

## **Sentencia T-362/15**

(Junio 12)

**Referencia:** Expediente T-4.782.584

**Fallo de tutela objeto de revisión:** Sentencia del Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Manizales del 19 de noviembre de 2014. Sin impugnación.

**Accionante:** Luz Elena Ospina Cárdenas.

**Accionados:** Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Manizales.

**Magistrados de la Sala Segunda de Revisión:** Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

**Magistrado Sustanciador:** MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

### **I. ANTECEDENTES.**

#### **1. Demanda de tutela<sup>1</sup>.**

##### **1.1. Elementos y pretensión.**

1.1.1. *Derechos fundamentales invocados.* Igualdad, educación, debido proceso y mínimo vital.

1.1.2. *Conducta que causa la vulneración.* La negativa del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de cancelar las sumas correspondientes al incentivo de educación del programa “*Más Familias en Acción*”, el cual beneficia a sus tres hijos menores de edad, por la sanción penal impuesta a la accionante.

1.1.3. *Pretensión.* Ordenar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que continúe cancelando las sumas correspondientes al incentivo de educación del programa Más Familias en Acción que beneficia a sus menores hijos.

##### **1.2. Fundamentos de la pretensión.**

---

<sup>1</sup> Acción de tutela presentada el cinco (05) de noviembre de 2014. (Folio 5, cuaderno 2).

1.2.1. Manifiesta la accionante que es beneficiaria de los incentivos de educación del programa “*Más Familias en Acción*” que garantizan la educación de sus tres hijos de 11, 12 y 14 años de edad, quienes se encuentran cursando quinto de primaria y sexto bachillerato.

1.2.2. Refiere que no cuenta con un trabajo estable y por esta razón se vio incurso en un proceso penal que terminó con sentencia condenatoria a dos años de prisión por el delito de hurto. Posteriormente le fue otorgado el beneficio de libertad condicional.

1.2.3. Luego de ser dictada la sentencia en su contra, manifiesta la actora que se acercó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para solicitar las ayudas que le asistían; sin embargo la entidad manifestó que no podía continuar entregando el dinero como consecuencia de la pérdida de derechos políticos, derivada de la condena penal.

1.2.4. Considera la accionante que esta decisión es arbitraria, discriminatoria y adicionalmente, vulnera los derechos de sus menores hijos. Así mismo, refiere que no cuenta con recursos para sostenerlos y su situación judicial le dificulta conseguir un trabajo.

1.2.5. En consecuencia, solicitó ordenar a la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Manizales que cancele el valor del subsidio del programa “*Más Familias en Acción*”, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

## **2. Respuesta de la entidad accionada.**

2.1. *Respuesta Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Manizales del 06 de noviembre de 2014<sup>2</sup>.*

Manifiesta la entidad que no puede dar cumplimiento a la pretensión presentada en la acción de tutela, toda vez que corresponde al Departamento para la Prosperidad Social realizar la liquidación del pago de incentivos a los beneficiarios; en consecuencia, resalta que a la Secretaría no le asiste competencia en el conflicto y que, por ende, no ha vulnerado los derechos de la actora.

Adicionalmente, realiza un recuento sobre el funcionamiento del Departamento para la Prosperidad Social y del programa Familias en acción; al respecto, refiere que entre la Alcaldía de Manizales y la entidad, existe un convenio interadministrativo para manejar el programa “*Más Familias en Acción*”. Este programa fue creado por la Presidencia de la República y está dirigido a las familias en condición de desplazamiento, nivel 1 del SISBEN e indígenas, con hijos menores de 18 años y pretende proporcionar un apoyo monetario directo en forma de subsidio de nutrición, subsidio escolar y un acompañamiento en la promoción de la educación y la salud familiar.

---

<sup>2</sup> Folio 16, cuaderno 2.

Finalmente refiere que una vez verificado el estado de la actora en el sistema, se encontró que en el mes de noviembre le fue suspendido el beneficio por *“inconsistencia en el estado del documento de acuerdo al cruce con el registro único de supervivencia y la siguiente observación- Baja por pérdida o suspensión de los derechos políticos”*.

