

Sentencia T-954/14

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

Teniendo en cuenta las condiciones de indefensión y vulnerabilidad de la población desplazada, en reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha reconocido que la acción de tutela es un mecanismo judicial adecuado para la protección de sus derechos fundamentales. Lo anterior, debido a que otros medios de defensa judicial resultan insuficientes para brindar protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población y porque resultaría desproporcionado exigir a las personas desplazadas el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, lo cual equivaldría a la imposición de cargas adicionales a las que han tenido que soportar en su condición de víctimas de la violencia.

INTERES SUPERIOR DEL MENOR Y PROTECCION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Protección constitucional e internacional

La calidad de sujetos de especial protección constitucional que ostentan los niños, las niñas y los adolescentes, encuentra su fundamento en los postulados de la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el principio del interés superior del menor de dieciocho (18) años.

INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Características

La prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, indica que gozan de un trato preferente, en tanto son sujetos de especial protección constitucional, de modo tal que se debe garantizar por parte del Estado y la sociedad su desarrollo integral y armónico.

CEDULA DE CIUDADANIA-Prueba de identificación personal que acredita la personalidad del titular

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA-Personas en situación de desplazamiento

El derecho a la personalidad jurídica es uno de aquellos más vulnerados en el contexto del desplazamiento forzado por la violencia, y que su violación suele derivarse de la pérdida de los documentos de identidad y la dificultad de obtener en término razonables copias o duplicados.

PROGRAMA DE MAS FAMILIAS EN ACCION-Finalidad

Este programa se define como una iniciativa gubernamental emprendida en 1999, que tiene como objetivo general “contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables, mediante un complemento al ingreso”. Y como objetivos específicos: incentivar la asistencia y permanencia escolar de los menores de dieciocho (18) años; impulsar la atención en salud; incentivar las prácticas de cuidado de los niños, mujeres, adolescentes y jóvenes, en aspectos tales como salud, lactancia materna, desarrollo infantil temprano y nutrición; y contribuir, a partir del conocimiento de la población beneficiaria del programa y el análisis de su comportamiento en cuanto al cumplimiento de compromisos, a la cualificación de la oferta en salud y educación.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, AL MINIMO VITAL Y AL INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Orden a juzgado revisar si considera viable la modificación de la pena de multa por la prestación de un servicio comunitario

Referencia: expediente T-4443075

Acción de tutela presentada por la señora Gina Paola Palacios Romania, contra el Departamento para la Prosperidad Social (en adelante DPS), la Unidad para la atención y reparación integral de las víctimas y el Juzgado Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá.

Magistrada ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido en primera instancia, por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, el quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014) y, en segunda instancia, por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante sentencia del veintiocho (28) de mayo de dos mil catorce (2014), en el trámite de la acción de tutela instaurada por Gina Paola Palacios Romania, en contra del DPS, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y el Juzgado Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Ocho, mediante auto proferido el seis (6) de agosto de dos mil catorce (2014).

ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. La señora Gina Paola Palacios Romania es madre cabeza de familia y desplazada por la violencia junto con su núcleo familiar,[1] por hechos ocurridos en el municipio de Vistahermosa, Meta. Indicó que “está aguantando física hambre” junto con sus hijas menores de edad,[2] Aida Luz Rivas Palacios,[3] María Paola Palacios[4] y Sara Nicol Córdoba Palacios,[5] pues los padres de las menores no responden económicamente por ninguna de ellas. Debido a la situación de desplazamiento, la accionante se inscribió en el Registro Único de Víctimas (RUV) desde el treinta y uno (31) de julio de dos mil ocho (2008), y desde el dos (2) de agosto de dos mil trece (2013) se registró en el programa Más Familias en Acción, quedando como titular la señora Palacios y sus hijas en calidad de beneficiarias.

1.2. Expuso que el seis (6) de septiembre de dos mil trece (2013) se le liquidó a la familia un subsidio por la suma de doscientos mil pesos (\$200.000), de los cuales ciento cuarenta mil pesos (\$140.000) corresponden al incentivo de nutrición[6] y sesenta mil pesos

(\$60.000) al de educación. Sin embargo, desde el veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013), el DPS suspendió la entrega del subsidio a la familia de la señora Palacios, ya que se registró en el Sistema de Información (SIFA) “la novedad de suspensión de la familia debido a la anotación puesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil de pérdida o suspensión de derechos políticos en su documento de identidad”.[7] Por tal motivo, el DPS señaló lo siguiente:[8]

Tipo de suspensión

Causal

Documento a entregar

Fallecimiento de miembro inscrito; información falsa, inexacta o inconsistente.

Inconsistencia en el estado del documento de acuerdo a cruce con el registro único de supervivencia (Registraduría Nacional del Estado Civil).

Certificado del estado del documento emitido por la Registraduría Nacional del Estado Civil donde se certifique que el documento de identificación se encuentre en estado “vigente”.

1.3. Lo anterior, debido a que el diecisiete (17) de enero de dos mil once (2011) la accionante fue condenada por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, a la pena principal de veintiocho (28) meses y veinticuatro (24) días de prisión, a una multa de 1.47 SMLMV, así como a la interdicción de derechos y funciones públicas, tras encontrarla coautora penalmente responsable de la conducta punible de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. Por esto, señaló la señora Palacios que cuando intentó reclamar de nuevo el incentivo económico, el DPS se negó a efectuar el giro correspondiente.

1.4. Ante esta situación, la peticionaria, por medio de la Defensoría del Pueblo, solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil certificar que su documento de identidad se

encuentra en estado vigente. Sin embargo, dicha entidad en comunicado del nueve (9) de abril del dos mil catorce (2014), indicó que el documento de identificación de la accionante tiene una anotación de “pérdida o suspensión de los derechos políticos”. Además, le explicó a la señora Palacios que para otorgarle el certificado requerido, “debe solicitar paz y salvo de extinción de la pena, en el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Conocimiento en la Ciudad de Bogotá, sentencia No. 201081010”. [9]

1.5. Con base en lo sugerido por la Registraduría, la señora Gina Paola elevó derecho de petición ante el Juzgado Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, [10] solicitando el paz y salvo de extinción de la pena. Sin embargo, mediante auto interlocutorio No. 0557 de 2013, el Juez consideró que a pesar de que ya transcurrieron los veintiocho (28) meses y veinticuatro (24) días de la pena principal de prisión que fue imputada a la peticionaria, a quien se le concedió la suspensión provisional de la pena en los términos del artículo 65 del Código Penal, no hay prueba de que la señora Palacios haya pagado la multa impuesta en su contra. Y hasta tanto no cancele dicha suma, la cual hace parte de la pena impuesta, no puede el juez de ejecución de penas exonerarla de la misma. Por esto, le advirtió que “previa acreditación de la insolvencia económica que le impida pagar la [multa] en un solo pago, bien puede solicitar a este juzgado su amortización por un servicio no remunerado en beneficio de la comunidad, de conformidad con las previsiones del parágrafo 3º del artículo 4 de la Ley 65 de 1993 que fuera modificada por la Ley 1709 de 2014”. [11]

1.6. En este contexto, la señora Gina Paola Palacios Romania interpuso la acción de tutela que es objeto de revisión por la Sala Primera de Revisión, pretendiendo el amparo de sus derechos fundamentales y los de sus hijas, y en consecuencia solicitó se ordene al Departamento para la Prosperidad Social le autoricen el giro de los subsidios del programa Más Familias en Acción a favor de sus hijas mientras adquiere el paz y salvo de extinción de la pena y con ello sus derechos políticos. [12]

2. Pruebas aportadas por la peticionaria

2.1. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Gina Paola Palacios Romania, en la cual se indica que nació el primero (1) de enero de mil novecientos setenta y ocho (1978). [13]

2.3. Fotocopia del registro civil de nacimiento de Sara Nicol Córdoba Palacios, en el cual consta que nació el veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012) en Chocó, Quibdó. Cuya madre es la señora Gina Paola Palacios Romania y el padre el señor Fultón Serna Córdoba.[15]

2.4. Fotocopia de la liquidación realizada por el DPS con ocasión del programa Más Familias en Acción donde se indica que a la señora Gina Paola Palacios Romina, en su condición de desplazada, le fue girada la suma de doscientos mil pesos (\$200.000), para nutrición y educación secundaria.[16]

2.5. Fotocopia del certificado remitido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el cual se indica que la señora Gina Paola Palacios Romania se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas.[17]

3. Respuesta de las entidades accionadas

3.1. La Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicitó ser desvinculada del proceso. Para tal efecto, señaló que en virtud de lo consagrado en la Ley 1532 de 2012, el DPS es la “entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados en el marco de este programa [Familias en Acción]”. [18] Por lo que es el DPS el llamado a conocer de este asunto.

