

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA SALA CIVIL – FAMILIA

Medellín, veinticinco de octubre de dos mil veintitrés

Proceso	: Acción de Tutela.
Asunto	: Impugnación
Ponente	: WILMAR JOSÉ FUENTES CEPEDA
Sentencia	: 255
Accionante	: Diana María Cardona Ocampo
Afectado	: Matías Gallego Cardona
Accionada	: Dep. Admivo. para la Prosperidad Social
Radicado	: 05756311200120230007401
Consecutivo Sría.	: 1886-2023
Radicado Interno	: 492-2023

ASUNTO A TRATAR

Se resuelve la impugnación formulada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social frente al fallo que dictó el Juzgado Civil del Circuito de Sonsón el 9 de octubre de 2023, por medio del cual se concedió la tutela solicitada por Diana María Cardona Ocampo, actuando en representación de su hijo Matías Gallego Cardona, contra la entidad recurrente.

FUNDAMENTOS FÁCTICOS

La promotora expuso los que seguidamente se compendian:

1. En la actualidad obtiene lo necesario para vivir y sostener a sus tres hijos con lo que trabaja en la finca. A raíz de su situación económica, su familia ha sido beneficiaria del subsidio económico del programa «*Familias en Acción*».

2. Su hijo venía recibiendo la entrega del subsidio bajo el nombre de Matías Cardona Ocampo. Sin embargo, en oportunidad reciente adoptó el primer apellido del padre al ser reconocido por éste, con lo que pasó a Gallego Cardona.

3. Las últimas dos entregas del auxilio económico por «*Familias en Acción*» no fueron realizadas porque, según la alcaldía municipal de Argelia, no registraba entre sus bases de datos con el nuevo apellido. Total, faltaron seis meses sin que

su hijo recibiera el precitado beneficio económico, desde febrero hasta septiembre del año actualmente en curso.

4. Arrimó petición ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el 11 de septiembre último, con la finalidad de indagar sobre la situación de su hijo y solicitar el pago de las cuotas a que tenía derecho. Prosperidad Social le respondió el 19 del mismo mes con la negativa de que Matías Gallego no aparecía como matriculado en sus bases de datos, de modo que su no cumplía el requisito para recibir el subsidio, pese a encontrarse incluido en el programa.

5. La información de Prosperidad Social es errónea porque su hijo siempre ha estado asistiendo a clases y actualmente se halla matriculado en la Institución Educativa Santa Teresa – sede María Auxiliadora.

6. La ausencia del auxilio que recibía su hijo –aproximadamente \$120.000– afecta su mínimo vital y el de su familia en general, puesto que el SISBÉN la tiene incluida en la clasificación de pobreza extrema.

PETICIÓN

La peticionaria aspira a la protección de los derechos fundamentales de su hijo Matías al mínimo vital, la integridad física y la igualdad. Más en particular, pide que se ordene a Prosperidad Social corregir la información de su hijo y reconocer las entregas del subsidio que no pudieron ser reclamadas.

TRÁMITE Y RÉPLICA

1. La solicitud de tutela fue admitida a trámite por auto de 26 de septiembre hogaño. Allí se dispuso ponerla en conocimiento del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por el término de dos días.

2. Prosperidad Social informó que el hogar de la accionante es beneficiario del programa «*Familias en Acción*» para la época vigente, incluido el Matías, cuyo cambio de apellidos fue registrado el 28 de agosto de 2023. Seguidamente efectuó una extensa explicación de lo que es el programa y cuáles son los requisitos para merecer sus varios beneficios. Finalmente, se opuso a la prosperidad del amparo por considerar que era improcedente, pues la accionante no mostró una diligencia mínima en la búsqueda administrativa de lo que ahora pretende.

3. Mediante auto del 3 de octubre corriente, se dispuso vincular al municipio de Argelia y a las oficinas de Familias en Acción y del SISBÉN que allí operan.

4. En lo que hace al SIBSEN, el municipio de Argelia informó que la oficina de aquel organismo constató haber recibido una solicitud de modificación respecto de los apellidos del Matías, el 30 de junio de 2023, la cual fue tramitada.

5. En lo relativo a Familias en Acción, el municipio de Argelia hizo una larga explicación sobre el funcionamiento del programa en análisis y las novedades que pueden incidir en los respectivos procesos de verificación. Frente al caso del niño de la accionante, refirió haber efectuado el cambio de apellidos en agosto.

FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

Concedió el amparo solicitado por la accionante y se ordenó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en un término de diez días, adelantase los trámites conducentes a la entrega retroactiva del incentivo en educación a que tiene derecho el menor Matías como beneficiario activo del programa Familias en Acción.