## 2.2. Respuesta del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social<sup>3</sup>.

En primer lugar, la entidad verificó la inscripción del grupo familiar de la accionante, encontrando que eran beneficiarios del incentivo de educación para los menores Yuliana Marcela Rodas Ospina, de doce (12) años de edad, Estefanía Rodas Ospina, de diez (10) años de edad y Juan Sebastián Ospina Cárdenas de catorce (14) años de edad. Así mismo, manifestó que su núcleo familiar se encuentra suspendido del programa debido a la pérdida de los derechos políticos del titular y, en consecuencia, no es posible realizar el pago del beneficio a quien es sujeto de la sanción mientras se subsana la situación que la originó.

Expone el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que la entrega del beneficio se encuentra ligada al cumplimiento de las condiciones de corresponsabilidad, entendidas como el deber que tienen los beneficiarios de mejorar sus condiciones de vida, las cuales se adquieren con la firma de la inscripción al programa. En consecuencia, *“el miembro titular del subsidio es el encargado de velar por la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo y la asistencia a clases de los menores de edad a su cargo para la posterior realización del pago”*.

Manifiesta el representante de la entidad que con la condena penal, a la accionante se le impuso una pena accesoria consagrada en los artículos 44 y 52 del Código Penal, consistente en la suspensión de derechos políticos. Al respecto, resalta que *“la privación de la libertad de un miembro titular del Programa MFA, implica de entrada que no se encuentra en posibilidad de cumplir con los compromisos de corresponsabilidad en salud y educación (...) por este motivo, la operatividad del programa con las familias inscritas, impide que una persona que tenga por pena la suspensión de derechos, sea miembro titular”*. Así mismo, manifiesta que la privación de la libertad impide la recepción del incentivo por parte del miembro titular *“ya que las modalidades de pago implican el desplazamiento a lugares determinados por las entidades financieras o el uso de dispositivos móviles, prácticas imposibles de cumplir por una persona privada de la libertad”*.

Finalmente, refiere que la accionante tiene la posibilidad de presentar los documentos pertinentes para solicitar el levantamiento de la medida de suspensión preventiva y que, al momento de imponer la sanción, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no conocía que la accionante se encontraba beneficiada bajo la figura de la libertad condicional.

---

<sup>3</sup> Folios 20-25, cuaderno 2.

Así mismo, recuerda que, para efectos de proteger a los menores, la madre puede solicitar el cambio de titularidad y otorgarlo a una la persona que se iba a encargar de la custodia de los menores mientras ella cumplía su condena.

### **3. Fallos de tutela objeto de revisión.**

#### **3.1. Sentencia del Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Manizales, del 19 de noviembre de 2014. Sin impugnación.**

Manifiesta el juez de tutela que, si bien en principio la acción de tutela no es procedente para solicitar el pago de una acreencia, sí es posible estudiar de fondo casos en los que se ven amenazados derechos fundamentales de sujetos de especial protección; siempre y cuando se compruebe que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos para garantizar esta protección.

Respecto del caso concreto, refiere que la accionante no acreditó encontrarse ante la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable ni tampoco que existiera una grave vulneración a sus derechos fundamentales. En consecuencia, concluye que la actora debe acudir a los medios judiciales ordinarios que, para el caso, se trata de los procedimientos administrativos correspondientes para solicitar el cambio de titular del subsidio a fin de que sus menores hijos no se vean afectados. Por esta razón, declara improcedente la acción de tutela.

## **II. FUNDAMENTOS.**

### **1. Competencia.**

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241 numeral 9- y las disposiciones del Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36<sup>4</sup>.

### **2. Procedencia de la demanda de tutela.**

**2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental.** Se alega la vulneración a los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación (artículos 13 y 44 C.P.).

**2.2. Legitimación activa.** El artículo 86<sup>5</sup> de la Carta Política establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre.

---

<sup>4</sup> En Auto del trece (13) de marzo de dos mil quince (2015) la Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional, dispuso la revisión de la providencia en cuestión y procedió a su reparto.

<sup>5</sup> Constitución Política, Artículo 86 “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

En el caso particular la accionante presenta acción de tutela en nombre propio, solicitando principalmente no ser discriminada por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad que se niega a cancelar el beneficio que le asiste en el marco del programa “*Más familias en acción*”, en razón a su condición jurídica. Sin embargo, del escrito de tutela y del contenido del subsidio reclamado, también se deriva que la actora pretende proteger el derecho a la educación de sus menores, el cual presuntamente se está viendo afectado con la conducta de la entidad.