3.2. El Juez Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, señaló que la señora Palacios fue condenada por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, a la pena principal de veintiocho (28) meses y veinticuatro (24) días de prisión, multa de 1.47 SMLMV, así como a la interdicción de derechos y funciones públicas, tras encontrarla coautora penalmente responsable de la conducta punible de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes.

Adicionalmente, indicó que a la sentenciada se le concedió el dieciocho (18) de enero de dos mil once (2011), el subrogado de la suspensión condicional de la ejecución de la pena. Y, el siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014), este Juzgado se “pronunció sobre la posible extinción de la pena a favor de la sentenciada Gina Paola Palacios Romania, negando la misma, al advertir que esta no ha pagado la multa impuesta en la sentencia”.

Indicó que hasta tanto la señora Palacios no cancele tal multa, la cual hace parte de la pena impuesta, no puede el juez de ejecución de penas darle el paz y salvo correspondiente. En este sentido, señaló:

“Se le hace saber a la sentenciada que si es su voluntad ponerse al día con el Estado por dicho concepto, previa acreditación de la insolvencia económica que le impida pagar la misma en un solo pago, bien puede solicitar a este juzgado la amortización de la multa por un servicio no remunerado en beneficio de la comunidad, de conformidad con las previsiones del parágrafo 3º del artículo 4º de la Ley 65 de 1993, que fuera modificado por la Ley 1709 de 2014.

“Probada la referida insolvencia económica, la penada también puede optar por pagar la multa impuesta en 24 cuotas mensuales, tal como lo dispone el numeral 6º del artículo 39 del Código Penal”. [19]

3.3. El Departamento para la Prosperidad Social, en la contestación a la acción de tutela solicitó se negaran las pretensiones de la accionante. Para tal efecto, indicó que dicha entidad ha realizado todas las actuaciones que están en el marco de sus competencias.

Señaló que la señora Palacios se encuentra inscrita en el programa Más Familias en Acción desde el dos (2) de agosto de dos mil trece (2013), con el código 2943180. Sin embargo, el veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013) se registró en el Sistema de Información de Familias en Acción (SIFA), “la novedad de suspensión de la familia debido a la anotación puesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil de pérdida o suspensión de Derechos Políticos en su documento de identidad, cédula de ciudadanía No. 35.195.487. || Hasta la fecha a su familia sólo se le han liquidado incentivos en una oportunidad el 6 de septiembre de 2013, por la suma de \$200.000 [...]”. [20] En esta medida, hasta tanto la accionante subsane ante las autoridades judiciales y ante la Registraduría tal situación, queda suspendida del programa, siendo esta una medida temporal que se levanta una vez la familia demuestra que se terminaron las razones que llevaron a adoptar tal determinación.

3.4. La Coordinadora Nacional de Familias en Acción, con ocasión de la acción de tutela de la referencia, señaló que de acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo y en la anotación puesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil “de pérdida o suspensión de

derechos políticos” la familia de la accionante fue suspendida del programa el veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013).

Además, fue enfática en señalar que la suspensión es una medida temporal, que se levanta una vez la familia demuestre que se terminaron las razones que llevaron a la entidad a efectuar dicha suspensión. Razón por la cual en este caso, “la Registraduría aún no puede levantar la anotación de pérdida o suspensión de derechos políticos, hasta tanto no reciba del Juzgado de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad el paz y salvo de cumplimiento de la pena”. [21]

4. Decisiones objeto de revisión

4.1. El Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, mediante sentencia del quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), concedió parcialmente el amparo de los derechos fundamentales de la señora Gina Paola Palacios Romania. Sostuvo, en relación con la presunta vulneración de su derecho de petición por parte del Juzgado Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, que dicha autoridad dio respuesta a la solicitud elevada, “por lo que habrá de tenerse como hecho superado”.

Con respecto a la actuación del DPS, consideró que dicha entidad es la encargada de gestionar lo concerniente a los subsidios del programa Más Familias en Acción, con el cual se pretende satisfacer las necesidades de la población vulnerable. Señaló que con la decisión de excluir a la accionante de los beneficios del programa, desconoce los derechos de las hijas de la señora Palacios, los cuales prevalecen sobre la causa objetiva de suspensión de la entrega del incentivo. Al respecto indicó que “si bien la accionante presenta problemas con su documento de identidad, esto no puede ser óbice para que los menores de edad hijos de esta, accedan a las referidas prerrogativas”. [22]

En esta medida, el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, ordenó al Departamento para la Prosperidad Social, que “en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir del recibo de la comunicación de este fallo, pague a través de la entidad correspondiente a la señora Gina Paola Palacios Romania los valores o emolumentos adeudados por las cuotas del subsidio económico de educación dejados de percibir, sin que pueda ser óbice para ello el “mal estado de documento de acuerdo al cruce con el registro único de supervivencia; siempre y cuando se cumplan los presupuestos de que trata la Ley

1532 de 2012”.

4.2. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento para la Prosperidad Social, sin presentar argumentos adicionales a los expresados en la contestación de la tutela, impugnó la decisión de primera instancia.

4.3. La Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, mediante sentencia del veintiocho (28) de mayo de dos mil catorce (2014) revocó la decisión de primera instancia. En su concepto, la suspensión de la entrega de las ayudas al núcleo familiar de la señora Palacios no resulta caprichosa, debido a que el DPS actuó de conformidad con las reglas previstas para la entrega efectiva de los componentes que se otorgan en virtud del programa Más Familias en Acción.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para revisar los fallos de tutela de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico

2.1. Esta Corporación ha manifestado, en jurisprudencia constante, que el juez de tutela puede establecer el problema jurídico a resolver, lo que incluye la potestad de interpretar la demanda y proteger derechos no invocados por el actor. En sede de revisión, esa facultad debe entenderse de manera armónica con la función primordial de la Corte Constitucional, consistente en esclarecer y determinar la interpretación autorizada de las normas constitucionales, especialmente, de los derechos fundamentales. Los principios de informalidad, prevalencia del derecho sustancial, supremacía de la Constitución Política y efectividad de los derechos fundamentales justifican las reglas mencionadas.[23]

2.2. De acuerdo con la situación fáctica puesta de presente en el acápite de antecedentes, se le atribuye al Departamento para la Prosperidad Social, la presunta violación de los derechos fundamentales de la señora Gina Paola Palacios Romania y sus hijas, por cuanto suspendió la transferencia monetaria condicionada relativa a los incentivos de salud y

educación otorgados en virtud del programa Más Familias en Acción, del cual es beneficiaria. Lo anterior, tras considerar que la señora Palacios se encontraba incurso en una causal de “suspensión por inconsistencia en el estado del documento de acuerdo con el cruce con el registro único de supervivencia”. [24] Esto, de conformidad con la información registrada el veintiuno (21) de octubre de dos mil trece (2013) en el Sistema de Información (SIFA), donde se reportó “la novedad de suspensión de la familia debido a la anotación puesta por la Registraduría Nacional del Estado Civil de pérdida o suspensión de Derechos Políticos en su documento de identidad”. [25]

El DPS argumentó que la familia de la señora Gina Paola Palacios Romania, se encuentra suspendida del programa hasta tanto no se subsane la situación de pérdida o suspensión de los derechos políticos, tratándose entonces de una medida de carácter temporal.

Por su parte, en primera instancia de la acción de tutela, el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, amparó los derechos fundamentales al mínimo vital e interés superior de las hijas de la accionante. Para tal efecto, consideró que la actuación del DPS desconoce la prevalencia de los derechos de los menores de edad, los cuales se ven directamente comprometidos con la decisión de suspender la entrega del incentivo a la peticionaria. Razón por la cual ordenó al DPS, pagar a la señora Gina Paola Palacios Romania las cuotas del subsidio económico de educación y salud dejados de percibir.

La anterior decisión fue impugnada y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, revocó la misma tras considerar que la suspensión de la entrega de las ayudas al núcleo familiar de la señora Palacios, se ajusta a las reglas previstas para la entrega efectiva de los componentes del programa Más Familias en Acción.

