



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, veintisiete (27) de junio de dos mil trece (2013).

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

**Sentencia No. 047**

**TEMAS:** LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES A PERSONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL – PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN

**INSTANCIA:** SEGUNDA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionada en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE, del día 5 de junio de 2013, en el proceso en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA instaurado por LUZ DARY MÉNDEZ BAUTISTA en contra del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

## **1. ANTECEDENTES**

LUZ DARY MÉNDEZ BAUTISTA presentó Acción de Tutela en contra del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL en adelante D.P.S., por la presunta vulneración de su derecho fundamental a la vida digna, a la salud y a la seguridad social.

### **1.1 Reseña Fáctica:**

Afirma la parte actora que es madre cabeza de hogar y tiene a su cargo dos hijos menores de edad identificados con los nombres de JOSÉ MANUEL ARIAS MÉNDEZ y YANIR ARIAS MÉNDEZ con Tarjeta de Identidad No. 98112913963 y 110296787, respectivamente.

Indicó que desde el año de 2000 hasta el 2012 sus hijos estuvieron beneficiados del subsidio otorgado por el programa de Familias en Acción por conceptos de estudio, crecimiento y desarrollo.

Argumenta que el día 17 de octubre de 2012 sus hijos fueron excluidos de los beneficios del programa, debido a un error en el procedimiento de calificación del SISBEN que proyectó un puntaje de 55.14 puntos, diferente al obtenido el 18 de diciembre del mismo año después de una visita domiciliaria a su lugar de residencia que fue de 17.9 puntos en su corrección.

Finalmente aduce que la anterior modificación del puntaje del SISBEN fue posterior a la convocatoria realizada en el mes de noviembre de 2012, por lo que sus hijos aun continúan excluidos del programa Familias en Acción.

### **1.2 Las Pretensiones:**

Pretende la parte accionante se tutele el derecho fundamental a la vida digna, a la salud y a la seguridad social, y en consecuencia ordene al D.P.S., que reintegre



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

nuevamente a los menores JOSÉ MANUEL ARIAS MÉNDEZ y YANIR ARIAS MÉNDEZ a los beneficios otorgados por el programa de Familias en Acción.

## **2. ACTUACIÓN PROCESAL**

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 21 de mayo de 2013 (fol. 5).
- Admisión de la demanda: 22 de mayo de 2013 (fol. 12).
- Notificación a las partes: 23 de mayo de 2013 (fol. 15 y 17).
- Contestación a la demanda D.P.S.: 27 de mayo de 2013 (fol. 18 a 23).
- Sentencia de primera instancia: 5 de junio de 2013 (fol. 59 a 69).
- Notificación a las partes: 6 de junio de 2013 (fol. 70 y 72).
- Notificación Ministerio Público: 6 de junio de 2013 (fol. 71).
- Impugnación: 11 de mayo de 2013 (fol. 73 a 77).
- Concesión de la impugnación: 12 de junio de 2013 (fol. 84).
- En la oficina judicial- reparto: 18 de junio de 2013 (fol. 1 c-2).
- Secretaria del Tribunal: 18 de junio de 2013 (fol. 2 c-2)

## **3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA**

La Jueza de primera instancia concedió el amparado solicitado por la parte accionante, por considerar que la entidad accionada le está vulnerando los derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad vulneración, al probarse que su núcleo familiar tiene el puntaje necesario en el SISBEN para ser beneficiario de la fase III del programa Familias en Acción. Así mismo, ordenó incluir únicamente al menor JOSÉ MANUEL ARIAS MÉNDEZ, y suspender la del menor YANIR ARIAS MÉNDEZ, hasta que su madre no presente a la entidad accionada la documentación necesaria.



#### **4. LA IMPUGNACIÓN**

La entidad accionada impugnó la sentencia en mención a través de escrito visible a fol. 73 a 77, donde argumenta que no ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, y solicita revocar el fallo proferido en primera instancia, para lo cual, se ratifica en los mismos argumentos fácticos y jurídicos expuestos en la contestación de la tutela, y además aduce que ha realizado dentro del marco de su competencia todas y cada unas de las gestiones encaminadas a dar cumplimiento a lo señalado en la Constitución y la Ley.

#### **5. PROBLEMAS JURÍDICOS PRINCIPALES**

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala responder los siguientes problemas jurídicos:

¿Es procedente la acción de tutela para ordenar la continuidad de las ayudas obtenidas a través de los programas sociales del Estado cuando las mismas son suspendidas por un error administrativo no imputable a los beneficiarios?

#### **6. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales amenazados si hay lugar a ello.

Por lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Corporación, se estudiarán los siguientes temas: *i)* la procedencia de la acción de tutela para el



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

amparo de derechos fundamentales a personas de especial protección constitucional, **ii)** programa familias en acción, y **iii)** el caso concreto.