En consecuencia, la señora Luz Elena Ospina se encuentra legitimada para solicitar la protección de sus derechos, así como los de sus hijos, esto último atendiendo a su calidad de madre de los niños y, por ende, representante legal de los mismos.

**2.3. Legitimación pasiva.** El artículo 5° del Decreto 2591 de 1991<sup>6</sup> establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que vulnere o, pueda vulnerar, los derechos fundamentales.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es un Departamento Administrativo, del orden nacional, de conformidad con el inciso 2 del artículo 170 de la Ley 1448 y el Decreto 4155 de 2011. En consecuencia, se enmarca en lo dispuesto en el artículo anteriormente enunciado y la presente acción de tutela es procedente.

**2.4. Inmediatez.** Respecto del requisito de inmediatez, creado por la jurisprudencia constitucional para asegurar la efectividad y la pertinencia de la interposición de la acción de tutela, se encuentra que en el momento de la solicitud del amparo, la accionante se encontraba suspendida en el sistema y, en consecuencia, no estaba recibiendo el subsidio. Por esta razón, encuentra la Sala que la presentación de la acción constitucional se dio en vigencia de la presunta vulneración a los derechos fundamentales de la actora y de sus menores hijos y, por consiguiente, el requisito de inmediatez se encuentra cumplido.

**2.5. Subsidiariedad.** En virtud del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela solo tiene cabida en aquellos casos en que no exista otro medio de defensa judicial. Sin embargo, se ha reconocido que, aun existiendo los mecanismos judiciales, es procedente, de forma excepcional la interposición de la acción, cuando sea evidente que dichos medios no son idóneos para la defensa de los derechos fundamentales que se pretenden garantizar o cuando se evidencia el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable.

En el caso concreto es claro, de acuerdo con la respuesta de la entidad accionada, que la accionante puede presentar una serie de documentos ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que se evalúe la

---

<sup>6</sup> De conformidad con el Artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, “*La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley*”. CP, art 86°; D 2591/91, art 1°.

suspensión decretada. Empero, que mientras dicha circunstancia tiene lugar, los menores no están recibiendo el servicio educativo y, en consecuencia, existe un perjuicio irremediable que, además, implica la afectación de los derechos fundamentales de los niños, quienes de acuerdo con la constitución política, tienen una especial protección.

En consecuencia la acción de tutela se torna procedente en el presente caso, toda vez que constituye el mecanismo eficaz para evitar que la posible vulneración a los derechos de los menores se siga prolongando en el tiempo.

### **3. Problema jurídico.**

De conformidad con la situación fáctica planteada anteriormente, corresponde a la Sala determinar si ¿el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social vulneró los derechos de la señora Luz Elena Ospina y los derechos de sus menores hijos al suspender la entrega del incentivo de educación, alegando la pérdida de derechos políticos de la titular del derecho, como consecuencia de una condena penal?

### **4. Naturaleza de los incentivos de educación entregados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.**

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social surgió con la Ley 1448 de 2011, norma que transformó la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en un Departamento Administrativo<sup>7</sup>. Dicha entidad fue creada con el fin de “*avanzar en la superación de la pobreza, la inclusión de la población vulnerable y víctima de la violencia, y la consolidación de los territorios a través de la garantía de la presencia del Estado en una senda de prosperidad y reconciliación*”<sup>8</sup>.

Dentro de los programas que ofrece el Departamento, se encuentra el programa “*Familias en Acción*”; actualmente conocido como “*Más Familias en Acción*”, iniciativa que fue creada con la pretensión de reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos mediante una serie de transferencias a las familias más necesitadas del país<sup>9</sup>. Dichas transferencias tienen dos finalidades: el otorgamiento de un subsidio de nutrición a los niños menores de siete años y un subsidio escolar para los niños entre siete y diecisiete años.

El programa aplica principalmente para las familias que, teniendo hijos menores de 18 años, se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad, de acuerdo con el puntaje del Sisbén III, así como a las familias que fueron víctimas del desplazamiento forzado por la violencia y las que hacen parte de la población indígena<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Artículo 170, Ley 1448 de 2011.

<sup>8</sup> Página Web del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de la Presidencia, Antecedentes de la entidad: <http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=3&conID=544&pagID=823>

<sup>9</sup> Ley 1532 de 2012.

<sup>10</sup> Ley 1532 de 2012.