Para decidir así, la juez de primera instancia concluyó que el menor sí tenía matrícula educativa para el año corriente y que, además, sí registraba como activo beneficiario del programa Familias en Acción con sus nuevos apellidos, de manera que la respuesta de Prosperidad Social reñía con la información del plenario.

IMPUGNACIÓN

Prosperidad Social impugnó con los siguientes argumentos:

(i) La entrega del subsidio económico se gestiona por ciclos operativos que tienen una duración bimestral. Comoquiera que la solicitante sólo vino a presentar la novedad sobre los apellidos del menor en agosto del corriente año, comenzó a surtir efecto para el cuarto ciclo de esta vigencia. Es decir que el menor no apareció con cumplimiento en educación para los ciclos segundo y tercero, o sea, los que ahora reclama la accionante como impagados.

(ii) La verificación de cumplimientos no es retroactiva a ciclos comprobados anteriormente con apoyo en los cruces oficiales de información, la cual es suplida directamente por el establecimiento educativo. Por su parte, el programa constata la matrícula que se encuentre registrada debidamente en el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT del Ministerio de Educación Nacional.

CONSIDERACIONES

1. Problema jurídico que plantea la impugnación

En vista de los antecedentes expuestos, incumbe establecer si la sentencia impugnada si podía ordenar la entrega retroactiva del incentivo educativo en favor del menor que la parte accionada reconoce, efectivamente, como beneficiario del programa de Familias en Acción.

2. Sobre el programa Familias en Acción

Familias en Acción es un programa establecido por la Ley 1532 de 2012 y parcialmente modificado por la Ley 1948 de 2019, cuyo campo de acción consiste *«en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias»* (ibid., art. 2).

El objetivo fundamental del programa es *«contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano, mediante el apoyo monetario directo a la familia beneficiaria»* (ibid., art. 3). Asimismo, *«fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia»* (ib.).

Pueden ser beneficiarios de este programa *«las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1o, 2o y 3o de la presente ley»* (ibid., art. 4).

El programa de Familias en Acción tiene como uno de sus pilares básicos la permanencia en la educación, reputada como uno de los instrumentos de mayor importancia para la superación de la pobreza. Es por esto que no solo se creó un incentivo económico a la educación, sino que se condicionó la entrega efectiva del mismo a la escolarización del menor de edad.

El programa se desarrolla bajo la dirección y supervisión del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (ibid., art. 1). En el marco de esta función ejecutora, dicho organismo expidió la Resolución 542 de 2023 con el propósito de reglamentar el funcionamiento del programa y poner en marcha su nueva fase.

Para la entrega de las transferencias monetarias, la familia interesada debe satisfacer las siguientes condicionales en materia de educación:

i. Que los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, y los jóvenes entre 18 y 20 años, integrantes de la familia, que se encuentren cursando los grados 10° (máximo 19 años) y 11° (máximo 20 años) cuenten con matrícula en establecimiento educativo (EE) registrado en el directorio único de establecimientos educativos (DUE), en los grados entre 0° a 11°, y/o

ii. Que los niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años, y los jóvenes entre 18 y 20 años, integrantes de la familia que se encuentren cursando los grados 10° (máximo 19

años) y 11° (máximo 20 años) asistan al 80% de las clases realizadas por el establecimiento educativo, en los grados entre 0° a 11°.

En cada ciclo operativo, previo a la liquidación y pago de las transferencias monetarias, Prosperidad Social debe verificar el cumplimiento de los requisitos en educación arriba explicitados, con fundamento en la información reportada por los establecimientos educativos en todo el territorio nacional (ibíd., arts. 3 y 17).

3. Hechos probados

(i) El enlace del SISBÉN con el municipio de Argelia constató que el puntaje asignado para la familia de la accionante es de extrema pobreza (A4).¹

(ii) El grupo familiar de la accionante aparece inscrito como beneficiario del programa Familias en Acción. Según la información suministrada por Prosperidad Social, aquél está conformado por la madre y dos hijos menores, uno de los cuales es Matías Gallego Cardona con 8 años de edad.²

(iii) El rector de la Institución Educativa Santa Teresa certificó que el menor «MATÍAS GALLEGO CARDONA [...] Se matriculó para cursar el grado 3° (TERCERO) de Educación Básica Primaria en 2023 – Escuela Nueva, SEDE: MARÍA AUXILIADORA, Según Registro de Matrícula 214-3 del 17/01/2023. Con una intensidad de 5 horas al día, 25 a la semana y 100 horas al mes. Actualmente está asistiendo a clases, se halla a PAZ Y SALVO con la Institución. No pagó Servicios Complementarios por Decreto del Ministerio de Educación Nacional: Gratuidad». Adicionalmente, consta un pantallazo del Sistema Integrado de Matrículas – SIMAT donde figura el estado «MATRICULADO» del menor para el año corriente, lo cual se anotó el «26/11/2022» respecto de «Grado: TERCERO».³