2.3. Teniendo en cuenta los antecedentes previamente citados, le corresponde a la Sala examinar el siguiente problema jurídico: ¿una entidad pública (Departamento para la Prosperidad Social) encargada de otorgar subsidios en salud y educación a la población en situación de desplazamiento, vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de una persona beneficiaria y su grupo familiar, (Gina Paola Palacios Romania y sus tres (3) hijas menores de edad), al suspenderle la entrega del auxilio bajo el argumento de que la titular del mismo tiene suspendidos sus derechos políticos, debido a una sanción penal que le fue impuesta y aún no ha cumplido en su integridad?

2.4. Ahora, retomando lo expresado en torno a la facultad que tiene la Corte Constitucional para delimitar el ámbito de su pronunciamiento al resolver un caso en concreto, la Sala Primera de Revisión observa que en esta oportunidad se presenta un segundo problema jurídico. Este, consiste en que la acción de tutela versa sobre una mujer que se encuentra en situación de vulnerabilidad, pues además de ser víctima del desplazamiento forzado, es madre cabeza de familia de tres menores de edad, y, sumado a lo anterior, el hecho de tener vigente la medida de suspensión de sus derechos políticos puede traerle consecuencias desfavorables para llevar una vida en condiciones dignas.

2.5. Para dar solución a los problemas jurídicos planteados, la Sala (i) reiterará la jurisprudencia de esta Corporación relacionada con la procedibilidad de la acción de tutela para demandar la protección de los derechos fundamentales vulnerados a la población desplazada; (ii) analizará el principio del interés superior de los menores de edad; (iii) indicará cuales son los derechos que se suspenden con ocasión de una sanción penal; (iv) expondrá la normativa que regula el programa Más Familias en Acción y, por último, (v) resolverá el caso concreto.

3. La acción de tutela es una acción procedente para demandar la protección de los derechos fundamentales vulnerados a la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia

3.1. Teniendo en cuenta las condiciones de indefensión y vulnerabilidad de la población desplazada,[26] en reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha reconocido que la acción de tutela es un mecanismo judicial adecuado para la protección de sus derechos fundamentales.[27] Lo anterior, debido a que otros medios de defensa judicial resultan insuficientes para brindar protección eficaz ante las circunstancias de urgencia y apremio que enfrenta esta población y porque resultaría desproporcionado exigir a las personas desplazadas el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, lo cual equivaldría a la imposición de cargas adicionales a las que han tenido que soportar en su condición de víctimas de la violencia.

Por esta razón, mientras la persona permanezca en condición de desplazamiento, el amparo constitucional se convierte en el único mecanismo idóneo para tratar de evitar la vulneración permanente de sus derechos fundamentales.

3.2. En consecuencia, la Sala de Revisión considera que la acción de tutela interpuesta por la señora Gina Paola Palacios Romania, en su condición de desplazada,[28] madre cabeza de familia de tres menores de edad y carente de ingresos que le permitan subsistir en condiciones dignas, es procedente para proteger sus derechos fundamentales, presuntamente conculcados por el Departamento para la Prosperidad Social al suspenderle la entrega monetaria proveniente del programa Más Familias en Acción.

4. Los menores de edad son sujetos de especial protección y sus derechos prevalecen sobre los derechos de los demás

La calidad de sujetos de especial protección constitucional que ostentan los niños, las niñas y los adolescentes, encuentra su fundamento en los postulados de la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen el principio del interés superior del menor de dieciocho (18) años.

4.1. De conformidad con el artículo 44 de la Constitución son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separado de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Asimismo, gozan de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

El artículo en mención, en concordancia con el artículo 10 de la Ley 1098 de 2006, le impone a la familia, a la sociedad y al Estado, la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral, al tiempo que establece como principio general que los derechos de los niños prevalecerán sobre los derechos de los demás y que serán considerados fundamentales para todos los efectos, exigiendo privilegiar y asegurar su ejercicio y goce con total plenitud.

4.2. La protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes y la prevalencia de sus derechos, representan verdaderos valores y principios que no solo están llamados a irradiar la expedición, interpretación y aplicación de todas las normas de justicia imputables a los menores, sino también a orientar la promoción de políticas y la realización de acciones concretas dirigidas al logro de su bienestar físico, moral, intelectual y espiritual;[29] entendiendo dicho bienestar como una de las causas finales de la sociedad y del Estado, y

como un objetivo del sistema jurídico.[30]

La jurisprudencia constitucional ha considerado que en la medida en que los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes tienen el carácter de fundamentales y prevalentes, la obligación de asistencia y protección necesariamente adquiere esa connotación, por lo que resulta constitucionalmente inadmisibile que se antepongan otros cometidos para dilatar la eficacia del Estado y la sociedad en el objetivo de asegurar el bienestar de los menores, toda vez que, por mandato de la Carta, “el deber hacia éstos prevalece sobre cualquier otra consideración social, política, jurídica o económica”.[31]

4.3. Este tratamiento preferencial del menor como interés jurídico relevante, que implica adoptar “una forma de comportamiento determinado, un deber ser, que delimita la actuación tanto estatal como particular en las materias que los involucran”,[32] encuentra un claro respaldo y reconocimiento en el derecho internacional contemporáneo a través del llamado principio del interés superior del menor. Este fue consagrado por primera vez en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre derechos del niño, y posteriormente reproducido en otros instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de los Derechos del Niño de 1959, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969 y la Convención sobre Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989.

En esta medida, la Convención sobre los Derechos del Niño, dispone en su artículo 3-1 que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”; y en el artículo 3-2, establece que “los Estados partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas”.

Por su parte, el principio II de la Declaración Universal de los Derechos del Niño de 1959, señala que el niño gozará de una protección especial y que a través de las leyes y otros medios se dispondrá lo necesario para que pueda desarrollarse física, mental, moral,

espiritual y socialmente, así como en condiciones de libertad y dignidad. También, en la Observación General No. 14, del 29 de mayo de 2013, el Comité de los Derechos del Niño[33] interpretó el párrafo 1º del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y determinó que el interés superior de los menores de dieciocho (18) años abarca tres dimensiones: como perspectiva del derecho sustantivo,[34] como principio jurídico interpretativo fundamental[35] y como norma de procedimiento.[36]

Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, deben tener como consideración primordial el interés superior del menor.[37]

4.4. Dentro de este contexto, para la Corte Constitucional el interés superior del menor no constituye un ente abstracto, desprovisto de vínculos con la realidad concreta, sobre el cual se puedan formular reglas generales de aplicación mecánica. Al contrario, el contenido de dicho interés, que es de naturaleza real y relacional, se puede establecer prestando la debida consideración a las circunstancias individuales, únicas e irrepetibles de cada menor de edad, que en tanto sujeto digno, debe ser atendido por la familia, la sociedad y el Estado con todo el cuidado que requiere su situación personal.[38] Además, ha señalado la Corporación insistentemente que en todas las actuaciones de los particulares y funcionarios públicos en las que se encuentren involucrados menores de edad, deben estar siempre orientadas por el principio del interés superior del menor.[39]

4.5. Por su parte, el Código de la Infancia y la Adolescencia, en el artículo 8, definió el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes como “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos los derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes”. Luego, en el artículo 9º estableció la prevalencia de sus derechos de los menores, al disponer que (i) “en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona”; y (ii) “en caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente”.

Las autoridades administrativas y judiciales encargadas de determinar el contenido del interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes en casos particulares, cuentan con un margen de discrecionalidad importante para evaluar, en aplicación de las disposiciones jurídicas relevantes y en atención a las circunstancias fácticas de los menores implicados, cuál es la solución que mejor satisface dicho interés; también tienen altos deberes constitucionales y legales respecto de la preservación del bienestar integral de los menores que requieren su protección.

4.6. En atención a lo señalado, la prevalencia de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, indica que gozan de un trato preferente, en tanto son sujetos de especial protección constitucional, de modo tal que se debe garantizar por parte del Estado y la sociedad su desarrollo integral y armónico.

5. La sanción penal de interdicción de derechos y funciones públicas hace referencia exclusivamente a la suspensión de los derechos políticos

5.1. La Corte Constitucional ha destacado las características y funciones que cumple la cédula de ciudadanía. Sobre dicho documento ha planteado que solo con este se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exige la prueba de tal calidad. Además, debido a la aptitud legal con la cual cuenta la cédula para acreditar eficazmente la personalidad de su titular, es el documento que mejor garantiza, en el ámbito nacional, el reconocimiento de los atributos de la personalidad en ella consignados, por parte de las demás personas y de las instituciones civiles y oficiales con las cuales se relacione directa o indirectamente.