El programa tiene presencia en los 1,102 municipios del país “y presenta una diferenciación geográfica para el pago de los incentivos teniendo en cuenta los niveles de pobreza y urbanización de los municipios. Esto se define usando el Índice de Pobreza Multidimensional, IPM, para Colombia con el fin de incrementar la progresividad del programa”.<sup>11</sup>

El incentivo de salud, o de alimentación, supone que la entidad cancela un monto determinado a las familias que tienen hijos menores de 7 años, siempre y cuando los adultos responsables de los niños garanticen la asistencia de los beneficiarios a las citas de control de crecimiento y desarrollo que sean determinadas por el protocolo en salud definido por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Respecto del incentivo de educación, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social entrega un rubro por “cada niño entre los 5 y los 18 años que esté matriculado y asista regularmente a clases, desde transición (grado cero) hasta grado 11”.<sup>12</sup>

Así como en el incentivo de salud, los padres deben garantizar la asistencia de los niños al menos al 80% de las clases programadas; así mismo, los menores solo pueden perder hasta dos (2) años durante su vida escolar y, en caso de rezago, deberán tener máximo diecinueve años en décimo grado y veinte años en grado once.

## **5. Protección especial de los derechos de los niños.**

Los objetivos de este programa se encuentran enmarcados en el artículo 44 de la Constitución Política que consagró la prevalencia de los derechos de los niños sobre los derechos de los demás. Esta disposición se fundamenta en la especial protección que merecen los menores en razón a su edad, su condición de vulnerabilidad y la imposibilidad que tienen de solicitar la protección de sus derechos a través de mecanismos jurídicos.

El Constituyente de 1991 pretendió, a través de la inclusión de este artículo, que se garantizara una actuación diligente por parte del Estado y, en general, de todas las personas, naturales y jurídicas, para salvaguardar los derechos fundamentales de los niños, objetivo que, además, encuentra fundamento en diversos instrumentos internacionales como la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, la Declaración de los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos del Niño.

En consecuencia, el operador judicial, y en general cualquier autoridad pública, siempre debe dar prevalencia a los derechos de los menores en los casos en los que se encuentren contrapuestos dos o más intereses. Por esta razón, el programa “*Familias en Acción*” debe enmarcarse en estos postulados y, toda decisión que rodee la entrega de los subsidios encaminados a

---

<sup>11</sup> Página Web del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social de la Presidencia, Programa Más Familias en Acción: [http://www.dps.gov.co/Ingreso\\_Social/FamiliasenAccion.aspx](http://www.dps.gov.co/Ingreso_Social/FamiliasenAccion.aspx).

<sup>12</sup> Ibídem.

beneficiar a los menores, siempre deben tener en cuenta la protección de los derechos de los niños, por encima de cualquier consideración adicional.

## **6. La pérdida de derechos políticos como pena accesoria de una condena penal.**

El artículo 44 de la Ley 599 de 2000 establece como consecuencia de la conducta punible la pena de suspensión de derechos políticos en los siguientes términos:

Artículo La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. La pena de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas priva al penado de la facultad de elegir y ser elegido, del ejercicio de cualquier otro derecho político, función pública, dignidades y honores que confieren las entidades oficiales.

Así mismo, el artículo 52 de la misma norma determina lo siguiente,

Artículo 52. (...) En todo caso, la pena de prisión conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena a que accede y hasta por una tercera parte más, sin exceder el máximo fijado en la Ley, sin perjuicio de la excepción a que alude el inciso 2 del artículo 51.

Los derechos políticos, reconocidos en el artículo 40 de la Constitución, son el conjunto de condiciones que le permiten al ciudadano participar en la vida política, como consecuencia del mandato democrático y participativo que fundamenta el Estado de Derecho<sup>13</sup> Este conjunto de prerrogativas, además del ejercicio del sufragio, incluyen la posibilidad de constituir partidos, movimientos o agrupaciones políticas y ser miembro de ellos, tener iniciativa en las corporaciones públicas, interponer acciones públicas en defensa de la constitución y la Ley y acceder al desempeño de funciones y cargos públicos.

Estas prerrogativas, además de estar reconocidas como derechos constitucionales, necesariamente conllevan un deber consistente en la obligatoria interacción del ciudadano en las decisiones que involucren el interés colectivo<sup>14</sup>. La participación del ciudadano es esencial para la consecución de los fines ideológicos y programáticos plasmados en la Carta Política<sup>15</sup>.