(iv) El municipio de Argelia informó el diligenciamiento de una novedad con respecto del menor de edad: «Novedad con código 32323678: con fecha de aplicación del 8/8/2023 10:50 AM y fecha de aprobación de 28/08/2023 0:41:52 p.m. novedad de cambio de nombres mediante la cual se efectuó el cambio de apellidos por reconocimiento paterno del menor MATÍAS GALLEGO CARDONA; esta última novedad con incidencia directa sobre el proceso de verificación escolar efectuado al menor, se espera que a raíz de la aplicación de la misma se efectúe el adecuado cruce de información entre las entidades correspondientes a fin de generar los insumos correspondientes para la disposición correcta de los incentivos que han sido condicionados».⁴ Prosperidad Social corroboró que Matías Gallego Cardona era el mismo infante que antes recibía el subsidio como Matías Cardona Ocampo.⁵

(v) Según el comunicado de Prosperidad Social a la comunidad, el requisito que un hogar debe cumplir para poder recibir la ayuda en educación es «tener a los [niños] entre 5 y 18 años, matriculados en una entidad educativa debidamente reconocida por el Ministerio de Educación Nacional».

¹ Archivo 10, pág. 2.

² Archivo 07, págs. 7-8. Un tercer hijo aparece como retirado por haber alcanzado la mayoría de edad.

³ Archivo 03, págs. 1-2.

⁴ Archivo 10, pág. 13.

⁵ Archivos 07 y 13.

(vi) La accionante puso su situación en conocimiento de Prosperidad Social mediante una petición de 11 de septiembre hogaño, en la que solicitó: *«teniendo en cuenta que mi hijo Matías no recibe su subsidio desde el mes de febrero de 2023, solicito que dichas entregas sean reconocidas (las que no fueron pagadas), toda vez que no pudieron ser reclamadas, al parecer, porque mi hijo cambió de apellidos por medio de un procedimiento administrativo ante la Registraduría del Estado civil y esto impidió su plena identificación»*.

4. Caso en concreto

4.1. La juez de primera instancia concedió el amparo bajo la convicción de que el menor sí cumplía con todas las condiciones para recibir el auxilio monetario en educación, pues, en efecto, sí estuvo matriculado a lo largo del año.

Prosperidad Social atacó lo así fallado con el aserto basilar de que el cruce de información con las bases de datos educativas no permitió verificar que el niño sí cumpliera con el requisito de matriculación activa para los ciclos operativos que ahora está reclamando la accionante, los cuales ya están clausurados.

Esta Sala mantendrá la decisión confutada porque la deficiencia en el cruce informativo no reduce el cumplimiento de los requisitos educativos, ni es oponible a la familia que se vería afectada por la ausencia de la transferencia.

4.2. Yace fuera de toda incertidumbre que el menor Matías Gallego Arango sí ha estado matriculado a lo largo del presente año. Así lo verifica la certificación del respectivo rector y el pantallazo del SIMAT.

Luego reluce que la familia del niño siempre satisfizo todas las condiciones de corresponsabilidad que al efecto incluía la Resolución 542 de 2023 para recibir la transferencia económica por educación.

4.3. El SISBÉN clasificó al grupo familiar del niño con un porcentaje que se refiere a la pobreza extrema (A4). Aflora diáfano, pues, que sí satisface el requisito previsto en el numeral 1.º del artículo 4 de la Ley 1532 para ser beneficiario de los incentivos del programa Familias en Acción.

La madre del menor –y de otros dos hijos– sostiene que la falta del subsidio afecta negativamente sus medios de subsistencia, pues venía recibéndolo desde hace varios años para complementar sus ingresos informales con el trabajo de su propia heredad. Con los elementos expuestos, se puede considerar que sí existe un riesgo al mínimo vital con el no pago del subsidio de educación.

4.4. El cambio en los apellidos del menor pudo haber impedido el adecuado cruce de información por parte de Prosperidad Social. Sin embargo, dicha falencia en la verificación administrativa no puede ser echada en cara del menor que tiene cumplidos todos los requisitos sustanciales para acceder al auxilio.

Menos aún cuando el impago del subsidio amenaza con lesionar el derecho superior al mínimo vital que le asiste, según lo constatado en precedencia.