En este sentido, en la sentencia C-511 de 1999[40] se indicó que la Constitución y la ley han asignado a la cédula de ciudadanía, tres funciones diferentes pero unidas por una finalidad común, cual es la de identificar a las personas, permitir el ejercicio de sus derechos civiles y asegurar la participación de los ciudadanos en la actividad política que propicia y estimula la democracia. En relación con la tercera función, indicó:

“La ciudadanía es pues el presupuesto esencial para el ejercicio de los derechos políticos y éstos, a su vez, se traducen en la facultad de los nacionales para elegir y ser elegidos, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, cabildos abiertos, revocatorias de mandatos, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar

parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas, promover acciones de inconstitucionalidad en defensa de la integridad y supremacía de la Constitución y, en fin, desempeñar cargos públicos, etc. (C.P. arts. 40, 99, 103, 107, 241)”.

5.2. Ahora bien, respecto de los derechos políticos, se debe resaltar que su sola titularidad,[41] por el hecho de ser nacional colombiano, no implica la posibilidad de ejercerlos. Para hacerlo, se requiere la ciudadanía, la cual necesita a su vez de la concurrencia de los elementos de la nacionalidad y la edad. Sin embargo, la ciudadanía se puede perder o suspender, la primera, cuando se ha renunciado a la nacionalidad y, la segunda, en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley.[42]

5.3. En esta medida, la suspensión de la ciudadanía como consecuencia de una decisión judicial y la imposibilidad que de ello se deriva de ejercer los derechos políticos, se presenta cuando se impone una pena privativa de otros derechos, por ejemplo, “la inhabilitación para el ejercicio de derechos y otras funciones públicas”,[43] según la cual, se “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”.[44] De acuerdo con el artículo 52 del Código Penal, la pena de prisión implica la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas, por un tiempo igual al de la pena principal.

5.4. En este orden de ideas, el artículo 40 Superior reconoce el derecho que tiene todo ciudadano de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pero tales derechos, no pueden ser ejercidos cuando un ciudadano ha sido afectado por la pena accesoria de interdicción de derechos y funciones públicas según decisión judicial, en los términos de las normas legales que se comentan.

5.5. Es pertinente reiterar que en el caso concreto de las personas en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional en jurisprudencia reiterada[45] ha señalado que la obtención de la cédula de ciudadanía es un asunto de trascendental relevancia, pues el no portar dicho documento original ha llevado a que se niegue el acceso a las ayudas humanitarias. Sobre el particular, la sentencia T-025 de 2004 expresó:

“Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado

los siguientes:(...)

16. El derecho a la personalidad jurídica, puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias. El alcance de este derecho en el contexto del desplazamiento forzado interno se encuentra expresamente consagrado en el Principio rector 20.”

En esta medida, en la sentencia citada la Corte reconoció que el derecho a la personalidad jurídica es uno de aquellos más vulnerados en el contexto del desplazamiento forzado por la violencia, y que su violación suele derivarse de la pérdida de los documentos de identidad y la dificultad de obtener en término razonables copias o duplicados.

6. La finalidad del programa Más Familias en Acción consiste en la entrega de un apoyo monetario directo a las familias que tienen entre sus integrantes menores de dieciocho (18) años de edad, en condición de vulnerabilidad, en aras de contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida

6.1. La pretensión de la accionante en la presente acción de tutela es que se ordene al Departamento para la Prosperidad Social la entrega de los subsidios sociales provenientes del programa Más Familias en Acción, debido a la necesidad de la actora y sus menores de contar con los recursos provenientes de estos dada su situación de vulnerabilidad. Por esta razón, la Sala de Revisión hará una breve referencia a este Programa y a las normas que lo regulan.

En desarrollo de lo anterior, es necesario señalar los fundamentos legales del subsidio. De acuerdo con el Manual Operativo (MO) bajo el cual funciona el Programa Más Familias en Acción, este programa se define como una iniciativa gubernamental emprendida en 1999,[46] que tiene como objetivo general “contribuir a la reducción, superación y prevención de la pobreza y la desigualdad de ingresos, a la formación de capital humano y al mejoramiento de las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables, mediante un complemento al ingreso”. Y como objetivos específicos: incentivar la asistencia y permanencia escolar de los menores de dieciocho (18) años; impulsar la atención en salud; incentivar las prácticas de cuidado de los niños, mujeres, adolescentes y jóvenes, en

aspectos tales como salud, lactancia materna, desarrollo infantil temprano y nutrición; y contribuir, a partir del conocimiento de la población beneficiaria del programa y el análisis de su comportamiento en cuanto al cumplimiento de compromisos, a la cualificación de la oferta en salud y educación.

Este Programa fue elevado a rango legal mediante la Ley 1532 del 2012, y sus acciones se realizan bajo la dirección y coordinación del Departamento para la Prosperidad Social, quien se encarga de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de los planes y mecanismos implementados en el marco del mismo.[47]

6.2. En este orden de ideas, los potenciales beneficiarios son las familias con menores de edad que se encuentren por debajo del punto de corte definido por la Entidad bajo la metodología III del Sisbén, familias en condición de desplazamiento, familias pertenecientes a comunidades indígenas o familias vinculadas a la Red Unidos.

La tercera fase del programa Más Familias en Acción, que es en la que se encuentra la accionante, llevó a cabo un rediseño del programa, el cual pretende reducir las brechas persistentes en la sociedad y llegar de manera diferencial a cada una de las poblaciones, según su necesidad. Este, prevé dos modalidades de componentes: un subsidio de salud, del cual son beneficiarios todos los hogares con niños y niñas menores de siete (7) años, el cual oscila entre los sesenta mil (\$60.000) y setenta mil pesos (\$70.000); y un subsidio en educación, del cual son beneficiarias todas las familias con niños, niñas y adolescentes mayores de cinco (5) años y menores de dieciocho (18) años de edad, que se encuentren vinculados al sistema escolar, desde el grado transición hasta once (11).

Este apoyo monetario directo que se otorga a los titulares del grupo familiar,[48] impone a su vez una serie de compromisos para acceder a la correspondiente ayuda. Estos consisten, básicamente, en materia de educación en garantizar la asistencia escolar de los menores, mientras que en salud, 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 los compromisos de corresponsabilidad, está orientada al complemento de la inversión en capital humano de los menores.

Ahora bien, por medio del Sistema de Información (SIFA),[49] el programa Más Familias en Acción revisa y actualiza la información de las familias inscritas y los registros que la

integran para verificar el estado en que se encuentra cada una, y así establecer cuales cumplen los requisitos para que les sea realizado el giro del incentivo, que se efectúa cada dos meses.[50]

Con base en los resultados de dicho análisis, el pago de los estímulos a las familias puede ser suspendido cuando al efectuarse el proceso preventivo de revisión de las bases de datos, la familia presenta alguno de los supuestos referidos en el artículo 4 de la Resolución No. 2019 de 2012,[51] a saber: (i) cuando existan indicios serios que permitan inferir el fallecimiento de algún miembro inscrito; (ii) cuando existan indicios graves 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; (iii) cuando por la actuación de los padres un niño menor de siete (7) años incumpla con las condicionalidades en salud, el programa realizará la suspensión preventiva; (iv) por incumplimiento de los compromisos en educación durante tres (3) periodos consecutivos, y (v) por duplicidad, es decir, cuando algún integrante se encuentre registrado más de una vez en la base de datos del programa.

6.3. La modificación del registro a estado suspendido,[52] es una medida preventiva que como su nombre lo indica, suspende la liquidación y entrega de los incentivos del programa. En esta medida, el DPS puede suspender la entrega de los incentivos a partir de la identificación de las causales enunciadas en el párrafo anterior, decisión que se comunica al titular de la familia con el fin de que el núcleo destinatario de la medida reúna los soportes necesarios para no ser excluidos.

Acto seguido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Resolución No. 2019 de 2012, la Dirección de Ingreso Social del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, resolverá mediante acto administrativo sobre la procedencia del levantamiento de la medida de suspensión o la exclusión de la base de datos de los registros o familias, comprobada la ocurrencia de cualquiera de las causales establecidas en el artículo 4 de la resolución en mención. Sin embargo, en este artículo se indicó que cuando se retire al titular de la familia porque se constata que (i) existen menores desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención, o (ii) porque este falleció, se propenderá por

garantizar la continuidad en la entrega del incentivo a los menores.[53]

7. El Departamento para la Prosperidad Social vulneró los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y al mínimo vital de la señora Gina Paola Palacios Romania y de sus hijas Aida Luz Rivas Palacios, María Paola Palacios Romania y Sara Nicol Córdoba Palacios, al suspender el giro del incentivo monetario correspondiente a salud y educación

7.1. En el asunto bajo examen, la señora Gina Paola Palacios Romania considera que el DPS desconoció los derechos constitucionales fundamentales propios y de sus hijas a la especial protección que les confiere la Constitución a los menores de edad, al mínimo vital y al debido proceso administrativo, por cuanto les suspendió la entrega del auxilio del Programa Más Familias en Acción, concretamente al incentivo en salud y educación.