En consecuencia, cuando se decreta la inhabilitación para ejercer los derechos políticos como pena accesoria de la pena privativa de la libertad, el individuo se ve impedido, durante el tiempo que determine el juez, para realizar cualquiera de las actividades establecidas en el artículo 40 de la Constitución que, en términos generales, se refieren a la participación activa y democrática en las decisiones que involucren el interés general.

## **7. Relación de la pérdida de derechos políticos con la posibilidad de ser beneficiario del programa “Más Familias en Acción”.**

---

<sup>13</sup> Sentencia C-1338 de 2000.

<sup>14</sup> Ibídem.

<sup>15</sup> Sentencia C-393 de 2002.

De acuerdo con la Ley 599 de 2000, la pena cumple las funciones prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado. Siguiendo lo dispuesto en este artículo, en Colombia no existe un modelo retribucionista en virtud del cual la sanción penal deba responder de forma proporcional al daño causado; lo que pretendió el Legislador a través de esta disposición fue garantizar que, a través de la pena se persiguiera la resocialización integral del condenado y la prevención de conductas consideradas como delictivas.

Como ya se vio, existen varios tipos de penas que, necesariamente implican la limitación a algunos derechos fundamentales; sin embargo, estas restricciones encuentran su límite en los principios de necesidad y proporcionalidad, que deben ser evaluados frente a los objetivos perseguidos por el ordenamiento penal y, en cada caso particular, por el juez al momento de dictar sentencia<sup>16</sup>.

En ningún caso las condenas penales pueden desconocer las garantías individuales, ni derechos como la vida o la dignidad. Así mismo, las autoridades públicas y los particulares no pueden extender las limitaciones impuestas por el Juez de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad a través de actitudes discriminatorias que impidan cumplir el fin último de la pena, referente a la resocialización del condenado.

## **8. Caso concreto.**

Estudiando el caso concreto, encuentra la Sala que la accionante se encontraba recibiendo el beneficio educativo del programa “*Más Familias en Acción*”, hasta que fue condenada en un proceso penal a pena privativa de la libertad y, en consecuencia, a pena accesoria de suspensión de sus derechos políticos.

Para efectos de recaudar mayor información respecto del trámite judicial que originó esta circunstancia, en auto del 05 de mayo del 2015, el magistrado sustanciador requirió a la actora para que informara las condiciones que rodearon el proceso penal.

En respuesta recibida el 22 de mayo de 2015 la accionante relató que había sido condenada a dos años de prisión por el delito de hurto y que le fue concedido el beneficio de libertad condicional por su calidad de madre cabeza de familia. Al respecto refirió que el primero de junio de 2015, cumple un año de haber sido condenada y que actualmente se desempeña como vendedora de productos energizantes en las calles, labor que no le suministra suficientes recursos para garantizar el sostenimiento de sus hijos.

También advirtió la accionante que actualmente sus hijos continúan estudiando, pero que requiere recibir el subsidio, toda vez que no cuenta con recursos suficientes para asumir dicha responsabilidad, garantizar el sostenimiento de su familia y responder por la obligación crediticia que

---

<sup>16</sup> Sentencia C-370 de 2014.

actualmente presenta ante la Caja de la Vivienda, por un valor que supera los cinco millones de pesos (\$ 5,000,000).

Atendiendo a esta información, procederá la Sala a estudiar las condiciones estipuladas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para la entrega del subsidio educativo del programa “*Más Familias en Acción*”. Análisis que permitirá determinar si le asiste razón a la entidad respecto de la causal de suspensión aplicada a la actora o si, por el contrario, la actuación del DPS vulneró los derechos de los menores quienes, sin tener relación alguna con el proceso penal adelantado en contra de su madre, actualmente pueden estar viendo afectado su derecho a la educación.

El programa “*Familias en Acción*” está regulado por la Ley 1532 de 2012. Dicha normativa prevé todas las condiciones básicas de acceso a los subsidios y las circunstancias que implican la pérdida de los mismos. Al respecto es menester resaltar las siguientes causales de pérdida o suspensión de los incentivos:

Artículo 14. Condiciones de salida. El programa fijará los criterios de salida de los beneficiarios, los cuales pueden ser operativos o por cumplimiento de metas. Estos criterios deben ser establecidos dentro de un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes a aprobación de esta ley.