### **6.1 Procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos fundamentales a personas de especial protección constitucional:**

Los niños han concentrado la atención del Estado y de los organismos internacionales que han consagrado en diversos instrumentos su protección especial para garantizar sus derechos fundamentales por parte de la familia, la sociedad y el Estado, por su falta de madurez y desarrollo, y consiguiente vulnerabilidad o indefensión.

En amplios términos el artículo 44 del la C.P. consagra:

*“ARTICULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

***La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.***

*Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”* (Negrillas fuera de texto)

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-796 de 2004 precisó:

*“El principio universal de interés superior del niño, incorporado en nuestro orden constitucional a través del mandato que ordena su protección especial y el carácter*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*prevalente y fundamental de sus derechos, está llamado a regir toda la acción del Estado y de la sociedad, de manera que tanto las autoridades públicas **como los particulares, en el ejercicio de sus competencias y en el cumplimiento de las acciones relacionadas con asuntos de menores, deben proceder conforme a dicho principio, haciendo prevalecer en todo caso el deber de asistencia y protección a la población infantil, en procura de garantizar su desarrollo físico, mental, moral, espiritual y social, así como sus condiciones de libertad y dignidad.** (Negrillas para resaltar)*

Ahora bien, sobre la procedencia de la tutela a personas de especial protección constitucional, la Honorable Corte Constitucional en uno de sus muchos pronunciamientos sobre el tema ha dicho que:

*“...en ciertos casos el análisis de la procedibilidad de la acción en comento deberá ser llevado a cabo por los funcionarios judiciales competentes con un criterio más amplio, **cuando quien la interponga tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional esto es, cuandoquiera que la acción de tutela sea presentada por niños, mujeres cabeza de familia, discapacitados, ancianos, miembros de grupos minoritarios o personas en situación de pobreza extrema.** En estos eventos, la caracterización de perjuicio irremediable se debe efectuar con una óptica, si bien no menos rigurosa, sí menos estricta, para así materializar, en el campo de la acción de tutela, la particular atención y protección que el Constituyente otorgó a estas personas, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debilidad o marginalidad” (Subrayas y negrillas propias)*

En virtud de lo anterior, y dada la situación por la que atraviesan los niños, cuyo amparo es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes al ser sujetos de especial protección por parte de Estado, se puede concluir entonces, que en el caso concreto, es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de ellos, debido a la tutela de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que solo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.

En particular para el caso que se estudia, la accionante era beneficiaria de un ayuda económica del programa Familias en Acción por ser madre de dos (2) hijos



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

menores de edad, destinado para mantener los mismos en el sistema educativo, incrementar sus gastos en alimentación, mejorar la salud y las prácticas de cuidado de ellos. Sin embargo, por un error administrativo en la calificación del puntaje del SISBEN fue excluida del mencionado beneficio, colocando en situación de vulnerabilidad a los derechos fundamentales de los niños.

Por lo expuesto, es claro para la Sala que en el presente caso al estar en riesgo los derechos fundamentales de los niños, la acción de tutela resulta procedente al permite proteger de manera eficaz, rápida y oportuna los derechos presuntamente vulnerados.

## **6.2 Programa familias en acción:**

Familias en acción es el principal programa del Estado dirigido por el D.P.S., cuyo objetivo es buscar la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad de cierta población del territorio Nacional.

Además, este programa es catalogado como una iniciativa del Gobierno Nacional para entregar subsidios de nutrición o educación a los niños menores de edad que pertenecen a familias adscritas al nivel 1 del SISBEN.

La Ley 1532 de 2012, “*Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del programa Familias en Acción*”, en su artículo 2 define el programa así:

*“Artículo 2°. Definición. Programa Familias en Acción: **Consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y mejorar la salud y, educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza, y vulnerabilidad. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de promoción social genere en el tiempo para estas familias.**”*(Negrillas fuera de texto)



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Sobre el particular, la H. Corte Constitucional en sentencia T-1039 de 2012. M.P. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO del 3 de diciembre de 2012, ha precisado sobre el programa Familias en Acción lo siguiente:

*“Consiste en otorgar un apoyo monetario directo a la madre o padre beneficiario(a) (dando prioridad a la progenitora dentro del núcleo familiar), quienes a su vez deben cumplir una serie de compromisos para acceder a la correspondiente ayuda. **Los compromisos en materia de educación consisten en garantizar la asistencia escolar de los menores, mientras que en salud la obligación de los padres radica en responder por la asistencia de los niños y niñas menores de edad a las citas de control de crecimiento y desarrollo programadas.***