Desde el veintiuno (21) de noviembre de dos mil trece (2013), el DPS se negó a continuar entregando el subsidio a la familia de la peticionaria, pues al hacer el cruce de información con la Registraduría Nacional del Estado Civil, encontró que la cédula de ciudadanía de la peticionaria tiene una anotación de “pérdida o suspensión de derechos políticos”, con ocasión de la pena impuesta el diecisiete (17) de enero de dos mil once (2011) por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, el cual la condenó a la pena principal de prisión de veintiocho (28) meses y veinticuatro (24) días, a una multa de 1.47 SMLMV y a la suspensión de derechos y funciones públicas. Por lo que el DPS indicó que hasta tanto la señora Palacios no tenga el paz y salvo de extinción de la pena, la entrega de los incentivos queda en estado suspendido. Lo anterior, con fundamento en lo establecido en el programa Más Familias en Acción, según el cual, el desembolso del subsidio se suspende “cuando existen indicios graves que permitan inferir que la información suministrada por la familia [...] es falsa, inexacta o inconsistente”. [54]

7.2. A juicio de la Sala, 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.

7.3. Contextualizada así la situación de la señora Gina Paola Palacios, la Sala afirma que el Departamento para la Prosperidad Social vulneró el derecho al debido proceso administrativo, pues fue como consecuencia de esta vulneración que en el caso concreto se materializó la violación a los derechos fundamentales al mínimo vital de la peticionaria y su grupo familiar, compuesto por tres (3) menores de edad, al suspenderle la entrega de los subsidios de nutrición y educación por una causal no prevista en el artículo y de la Resolución 2019 del 6 de diciembre de 2012. Con lo cual afectó el principio de legalidad y tipicidad penal, porque la actora está soportando una sanción que no le fue impuesta bajo el argumento de que la peticionaria tiene información inconsistente respecto de su documento de identidad, pues no tiene vigentes sus derechos políticos.

En este caso se vulneró (i) el derecho al debido proceso administrativo con afectación al principio de legalidad, 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 (ii) el principio de legalidad penal porque la señora Palacios está soportando una sanción que no le fue impuesta. Además, con tal medida se está afectando (iii) a una mujer desplazada y (iv) a sus hijas menores de edad. Es por esto que la Sala considera que la suspensión en el giro de los componentes del programa Más Familias en Acción realizada por el DPS nunca se debió haber efectuado.

A continuación, la Sala se pronunciará en torno a cada uno de los puntos previamente indicados.

7.4. De acuerdo con las consideraciones realizadas en el acápite 5 de esta providencia, el ejercicio de los derechos políticos, se traduce en las facultades de elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones y otras formas de participación democrática, interponer acciones públicas, acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, entre otros (art. 40 CP). Se trata entonces de derechos cuyo objetivo es garantizar la participación de los ciudadanos en la vida política del país, en la gestión de los asuntos públicos y desde luego en garantizar

el principio democrático y la participación ciudadana.[55]

Ahora bien, siguiendo lo establecido en el artículo 52 del Código Penal tales derechos pueden ser suspendidos como consecuencia de una sanción penal: “[...] 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...”.

7.5. Entonces, si bien se reconoce la posibilidad de limitar el goce pleno del derecho a la personalidad jurídica a través de la pérdida o suspensión de los derechos políticos o prerrogativas a que se refiere el Art. 40 de la Constitución Política, se exige la preexistencia de decisión judicial que así lo declare.[56] De esta forma, en virtud del precitado artículo 52 de la Ley 599 de 2000, la Registraduría procederá a dar de baja a los respectivos documentos de identificación “en los censos electorales”. Claramente con este tipo de procedimiento lo único que se pretende es la suspensión de una de las funciones ya referidas que cumple la cédula de ciudadanía, cual es el ejercicio de derechos políticos y la participación en la democracia, pero nunca la pérdida o suspensión de todas las funciones que tiene el documento de identidad, pues por esta vía se estaría pretendiendo la interrupción de la identificación como elemento de la personalidad jurídica de que son titulares todas las personas.

Sumado a lo anterior, esta situación vulnera varios elementos estructurales del Estado Social de Derecho, como lo son el principio de legalidad y tipicidad, los cuales hacen parte del derecho fundamental al debido proceso. El primero de estos ordena que las conductas prohibidas, las sanciones aplicables, los criterios para su determinación y los procedimientos previstos para su imposición estén definidos en un instrumento normativo previo a la comisión de los hechos cuyo juicio se pretende adelantar. Mientras que el segundo, establece que las infracciones, las sanciones aplicables y la correlación que debe haber entre las unas y las otras deben estar descritas de forma clara, expresa e inequívoca.

En relación con el principio de legalidad,[57] el artículo 6 de la Constitución Política consagró que “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o

extralimitación en el ejercicio de sus funciones”. De esta disposición, se desprende que los funcionarios públicos deben actuar con fundamento en los mandatos constitucionales y legales. La interrelación entre estos dos principios busca (i) ofrecer seguridad jurídica informando al sujeto sobre las consecuencias de sus actos antes de que los realice; (ii) homogenizar las decisiones que tome la autoridad competente restringiendo la arbitrariedad judicial o administrativa, y (iii) asegurar la igualdad de trato hacia todos aquellos que han incurrido en la misma conducta.[58]

7.6. Con base en lo anterior, la Sala Primera de Revisión concluye que la medida de suspensión de derechos políticos como sanción penal, no genera confusión en cuanto a cuales son los derechos que se suspenden. Razón por la cual, no puede el DPS hacer extensiva la restricción del ejercicio de los derechos políticos de la accionante a otros derechos fundamentales, pues con ello vulnera el principio de legalidad, en tanto, para que tal limitación fuera posible se requiere que exista una norma legal que establezca que la suspensión de derechos políticos se extiende a la imposibilidad de reclamar subsidios destinados a la población en situación de vulnerabilidad. Entonces, como en el ordenamiento jurídico no existe tal disposición, el DPS desconoce con tal actuación el principio de legalidad al aplicar una sanción no prevista.

Ahora bien, como se indicó en las consideraciones de esta providencia, el numeral segundo del Art. 4 de la Resolución 2019 del 06 de diciembre de 2012,[59] establece como criterio para la suspensión de los subsidios del programa Más Familias en Acción, el hecho de que la información sea falsa o inconsistente al momento de la verificación periódica, y que esta sea “crítica para la liquidación y entrega de la transferencia”. Situación que no se presenta en el caso objeto de estudio, pues el documento de identidad no es falso porque fue emitido por la autoridad competente para ello (Registraduría Nacional) y corresponde a la persona que lo solicitó, y no presenta inconsistencias en tanto los datos contenidos en él permiten identificar a su titular. A partir del documento de identidad de la peticionaria, los funcionarios del programa Más Familias en Acción podían reconocerle los subsidios de alimentación y educación. El hecho de que la señora Gina Paola Palacios Romania tenga suspendidos sus derechos políticos y que por consecuencia de ello se haya dado de baja del censo electoral su documento de identidad, nada tiene que ver con una inconsistencia o falsedad en la información por ella allegada al programa Más Familias en Acción. Esto solo indica que fue hallada responsable penalmente por un delito y le fueron suspendidos sus

derechos políticos.

El Departamento para la Prosperidad Social decidió suspender los subsidios de nutrición y educación a la accionante por una causal no prevista en el Art. 4 de la Resolución 2019 del 06 de diciembre de 2012, con afectación directa de su derecho al debido proceso administrativo y al principio de legalidad. La Constitución no admite que se ponga en duda la asignación del subsidio referido a la actora sin algún tipo de sustento normativo, porque en un Estado de Derecho “nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes [...] con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio” (art. 29, CP), y esto lleva a que la situación asistencial de los ciudadanos solo pueda definirse en aplicación de las normas vigentes y las respectivas interpretaciones de las autoridades judiciales. En eso está fundamentado el principio de legalidad que orienta toda actividad administrativa, el cual protege a los asociados de decisiones arbitrarias.