En todo caso hasta tanto no se completen los ciclos de educación y salud iniciados con los miembros de una determinada familia beneficiada, esta no podrá ser retirada del programa, salvo que se demuestre:

1. Que exista información confiable que indique que ha mejorado la condición social y económica de la familia; este umbral será determinado por el programa Familias en Acción.
2. Que se demuestre la existencia de las faltas contempladas en el parágrafo 2 °, artículo 4 y el artículo 7 ° de esta ley, o
3. Que la familia beneficiaria haya suministrado información falsa para acceder al programa.

El parágrafo 4 del artículo 2° establece:

Parágrafo 2°. Las familias beneficiarias del programa Familias en Acción, con menores de 18 años, que sean desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención, que sean notificados por el ICBF perderán los derechos a ser beneficiados por Programa Familias en Acción.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, reglamentará la materia, para que en todo caso los menores de edad que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y Que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos.

Y el artículo 7 determina que las familias deberán cumplir unos compromisos de responsabilidad, las cuales serán verificadas a través de un programa de seguimiento que, en caso de evidenciar que durante dos periodos de pago existe incumplimiento, se verificarán las causas de esta conducta para determinar si es procedente, o no, la suspensión del incentivo.

Las demás causas fueron desarrolladas en el Manual Operativo del programa<sup>17</sup>. En dicho documento se diferencian las causales de exclusión y las causales de suspensión; atendiendo a que el caso específico se refiere a una circunstancia de suspensión, únicamente se referirá la Sala a este aspecto, así el artículo 4.3 determina lo siguiente,

#### 4.3. Actualización de los registros en la base de datos a estado Suspendido

El programa MFA, como medida preventiva, revisará y actualizará los registros incluidos en las bases de datos en los siguientes casos:

- a) Cuando existan elementos que permitan inferir el fallecimiento de algún miembro inscrito.
- b) Cuando existan elementos que permitan inferir que la información suministrada por la familia en el momento de la inscripción, en el proceso de verificación de compromisos o en la solicitud de novedades, es falsa, inexacta o inconsistente; y dicha información sea crítica para la liquidación y entrega de la transferencia.
- c) A partir del año 2014, cuando un niño menor de siete (7) años incumpla con las condicionalidades en salud establecidas por el programa con base en la Resolución N°. 412 del 2000 del Ministerio de Salud y Protección Social, el programa realizará la modificación del registro a estado suspendido hasta tanto se demuestre la asistencia al control de crecimiento y desarrollo.
- d) Por incumplimiento de compromisos en educación durante tres periodos consecutivos.
- e) Por duplicidad, cuando algún integrante se encuentre registrado más de una vez en la base de datos del programa. La modificación a estado suspendido se realizará sobre todos los registros detectados con duplicidad.

De acuerdo con los elementos de conocimiento, y como consecuencia de la modificación del registro a estado suspendido en la base de datos, procederá la suspensión en la entrega de incentivos la cual se realizará a partir de la identificación de las causales enunciadas.

Una vez realizada la actualización de registros a estado suspendido, se comunicará a las familias en cabeza del titular la decisión adoptada con el apoyo de la respectiva administración municipal y, se revisarán las condiciones de permanencia de los participantes del programa.

Como consecuencia de la valoración de los elementos de conocimiento se podrá:

- a) Modificar el registro a estado beneficiario o elegible inscrito según corresponda y reliquidar el valor de los incentivos a que haya tenido derecho de conformidad con lo estipulado en el capítulo 10.
- b) Modificar el registro a estado excluido en la base de datos.

Una vez identificadas las circunstancias que dan lugar a la suspensión del programa, es claro que ninguna se refiere expresamente a la suspensión de los derechos políticos derivada de una condena penal.

Ahora bien, la entidad manifiesta que el origen de la suspensión de la accionante fue el cambio en los datos suministrados en el Sistema de Información del Programa, los cuales no reportaban la suspensión de los derechos políticos decretados a la actora. Sobre el particular, refieren que la imposición de una condena privativa de la libertad deriva necesariamente en que la titular del incentivo no pueda asegurar el cumplimiento de las

---

<sup>17</sup> Manual Operativo, Versión 2, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.  
[http://www.dps.gov.co/documentos/8122\\_Manual\\_operativo\\_programa\\_M%C3%A1s\\_Familias\\_en\\_Acc%C3%B3n.pdf](http://www.dps.gov.co/documentos/8122_Manual_operativo_programa_M%C3%A1s_Familias_en_Acc%C3%B3n.pdf)

obligaciones derivadas del suministro del subsidio y que, en consecuencia, la suspensión era necesaria hasta que no cesara esta situación.

