocar la resolución de asignación de un subsidio familiar de vivienda, se requeriría contar con el consentimiento del hogar beneficiario del mismo, o con una decisión de un juez de la República. Mientras la resolución no sea revocada, la Administración debe cumplir la decisión incorporada en el acto administrativo, y debe hacerlo por el monto establecido en la misma.

El hogar ha adquirido el derecho al SFV a través de una resolución de Fonvivienda, que implicó la previa verificación de cumplimiento de los requisitos legales vigentes como lo indica la parte considerativa del acto administrativo. En consecuencia, si con posterioridad a la expedición de la resolución se genera una situación que no es atribuible al hogar, sino a decisiones de la administración, como es el caso de una actualización de la encuesta del Sisbén 4, y eso cambia condiciones que fueron verificadas por Fonvivienda de manera previa asignación del subsidio, esas modificaciones no tienen la capacidad de dejar sin efecto la resolución de asignación.

En consecuencia, si después de la emisión de la resolución de asignación, la entidad competente cambia la clasificación del hogar en el Sisbén IV, y el hogar queda clasificado en un subgrupo que no podría acceder al subsidio, o en un subgrupo que implica la asignación de un subsidio de menor valor, ese solo hecho no le permite a la administración desconocer el derecho adquirido del hogar, que sólo puede ser revocado si se cuenta con su consentimiento previo, escrito y expreso o por decisión judicial.

4. Conclusiones

- La resolución de asignación de un subsidio familiar de vivienda emitida por Fonvivienda en el marco del programa de promoción de acceso a la vivienda de interés social - Mi Casa Ya es un acto administrativo de carácter particular y concreto, que otorga al hogar beneficiario el derecho a que los recursos del subsidio le sean desembolsados, por el monto establecido en la resolución, así como a contar con la cobertura de tasa, en los términos y condiciones establecidos en el Decreto 1077 de 2015 y la Circular 0003 de 2023 de Fonvivienda.

- Partiendo de la premisa de la irretroactividad de las normas, el derecho del hogar que cuenta con resolución de asignación del SFV no puede ser desconocido por la Administración, alegando modificaciones posteriores a las normas o metodologías en que se fundamentó su asignación.
- El otorgamiento de la resolución de asignación del SFV a un hogar, por cumplir los requisitos legales vigentes al momento de la asignación, constituye un derecho adquirido. En consecuencia, la actualización del Sisbén 4 de manera posterior a la emisión de la resolución, aún cuando modifique el grupo en que esté clasificado el hogar, no implica la revocatoria del subsidio, pues esta requeriría del consentimiento previo, escrito y expreso del hogar, o de una decisión judicial que ordene la revocatoria.