Además, para la Sala es evidente que la accionante presentó su cédula de ciudadanía original como forma de acreditar su personalidad.[60] Documento que no puede considerarse falso ni inconsistente por el hecho de tener una anotación de suspensión de los derechos políticos. Lo expuesto, lleva a la Sala a concluir que 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, vulnerándose con ello el principio de legalidad.

7.7. La Sala concluye que la limitación en el ejercicio de los derechos políticos no implica la restricción en el goce efectivo de los demás derechos constitucionales fundamentales como el debido proceso administrativo y el mínimo vital, así como tampoco la imposibilidad de ser beneficiarios de las ayudas estatales otorgadas como consecuencia de una política pública destinada a mejorar la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad, concretamente de aquellas familias víctimas del desplazamiento forzado.

En este orden de ideas, el DPS desconoció que la anotación registrada en el documento de identificación de la señora Gina Paola Palacios Romania, referente a la “pérdida o suspensión de derechos políticos”, envuelve únicamente la imposibilidad de ejercer tales derechos, y no la pérdida de vigencia de los demás derechos de que es titular la peticionaria. Razón por la cual tampoco puede considerarse que, por tal anotación, la

información entregada por la peticionaria para hacer parte del programa es inconsistente o falsa.

La suspensión en el giro de los incentivos de salud y educación a la familia de la señora Gina Paola Palacios Romania, efectuada por el DPS, se torna más gravosa si se tiene presente que tal actuación afecta directamente los derechos fundamentales de tres (3) menores de edad

7.8. En el caso bajo examen, la señora Gina Paola Palacios Romania indicó que es madre de tres (3) menores de edad: Sara Nicol Córdoba Palacios, Aida Luz Rivas Palacios y María Paola Palacios Romania, las cuales son las beneficiarias de los incentivos del programa Más Familias en Acción.

Observa la Sala que la finalidad de los subsidios otorgados a las familias en virtud del programa Más Familias en Acción, es garantizar el acceso de los menores de edad a la educación y a la salud, para de esta forma asegurar la materialización de los derechos cuya titularidad se encuentra en cabeza de personas en situación de vulnerabilidad. En concreto, lo que se busca es garantizar los derechos de los menores de edad por medio de: (i) incentivos para la asistencia y permanencia escolar, (ii) promoción de la atención en salud, en particular la asistencia a controles de crecimiento y desarrollo de los niños menores de siete años, e (iii) incentivos en las prácticas de cuidado de los niños, mujeres, adolescentes y jóvenes, en aspectos tales como salud, lactancia materna, desarrollo infantil temprano y nutrición. Objetivos que sin duda alguna tienen la mayor trascendencia a la luz de la Constitución, específicamente, en la medida en que son un desarrollo del principio del interés superior del menor de edad, la prevalencia de los derechos de los menores sobre los de los demás y la protección especial de que es titular la población en situación de desplazamiento.

7.9. Es claro que el Programa Más Familias en Acción, tiene como objetivo principal garantizar la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de los menores de edad que hacen parte de la población más pobre y vulnerable. Razón por la cual, desde el punto de vista constitucional, legal y del derecho internacional, como se expuso en el acápite 4 de esta providencia, no es válida la suspensión efectuada por el DPS en el giro de los incentivos destinados a las hijas de la peticionaria, argumentando que la titular del

auxilio se encuentra en una de las causales de suspensión consagradas en el artículo 4 de la Resolución No. 2019 de 2012.[61] El DPS desconoció que en virtud del principio del interés superior del menor, el cual guía las actuaciones de todas las autoridades públicas, se exige a las autoridades públicas que cuando se encuentren ante una situación donde estén de por medio los derechos de menores de edad, las decisiones o medidas que se adopten deben asegurar el bienestar de estos.

7.10. En este punto, es pertinente reiterar que de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Resolución No. 2019 de 2012, cuando la Dirección de Ingreso Social del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, resuelve retirar al titular de la familia porque se constata que (i) existen menores desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención, o (ii) porque este falleció, se propenderá por garantizar la continuidad en la entrega del incentivo a los menores.[62] Esta disposición reafirma la prevalencia que el programa Más Familias en Acción da a los menores de edad que integran las familias seleccionadas como beneficiarias de los incentivos.

7.11. En relación con los beneficios sociales que son otorgados por el Estado a las personas que hacen parte de la población en situación de desplazamiento, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional en la sentencia T-139 de 2013,[63] al estudiar la negativa del Departamento para la Prosperidad Social de continuar girando un subsidio de nutrición a una menor beneficiaria del programa Más Familias en Acción, consideró que la decisión de no entregar el subsidio vulnera el derecho al mínimo vital de la menor y de su familia. En este sentido resaltó:

“De manera general, la Corte ha definido los subsidios sociales como transferencias de partidas económicas de origen público que se asignan sin contrapartida del beneficiario directo, bien sea este un sujeto individual o colectivo, como la familia. Estos instrumentos propios de las políticas públicas han sido autorizados por la Constitución con el fin de garantizar condiciones de acceso a bienes y servicios básicos de quienes tienen mayores necesidades y menores ingresos dentro de la sociedad. Por eso, además de considerar los subsidios en el marco de las decisiones macroeconómicas de un país, la Corte ha manifestado que estos “aportes estatales” tienen sentido en un Estado Social de Derecho en la medida en que se orienten hacia la promoción de un orden justo, basado en los

principios de solidaridad y progresividad en la satisfacción de los derechos sociales fundamentales de las personas”.

Asimismo, respecto de la importancia que tiene el pago de los subsidios a las personas que integran la población más pobre y vulnerable y su relación con la afectación del derecho fundamental al mínimo vital, la Corte Constitucional en la sentencia T-356 de 2002,[64] consideró:

“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 tutelarmente”.

7.12. De lo expuesto, la Sala Primera de Revisión considera que el DPS debió haber privilegiado y asegurado el ejercicio y goce de los derechos de las niñas Aida Rivas Palacios, María Paola Palacios y Sara Nicol Córdoba Palacios, mediante la garantía de los incentivos de salud y educación de los cuales son titulares. No existe justificación legal ni constitucional que permita excluir a la accionante y a sus hijas de los beneficios que se derivan del acceso a los subsidios previstos en el Programa Familias en Acción.

Si bien el DPS fundamentó la suspensión de la familia de la peticionaria en una de las causales estipuladas en la Resolución No. 2019 de 2012, por encontrarse que esta última tenía una inconsistencia en su documento de identidad y, por ende, le exigió la obtención del paz y salvo de cumplimiento de la pena para proceder a levantar la medida de suspensión, tal exigencia no es procedente. Primero, porque la suspensión de los derechos políticos de la accionante no tiene la virtualidad de afectar el derecho que le asiste a ella y a su grupo familiar, de ser beneficiarios de los subsidios otorgados por el Estado con ocasión de su condición de desplazados, ya que la restricción en el ejercicio de los derechos políticos no puede implicar consecuencias negativas para el ejercicio de otros derechos fundamentales, de lo contrario, se estaría desconociendo el principio de legalidad. Segundo, porque las hijas de la peticionaria, por tratarse de menores de edad, que además son víctimas del desplazamiento, son sujetos de especial protección constitucional, lo que impone a las autoridades la obligación de brindarles un trato especial acorde con su situación de vulnerabilidad e indefensión.

El hecho de que la señora Gina Paola Palacios Romania tenga vigente la medida de suspensión de sus derechos políticos puede traerle consecuencias desfavorables para llevar una vida en condiciones dignas

7.13. En relación con el segundo problema jurídico, la Sala Primera de Revisión considera que la medida de suspensión de sus derechos políticos que tiene la señora Gina Paola Palacios Romania puede traerle consecuencias desfavorables para llevar una vida en condiciones dignas. Y pueden verse a su vez comprometidos los derechos fundamentales de sus hijas.

La Sala estima que el hecho de que la accionante no haya cancelado aún la multa de 1.47 SMLMV que le fue impuesta el diecisiete (17) de enero de dos mil once (2011) por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá y como consecuencia de ello tenga vigente la suspensión de derechos políticos, es una consecuencia de la sanción penal que le fue impuesta. Y en esta oportunidad la Sala no examinará la legalidad de la sentencia penal, en consecuencia no modificara las conclusiones a que llegó el juez encargado del asunto.