Sin embargo, encuentra esta Sala que la circunstancia actual de la actora de ninguna forma se enmarca en el supuesto consagrado en el literal b del artículo 4.3 del Manual Operativo; lo anterior por cuanto la accionante no suministró información falsa y la suspensión de sus derechos políticos de ninguna forma es una circunstancia crítica para la liquidación y entrega de la transferencia, más cuando la actora fue beneficiada con la libertad condicional, situación que le permite atender cabalmente con los requerimientos del programa.

En consecuencia, no existe una razón de peso para negar la entrega del subsidio y para mantener a la actora suspendida del programa y, en cambio, la actuación de la entidad es contraria al derecho al debido proceso, el cual supone que *“(...)todas las autoridades judiciales y administrativas, dentro del ámbito de sus competencias, deben ejercer sus funciones con sujeción a los procedimientos previamente definidos en la ley, respetando las formas propias de cada juicio, a fin de que los derechos e intereses de los ciudadanos incursos en una relación jurídica cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias o abusivas”*<sup>18</sup>.

Estudiando un caso similar al que aquí se analiza esta Corporación en sentencia T-954 de 2014, manifestó lo siguiente,

*“(...) la negativa por parte del DPS de girar los incentivos del programa Más Familias en Acción, bajo el argumento de que la accionante tiene una restricción en el ejercicio de sus derechos políticos ya que no cuenta con el paz y salvo de extinción de la pena, desconoce que los subsidios van dirigidos a las hijas de la accionante, las cuales son personas de especial protección constitucional por ser desplazadas por la violencia, además de menores de edad. Razón por la cual no existe justificación legal ni constitucional que permita excluir a unas niñas que han tenido que soportar situaciones de desplazamiento forzado y que han empezado a mejorar su condición de vida gracias a los subsidios otorgados por el Estado, concretamente, por los beneficios que se derivan del Programa Más Familias en Acción, debido a una circunstancia atribuida a su madre.”*

En aquella oportunidad, la Corte concluyó que existía una vulneración al debido proceso administrativo, porque a la accionante se le está excluyendo de un beneficio social con base en una causal que no estaba prevista expresamente en el Programa Más Familias en Acción, así como una vulneración al principio de legalidad, toda vez que a la actora se le estaba imponiendo una sanción que no estaba relacionada con su situación judicial.

Al igual que en dicha oportunidad, debe esta Sala resaltar que la suspensión de derechos políticos no implica la suspensión de las demás funciones que cumple el documento de identidad y tampoco afecta el derecho que le asiste a un individuo de ser beneficiarios de un subsidio otorgado por el Estado<sup>19</sup>; en consecuencia, el DPS no puede hacer extensiva la restricción del ejercicio de los derechos políticos de la accionante al ejercicio de otros derechos

---

<sup>18</sup> Sentencia T-957 de 2011.

<sup>19</sup> Sentencia T-954 de 2014.

fundamentales, toda vez que hacerlo implicaría un desconocimiento al principio de legalidad y tipicidad de las sanciones<sup>20</sup>.

Esta circunstancia cobra mayor gravedad al constatar que los subsidios negados como consecuencia de la suspensión, afectan directamente los derechos de los tres hijos menores de edad de la accionante. Como fue relatado en las consideraciones de esta sentencia, la finalidad de los subsidios entregados en el marco del programa “*Más Familias en Acción*” es garantizar a los hijos menores de edad de las familias beneficiadas, el acceso a los servicios de salud y educación. En consecuencia, la decisión del DPS está desconociendo tanto los derechos de la actora, como de sus tres menores hijos, quienes, valga recordar, hacen parte de un grupo vulnerable de la población y quienes, actualmente no cuentan con ingresos suficientes para garantizar el acceso al sistema educativo de los niños, unas condiciones de vida adecuadas y el pago de las obligaciones existentes en cabeza de la actora. Al respecto cabe recordar el pronunciamiento realizado por esta Corporación en sentencia T-356 de 2002 con respecto a la importancia de estos subsidios,

“El subsidio se entrega a las personas pertenecientes a los sectores más pobres de la población. En la medida que busca dar ayuda a los niños cuyos padres no cuentan con los medios económicos suficientes para satisfacer todas sus necesidades, se conecta con el derecho al mínimo vital que es protegido tuteladamente”.