*La verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad está orientada al complemento de la inversión en capital humano de los menores. De esta forma el Programa contribuye al incremento del ingreso de las familias en estado de pobreza extrema, con el fin de mejorar sus condiciones de vida.*

*El valor total del subsidio en este Programa de Transferencias Condicionadas depende del grado de cumplimiento de los compromisos de corresponsabilidad y se desarrolla con ayuda de las (i) entidades territoriales; (ii) a través de las oficinas de enlace municipal y regional, así como (iii) la colaboración del Ministerio de Educación y las instituciones educativas.<sup>[26]</sup>*

*La acción de corresponsabilidad de las familias debe ser apoyada por la acción institucional de los agentes de educación y salud, es decir, de los establecimientos educativos y las instituciones prestadoras de salud, que además de garantizar el acceso a los servicios contribuye con una valoración permanente de los menores. Simultáneamente, la administración municipal, distrital y/o local, según sea el caso, es la responsable de la provisión de los servicios, pero también de la identificación y trámite de las iniciativas sociales y comunitarias orientadas a mejorar permanentemente los procesos de participación social y apropiación de lo público a nivel municipal.*

*Para el caso de la corresponsabilidad en **educación**, las madres titulares deben garantizar la asistencia regular a clases de los menores evitando alcanzar un número de fallas injustificadas al bimestre que sea igual o superior al 20% de las clases programadas por cada período de pago.*

*En cuanto a la corresponsabilidad en **salud**, las madres titulares deben garantizar una asistencia del 100% de todos los menores del grupo familiar a las citas de control de crecimiento y desarrollo programada por la entidad de salud. Adicionalmente, se encuentran las Corresponsabilidades en Promoción de la Educación y la Salud Familiar, en las que las madres titulares, así como los miembros de las familias beneficiarias, asumen el compromiso de asistir a los espacios de encuentro, capacitación y jornadas de atención programadas por el municipio.*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*El Programa Familias en Acción, en el nivel municipal, opera a través de la Alcaldía. Por tanto, la ejecución de las actividades contempladas en el Ciclo Operativo es de su directa responsabilidad. Por consiguiente, corresponde al alcalde promover la articulación institucional y social para la correcta ejecución del Programa y definir la estructura orgánica en el municipio articulando los principales agentes involucrados.*

*La labor fundamental del Enlace municipal consiste en apoyar el desarrollo y ejecución del Programa Familias en Acción dentro del Municipio, y articular con los sectores de salud y educación, y en general con todos los sectores orientados a la atención de la población beneficiaria del Programa y las acciones tendientes al desarrollo de la gestión del mismo.”*  
(Negrillas para resaltar)

De lo anterior, se puede inferir que los únicos beneficiados con el programa Familias en Acción son los niños y niñas, ya que con el subsidio otorgado por el programa sus padres pueden aliviar sus necesidades básicas en educación y salud.

Así mismo, encontramos que el D.P.S. mediante Resolución No. 01658 del 4 de septiembre de 2012, fijó los criterios de selección de familias beneficiarias para el Programa Más Familias en Acción en el proceso de inscripciones del año 2012 para las personas que actualmente están vinculadas de la siguiente manera:

*“Artículo primero. Establecer los siguientes puntos de corte del SISBEN Metodología III para la inscripción al programa "Más Familias en Acción" de las familias en situación de pobreza que se presenten por primera vez al programa y de las que ya sean beneficiarias de Familias en Acción::*

<i>DESAGREGACION GEOGRÁFICA</i>	<i>PUNTAJE SISBEN III</i>
<i>Área 1. Principales ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga; Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta</i>	<i>0 - 30.56</i>
<i>Área 2. Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades</i>	<i>0 - 32.20</i>
<i>Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades</i>	<i>0 - 29.03</i>



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Así pues, encontramos que para las personas que habitan en el Municipio de Sincelejo el puntaje del SISBEN está entre 0 - 32.20 puntos.

### 6.3 Caso concreto.

Analizados los hechos de la demanda, encontramos que efectivamente la accionante es madre de los menores JOSÉ MANUEL ARIAS MÉNDEZ y YANIR ARIAS MÉNDEZ de 14 y 9 nueve años de edad respectivamente<sup>1</sup>, hecho este que no fue discutido, ni desvirtuado por las partes.