Ahora bien, como lo indicó el Juzgado Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad en el auto interlocutorio No. 0557 del siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014), en virtud de lo estipulado en el artículo 4 de la Ley 65 de 1993, modificado por el parágrafo 3º del artículo 3 de la Ley 1709 de 2014,[65] se prevé la posibilidad de que el juez de ejecución de penas modifique la pena de multa por la prestación de un servicio comunitario, cuando la persona no tiene recursos para pagarla y la persona lo solicita. Si bien la accionante no lo solicitó, por las condiciones especiales en que se encuentra la dicha alternativa puede aplicarse en el caso concreto.[66]

7.14. Con base en esto, debido a que la señora Gina Paola Palacios Romania, no cuenta con los recursos suficientes para asumir el pago de la multa, además es un sujeto de especial protección constitucional por ser una mujer desplazada por la violencia y madre cabeza de familia, la Sala ordenará al Juez de ejecución de penas que efectué una revisión del caso a efectos de que con base en las circunstancias particulares de la accionante, considere la posibilidad de cambiar la sanción de multa impuesta por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, por la prestación de un servicio

comunitario.

8. Conclusión

8.1. La medida adoptada por el Departamento para la Prosperidad Social, consistente en suspender la entrega de los incentivos del programa Más Familias en Acción, destinados a la educación y nutrición de las menores Aida Luz Rivas, María Paola Palacios y Sara Nicol Córdoba, debido a la inconsistencia en el documento de identificación de la señora Palacios de acuerdo al cruce con el registro único de supervivencia, desconoce: (i) la situación de vulnerabilidad de la accionante y su grupo familiar, al tratarse de población desplazada por la violencia; (ii) el deber que recae en cabeza de las autoridades administrativas, en virtud del principio del interés superior del menor, de tener una especial consideración a las circunstancias individuales de cada menor de edad al adoptar medidas que afecten el goce efectivo de sus derechos, y (iii) que la suspensión de los derechos políticos no implica en el caso de las víctimas de la violencia, la negación del acceso a la ayuda humanitaria y a los servicios sociales del Estado.

8.2. Un Programa de beneficios sociales cuyo objeto principal consiste en garantizar la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales de la población más pobre y vulnerable, como lo es el que regula el acceso a los subsidios del Programa Más Familias en Acción, no puede excluir de esos beneficios a personas que, como la accionante han cumplido a cabalidad los requisitos exigidos y junto con sus hijas menores de edad, se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad debido a su condición de desplazadas por la violencia. Esto no solo desconoce la garantía a una vida en condiciones mínimas de dignidad, sino también el derecho a que la asignación y suspensión de los auxilios económicos se ciñan a la reglamentación efectuada por las autoridades competentes, en desarrollo del derecho al debido proceso administrativo.

9. Órdenes

9.1. Teniendo en cuenta las razones expuestas en la presente sentencia, la Sala revocará el fallo proferido por la Sala Civil de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá del veintiocho (28) de mayo de dos mil catorce (2014), que revocó la decisión adoptada por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá el quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), en la cual se ampararon los derechos fundamentales al mínimo vital

e interés superior de las menores y, en consecuencia, se ordenó al Departamento para la Prosperidad Social reconocer las cuotas adeudadas de los subsidios económicos dejados de percibir por la señora Gina Paola Palacios. En su lugar, se confirmará parcialmente la sentencia proferida por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, en el entendido de amparar los derechos fundamentales al mínimo vital e interés superior de las menores Aida Luz Rivas Palacios, María Paola Palacios y Sara Nicol Córdoba Palacios.

9.2. Adicionalmente, se ordenará al Juzgado Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá que en virtud de lo estipulado en el artículo 4 de la Ley 65 de 1993, modificado por el parágrafo 3º del artículo 3 de la Ley 1709 de 2014,[67] que prevé la posibilidad de que el juez de ejecución de penas modifique la pena de multa por la prestación de un servicio comunitario cuando la persona no tiene recursos para pagarla, proceda en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia a revisar si dadas las circunstancias particulares de la accionante es factible modificar la pena de multa impuesta.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política.

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia del veintiocho (28) de mayo de dos mil catorce (2014) proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, en la cual se negaron las pretensiones de la tutela incoada por la señora Gina Paola Palacios Romania. En su lugar, se CONFIRMARA PARCIALMENTE la sentencia proferida por el Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá el quince (15) de mayo de dos mil catorce (2014), en el entendido de amparar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital e interés superior de las menores Aida Luz Rivas Palacios, María Paola Palacios y Sara Nicol Córdoba Palacios.

Segundo.- El Juzgado Trece de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Bogotá, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, deberá revisar si dadas las circunstancias particulares de la señora Gina Paola

Palacios Romania, considera viable la modificación de la pena de multa por la prestación de un servicio comunitario.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

Con aclaración de voto

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] A folio 11 obra fotocopia del documento remitido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el cual se indica que “verificado el Registro Único de Víctimas -RUV- reporta que la señora Gina Paola Palacios Romania identificada con CC NO. 35195487, se encuentra incluida activa desde el día 31 de julio de 2008 [...] la señora en mención, fue víctima del desplazamiento forzado por hechos ocurridos en Vistahermosa Meta, en fecha 10/02/2008”. En adelante siempre que se haga mención a un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[2] A folios 2 y 4 obra copia de los documentos de identidad de las hijas de la señora Gina

Paola Palacios Romania: Aida Luz Rivas Palacios y Sara Nicol Córdoba Palacios.

[3] A folio 2, obra fotocopia de la tarjeta de identidad de la menor Aida Luz Palacios Rivas, donde consta que nació el dos (2) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

[4] En el documento remitido por la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas, consta que la menor María Paola Palacios Romania se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas como hija de la señora Gina Paola Palacios Romania.

[5] A folio 3, obra fotocopia del Registro civil de nacimiento de Sara Nicol Córdoba Palacios en el cual consta que nació el veintinueve (29) de octubre de dos mil doce (2012).

[6] Es pertinente señalar que el programa MFA otorga tres tipos de incentivos a las familias beneficiarias: salud, educación y el incentivo de semilla de compromiso. El incentivo de salud tiene por finalidad complementar el ingreso familiar dirigido a mejorar la nutrición y salud de los menores durante la etapa crítica de su crecimiento. Es por esto que la accionante hace referencia en el escrito de tutela al incentivo de nutrición, sin embargo, siguiendo lo establecido en la versión 2ª del Manual Operativo del programa Más Familias en Acción, tal incentivo se denomina de manera general como incentivo de salud. Con base en esto, la Sala Primera de Revisión se referirá en esta providencia al incentivo de nutrición como el incentivo de salud.

[7] Folio 60.

[8] Folio 10.

[10] Ibídem.

[11] Folio 32.

[12] Folio 19.

[13] Folio 1.

[14] Folio 2.

[15] Folio 4.

[16] Folio 62.

[17] Folio xx cuaderno de revisión.

[18] Folio 26.

[19] Folios 30 al 35.

[20] Folios 40 al 42.

[21] Folio 44.

[22] Folio 53.

[23] Ver la sentencia T-110 de 2010.

[24] Folio 10.

[25] Folios 43 al 44.

[26] De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 es desplazado “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

[27] En sentencia T-821 de 2007 (MP Catalina Botero Marino, AV Jaime Araujo Rentería), la Sala Octava de Revisión se pronunció en torno al caso de una mujer desplazada por la violencia que reclamaba la protección de su derecho y el de su familia, a la ayuda humanitaria de emergencia. En este fallo, la Sala consideró que la tutela era el mecanismo directo e idóneo de protección de los derechos invocados por ella. Al respecto señaló: “la acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se

encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción”. Similar consideración fue expuesta por la Corte Constitucional en la sentencia T-441 de 2012 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), esta vez la Sala Octava de Revisión conoció el caso de una mujer desplazada por la violencia que incoa acción de tutela contra Acción Social, aduciendo que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vida y a la igualdad, al negar la inscripción de ella y de su grupo familiar en el RUPD. En esa oportunidad, la Corporación consideró que el amparo era el medio procedente y, como fundamento de esa decisión, adujo que “en reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha dispuesto que la acción de tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada. Concretamente, este Tribunal ha entendido que si bien debido a la naturaleza jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social– hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las actuaciones de esta entidad pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, tratándose de personas en situación de desplazamiento forzado tales medios no resultan idóneos y eficaces debido a las circunstancias particulares en que se encuentran”.

[28] A folio 11 obra fotocopia del documento remitido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el cual se indica que “la señora Gina Paola Palacios Romania identificada con CC No. 35195487, se encuentra incluida activa desde el día 31 de julio de 2008 [en el Registro Único de Víctimas], fue víctima del desplazamiento forzado por hechos ocurridos en Vistahermosa de Meta, en fecha 10/02/2008”.