La posición de Prosperidad Social encierra una preferencia injustificada por las formas del ciclo operacional y los hallazgos del cruce informativo, aunque aquí se haya comprobado que esos mecanismos de verificación fallaron en comprobar el efectivo cumplimiento de los requisitos. Es así que la entidad se está centrando más en el contenido de las bases informativas que en las condiciones materiales del núcleo familiar –notoriamente vulnerable– de la accionante.

En ello olvida que el principio de la realidad sobre las formas se extiende a las actuaciones de la administración, por virtud del numeral 11.º del artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

En virtud del principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

Cuando la solicitante puso en conocimiento que el nombre del menor había cambiado por el reconocimiento paterno, como se lee en la petición del día 11 de septiembre último, le incumbía a Prosperidad Social hacer una nueva verificación de los compromisos de corresponsabilidad con base en la novedad. Como no hizo esta verificación, so pretexto de ciclo cerrado, se alejó del desiderátum sustancial de la Ley 1532 de 2012 y, por ahí mismo, del mandato superior de los artículos 13 y 44 de la Constitución Política, contribuyendo en el agravamiento del ya precario estado económico de la familia del niño.

Para la Sala es evidente que Prosperidad Social no le era posible pretextar una barrera administrativa al menor de edad que enfrenta claras condiciones de vulnerabilidad económica y que, por ende, es titular de especial protección constitucional:

En diferentes oportunidades, la Corte Constitucional ha reconocido que la imposición de barreras injustificadas por parte de la Administración vulnera directamente los derechos fundamentales de las personas, dado que en estos eventos dichas barreras o trámites excesivos constituyen trabas injustificadas para la guarda de derechos como la salud, la vida, dignidad humana y mínimo vital.

Bien que para la adecuada prestación de servicios y reconocimiento de prestaciones económicas las entidades encargadas se encuentran legitimadas para establecer el correspondiente trámite administrativo a seguir por los interesados, en ningún momento estos pueden tornarse excesivamente demorados ni imponer cargas a los usuarios que no se encuentren en condiciones de soportar o no les corresponda asumir, pues de lo

contrario resultan violatorias de los derechos fundamentales de quienes inician los mencionados trámites.⁶

En el caso concreto de Familias en Acción, la Corte Constitucional ha dicho que los requerimientos técnicos del programa no pueden constituirse en obstáculo para el acceso de los niños que sí cumplen con los requisitos sustanciales, puesto que *«durante el ejercicio de focalización y adjudicación de los subsidios, la administración debe abstenerse de entrar en contradicción con los derechos fundamentales de los beneficiarios, especialmente el derecho al debido proceso, el mínimo vital y el principio de no discriminación»; de manera que el Estado adquiere la obligación de garantizar «que los requerimientos técnicos no constituyan un obstáculo para la realización plena de una educación accesible, aceptable, disponible y adaptable».⁷*

Si la institución educativa del menor falló en reportar la novedad en relación con el cambio de sus apellidos, o si el cruce informativo de Prosperidad Social no logró detectar la novedad pese al reporte, es una cuestión que no tiene relevancia frente a las circunstancias materiales de la familia que lidera la accionante. El niño no puede cargar con una consecuencia negativa en su derecho al mínimo vital por las ramificaciones administrativas del reconocimiento paterno, algo que, por cierto, hacía parte de su derecho superior a tener una familia.

5. Conclusión

En síntesis, se confirmará la sentencia de primera instancia porque sí se acreditó el oportuno cumplimiento de los requisitos para acceder al subsidio de educación, incluso para la época de los dos primeros ciclos operativos.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL SUPERIOR DE ANTIOQUIA, SALA DE DECISIÓN CIVIL-FAMILIA**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de fecha, naturaleza y procedencia indicadas en la parte motiva.

SEGUNDO: NOTIFICAR este fallo a las partes e intervinientes en la forma dispuesta en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: En firme esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Proveniente de dicha Corporación y ante la inexistencia de trámite pendiente, se dispone el archivo.

⁶ CC, T-698 de 2014.

⁷ T-139 de 2013.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Discutido y aprobado según consta en Acta No. 418

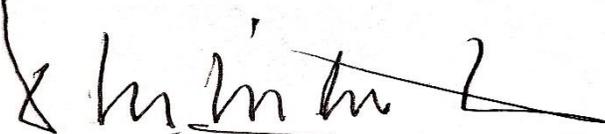
Los Magistrados,



WILMAR JOSÉ FUENTES CEPEDA



CLAUDIA BERMÚDEZ CARVAJAL



OSCAR HERNANDO CASTRO RIVERA