Igualmente, se encuentra que la actora fue vincula al programa Familias en Acción desde el año 2009, como familia nivel I del SISBEN, información que la Sala verificó en el SISPRO (Sistema Integral de Información de la Protección Social<sup>2</sup>), en concordancia con la información aportada con la entidad accionada:

Vinculaciones a Programas de Asistencia Social Fecha de procesamiento: 5/23/2013

Administradora	Programa	Fecha de Vinculación	Estado de la Vinculación	Estado del Beneficio	Tipo de Beneficio	Tipo de Subsidio	Fecha del Último Beneficio	Valor Beneficio	Ubicación de entrega del Beneficio
BANCA DE LAS OPORTUNIDADES	Bonificación de Familias en acción	2009-06-05	Activo	Obligado	Servicios		2009-06-05		Sucre - SINCELEJO
DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	Familias en Acción Sistén	2009-05-21	Activo	Pagado	Económico		2011-07-14		Sucre - SINCELEJO

Siendo así, la accionante y sus hijos deben de tener en el puntaje del SISBEN entre 0 - 32.20 puntos, sin embargo, según afirmaciones de la entidad accionada la parte actora tuvo un puntaje en el SISBEN de 55.14 puntos, razón por la cual al superar el máximo permitido para las familias que venían desde la fase II del programa, no resulta elegible para continuar en la etapa III del mismo, por lo tanto se excluye de los beneficios del subsidio.

En vista de lo anterior, encuentra la Corporación que dentro del expediente, visible a fol. 56 a 58, obran las actuales calificaciones del puntaje del SISBEN de la accionante y sus dos hijos con un valor de 17.99 puntos, contrario a las

<sup>1</sup> Fol. 7 y 8. Cuaderno principal.

<sup>2</sup><http://ruafsvr2.sispro.gov.co/RUAF/Cliente/WebPublico/Consultas/D04AfilacionesPersonaRUAF.aspx>, consultada el 20-06-2013, 10:48 a.m.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

afirmaciones dadas por la entidad accionada que al cometer un error administrativo en la calificación del puntaje en el SISBEN de la actora, resultó excluyéndola del programa de Familias en Acción vulnerando así los derechos fundamentales a la vida digna, igualdad y educación de su hijos menores de edad.

Así las cosas, es claro para este Tribunal que la accionante y sus dos (2) hijos cuenta con el puntaje de calificación del SISBEN correcto para continuar en la fase III del programa Familias en Acción, conforme lo establece la Resolución 1658 del 4 de septiembre de 2012 deben continuar gozando de los beneficios que este tiene, cosa diferente a lo ocurrido, ya que por el error administrativo de la entidad encargada de realizar la calificación y asignación del puntaje del SISBEN se excluyeron del programa a los hijos de la actora, lo cual los pone en una situación de vulnerabilidad al no permitirles disfrutar de los beneficios que tiene el programa, en cuanto salud, educación, alimentación y lo más importante un desarrollo sano de su crecimiento.

Por otro lado, tenemos que el *A quo* en la decisión de primera instancia no ordenó la inclusión del menor YANIR ARIAS MÉNDEZ al programa Familias en Acción, por cuanto el mismo fue retirado del programa por incumplimiento de compromisos el día 23 de abril de 2012, razón que la Sala no encuentra probado dentro del trámite constitucional, contrario a lo indicado en la calificación del SISBEN que cuenta con un estado validado para pertenecer al mismo<sup>3</sup>, lo anterior, demuestra que los dos menores, JOSÉ MANUEL ARIAS MÉNDEZ y YANIR ARIAS MÉNDEZ, se encuentran en igual condiciones frente a los requisitos del programa por lo cual también debe ser incluido.

Por lo expuesto, y ante la evidente necesidad de garantizar los derechos fundamentales de los niños, la Sala **CONFIRMARÁ** el fallo de primera instancia y lo **MODIFICARÁ** en su numeral 3.1.1 en el sentido de ordenar al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL incluya a los menores JOSÉ MANUEL ARIAS MÉNDEZ y YANIR

---

<sup>3</sup> Folio 57 cuaderno principal.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

ARIAS MÉNDEZ en el programa Familias en Acción y realice las transferencias monetarias que no le hicieron mientras estuvo excluido por error de la puntuación.

**DECISIÓN:** En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA:**

**PRIMERO: CONFÍRMESE** la sentencia impugnada, esto es, la proferida el día 5 de junio de 2013 por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE.

**SEGUNDO: MODIFÍQUESE** el numeral 3.1.1 de la sentencia recurrida, el cual quedará así: **ORDÉNESE** al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL que incluya a los menores JOSÉ MANUEL ARIAS MÉNDEZ y YANIR ARIAS MÉNDEZ en el programa Familias en Acción y realice las transferencias monetarias que no le hicieron mientras estuvo excluido por error de la puntuación

**TERCERO: NOTIFÍQUESE**, personalmente o por cualquier medio efectivo a la actora, a la entidad demandada y al Agente Delegado del Ministerio Público ante esta Corporación, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: ENVÍESE** el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

**QUINTO:** De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 67.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**CÉSAR E.GÓMEZ CÁRDENAS**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**

**Ausente en comisión especial**