Por estas razones la Sala Segunda de Revisión considera que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social no tiene fundamentos legales ni constitucionales para haber decretado la suspensión de la entrega de los incentivos a la señora Luz Elena Ospina Cárdenas. En consecuencia, considera la Sala que dicha actuación constituye una vulneración al derecho al debido proceso administrativo, en cuanto el Departamento no actuó conforme a los procedimientos previamente definidos en la ley para la modificación de la situación jurídica de la accionante, en este caso, respecto a su condición de beneficiaria del incentivo educativo del programa “*Más Familias en Acción*”<sup>21</sup>. Así mismo, la decisión vulnera los derechos de los hijos de la actora, quienes ven limitado su acceso al derecho a la educación; por esta razón, se ordenará levantar la suspensión decretada, entregar los incentivos dejados de percibir por la actora durante este tiempo y continuar cancelando la prestación de forma oportuna sin oponer requisitos no contemplados en la Constitución, la ley y los instrumentos que regulan el programa “*Más Familias en acción*”.

### III. CONCLUSIÓN.

**1. Síntesis del caso.** La accionante era titular del incentivo educativo del programa “*Más Familias en Acción*”; sin embargo, como consecuencia de la imposición de una condena penal, derivada del delito de hurto, el

---

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> “(...) esta Corporación ha sostenido en forma categórica que el derecho al debido proceso administrativo se entiende vulnerado cuando las autoridades públicas, en ejercicio de función administrativa, no siguen estrictamente los actos y procedimientos establecidos en la ley para la adopción de sus decisiones y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados.”. Sentencia T-957 de 2011.

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, decidió suspender la entrega del subsidio, alegando la suspensión del ejercicio de derechos políticos, decretada por el juez penal, como consecuencia de la pena privativa de la libertad. Al respecto manifestó la entidad que esta circunstancia generaba una inconsistencia en la información de la actora y que, adicionalmente, le impedía dar cabal cumplimiento de sus obligaciones como beneficiaria del programa.

Estudiando el caso, la Sala encontró que no le asistía razón al DPS, toda vez que actualmente la accionante se encuentra beneficiada por el subrogado penal de libertad condicional, en virtud del cual puede dar cumplimiento a las obligaciones que le asisten como titular del incentivo educativo del programa. Así mismo, se recordó que la pena de suspensión del ejercicio de los derechos políticos tiene unos límites determinados en la norma que, en este caso no implican un impedimento para recibir subsidios estatales.

Finalmente resaltó la Sala que esta situación no vulneraba únicamente los derechos de la accionante, sino que repercutía directamente en el derecho a la educación de los menores, quienes se estaban viendo afectados con la decisión de suspender la entrega del subsidio.

**2. Decisión.** Se concede la protección a los derechos de la actora y sus hijos menores de edad, ordenando al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social levantar la suspensión de la accionante en el programa “*Más Familias en Acción*” y cancelar de forma efectiva los incentivos dejados de percibir.

**3. Razón de la decisión.** Se vulneran los derechos al debido proceso administrativo cuando, en desconocimiento de los principios de legalidad y tipicidad, se aplican sanciones no previstas en las normas o se extiende el alcance de penas debidamente delimitadas por el legislador; conducta que se agrava cuando se materializa en el proceso administrativo para el reconocimiento de subsidios entregados por el Estado a los sujetos y grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad.

#### **IV. DECISIÓN.**

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO.-** REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Manizales, del 19 de noviembre de 2014. En su lugar CONCEDER el amparo a los derechos al debido proceso y mínimo vital de la señora Luz Elena Ospina Cárdenas y el derecho a la educación de sus hijos, Estefanía Rodas Ospina, Yuliana Marcela Rodas Ospina y Juan Sebastián Ospina Cárdenas.

**SEGUNDO.-** ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de la presente providencia, levante la suspensión de la actora del programa “*Más Familias en Acción*” y cancele los incentivos educativos que no han sido entregados como consecuencia de esta circunstancia.

**TERCERO.-** Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General