[29] Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-019 de 1993 (MP Ciro Angarita Barón) y C-796 de 2004 (MP Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

[30] Sentencia T-029 de 1994 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

[31] *Ibíd.*

[33] Creado por el artículo 43 de la Convención de los Derechos del Niño. El Comité de los Derechos del Niño es el órgano autorizado para interpretar las normas incorporadas a la Convención de los Derechos del Niño, con el objetivo de lograr la plena efectividad de los derechos proclamados en este instrumento. La función interpretativa de este órgano es ejercida a través de observaciones generales, las cuales, aunque no forman parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, sí forman parte del bloque como fuente interpretativa, conforme al artículo 93, inciso 2, de la Constitución Política.

[34] “El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños concreto o genérico o a los niños en general. El artículo 3, párrafo 1, establece una obligación intrínseca para los Estados, es de aplicación directa (aplicabilidad inmediata) y puede invocarse ante los tribunales”.

[35] Conforme al cual, “si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Los derechos consagrados en la Convención y sus Protocolos facultativos establecen el marco interpretativo”.

[36] “Siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requieren garantías procesales. Además, la justificación de las decisiones debe dejar patente que se ha tenido en cuenta explícitamente ese derecho. En este sentido, los Estados partes deberán explicar cómo se ha respetado este derecho en la decisión, es decir, qué se ha considerado que atendía al interés superior del niño, en qué criterios se ha basado la decisión y cómo se han ponderado los intereses del niño frente a otras consideraciones, ya se trate de cuestiones normativas generales o de casos concretos”.

[37] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-17/2002 del 28 de

Agosto de 2002.

[38] Ver sentencias T-503 de 2003 y T-397 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[39] Sentencia T-408 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

[40] MP Antonio Barrera Carbonell, SV Vladimiro Naranjo Mesa. En esta oportunidad, la Sala Plena estudió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 65 (parcial) del Decreto-ley 2241 de 1986 “por el cual se adopta el Código Electoral”, según el cual “El Registrador Nacional del Estado Civil periódicamente señalará el valor de los duplicados, renovaciones, rectificaciones de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad y de los libros y publicaciones que edite la Registraduría y la tarifa de los servicios que ésta preste”. La Corte Constitucional del aparte demandado, consideró que dada la importancia de la cédula, un gravamen de esa naturaleza resultaba inconstitucional, razón por la cual se declaró INEXEQUIBLE la expresión “renovación”, contenida en el artículo 65 del Decreto-ley 2241 de 1986.

[41] Constitución Política. Artículo 40. “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública”.

[42] Constitución Política. Artículo 98. “La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley. Quienes hayan sido suspendidos en el ejercicio de la ciudadanía, podrán solicitar su rehabilitación. Parágrafo. Mientras la ley no decida otra

edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años”.

[43] Ley 599 de 2000 “por el cual se expide el Código Penal”. Artículo 43. “Las penas privativas de otros derechos. Son penas privativas de otros derechos: 1. La inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas. [...]”.

[44] Artículo 44, Código Penal.

[45] T-069 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-561 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa) y T-162 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

[46] El manual operativo (MO) es la guía de operaciones del programa Más Familias en Acción (MFA), este tiene como marco normativo 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”, así como en el Decreto No 4155 de 2011 “por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura”, y la Resolución No. 2019 de 2012 “Por la cual se establecen las condiciones de salida de los beneficiarios del programa Familias en Acción”.

[47] 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”. Artículo 1º. “El programa Familias en Acción desarrollará sus acciones bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados, en el marco de este programa”.

[48] Ley 1532 de 2012. Artículo 10. “Periodicidad y forma de pago. Los pagos a las familias se efectuarán cada dos meses, en las condiciones estipuladas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. No obstante lo anterior en relación con emergencias de orden social o económicas esta periodicidad puede ser modificada. || Parágrafo 2º El programa privilegiará el pago de los subsidios a las mujeres del hogar, como una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia”.

[49] Creado por el párrafo 1º del artículo 6 de la Ley 1532 de 2012. “[...] Créase el Sistema de Información de Subsidios Monetarios, cuyo fin es: 1. Sistematizar y automatizar la información sobre las familias beneficiarias de los programas de transferencia monetaria. 2. Garantizar la publicidad de las condiciones de acceso, criterios de elegibilidad, criterios de priorización, autoridades competentes para su otorgamiento, plazos y procedimientos de postulación. 3. Estimular la Veeduría Ciudadana y de las autoridades públicas de control, sobre las actuaciones de los funcionarios competentes para el otorgamiento de dichos subsidios”.

[50] De acuerdo con el Capítulo 4, numeral 4.1, “los registros de la base de datos pueden ser de cuatro tipos: a) Registro beneficiario: Registros inscritos con información completa en el SIFA para la liquidación de los incentivos de salud y/o educación. b) Registro elegible inscrito: Registros inscritos que no son calificados para recibir incentivo por no presentar información completa de salud o educación que soporte la liquidación y entrega de la TMC. c) Registro suspendido: Registros glosados, es decir, aquellos que por procesos de depuración y controles de calidad permanecen en la base de datos, pero, por presentar alguno de los casos referidos en el numeral 4.3, deben reunir soportes para no ser excluidos. La modificación del registro a estado suspendido no constituye una sanción, toda vez que se considera como una medida preventiva para la liquidación y entrega de los incentivos del programa. d) Registro excluido: Registros que no hacen parte de ninguno de los procesos del ciclo operativo del programa [...]”.

[51] La Ley 1532 de 2012 reguló el funcionamiento de Más Familias en Acción y otorgó en el artículo 14, la competencia al programa para que este fijara los criterios e indicadores de salida de los beneficiarios, los cuales fueron reglamentados a través de la Resolución No. 2019 de 6 de diciembre de 2012, expedida por el Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

[52] De acuerdo con el artículo 3 de la Resolución No. 2019 de 2012, los estados de las familias en la base de datos del Sistema de Información del Programa Familias en Acción - SIFA-, se definen en función de los estados de los registros que la integran: “1. Familia Beneficiaria: Familia con al menos un integrante en estado beneficiario. 2. Familia Elegible Inscrita: Familias inscritas que no son receptoras de ninguno de los incentivos: a) Familias con todos sus integrantes en estado elegible inscrito. b) Familias con integrantes en estado

elegible inscrito, en estado suspendido y en estado excluido. 3. Familia Suspendida: Familias glosadas, es decir que deben reunir soportes para no ser excluidas del Programa. a) Familias con todos sus integrantes en estado suspendido. b) Familias cuyo titular se encuentra en estado suspendido. 4. Familias Excluidas: Corresponde a las familias que no hacen parte de ninguno de los procesos del ciclo operativo del programa: a) Por tener todos sus miembros en estado excluido. b) Por tener al titular en estado excluido. c) Por fraude, cuando existe evidencia de 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 monetaria”.

[53] Artículo 7. “Exclusión de la base de datos. Una vez surtida la correspondiente revisión de las condiciones de permanencia y evaluada la recomendación elevada por la Administración Municipal, la Dirección de Ingreso Social del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, resolverá sobre la procedencia del levantamiento de la medida de suspensión o la exclusión de la base de datos de los registros o familias, comprobada la ocurrencia de cualquiera de las causales establecidas en el artículo cuarto de la presente resolución. || En concordancia con el Parágrafo 2° del artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, se procederá a retirar el titular cuando el Instituto Colombiano de Bienestar Familias -ICBF-, notifique formalmente que existen menores desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención. En estos casos, se propenderá por que los incentivos de los menores sean otorgados a los adultos del hogar que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos. El procedimiento estará en concordancia con los, mecanismos establecidos por el programa para hacer la novedad “cambio de titular”. Para el caso del numeral primero del artículo cuarto de la presente resolución, y siempre que el fallecido sea el titular, se agotarán todos los mecanismos establecidos por el programa para hacer la novedad “cambio de titular”, buscando garantizar la continuidad en la entrega del incentivo a los menores beneficiarios. En el caso previsto en el numeral segundo del artículo cuarto de la presente resolución, sólo cuando se determine, luego de haberse surtido el debido proceso, que la información reportada fue falsa, inexacta o inconsistente, y que como resultado se generó inelegibilidad en la transferencia monetaria, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ordenará la exclusión de la persona e informará a las autoridades competentes cuando lo amerite”.

[55] Sobre el principio democrático y la participación ciudadana, la Sala Tercera de Revisión consideró en la sentencia T-263 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez), que “una preocupación del constituyente fue el establecimiento de un marco democrático – de un principio fundamental –, que sirviera de pilar sobre el cual se soportara el Estado Social de Derecho, así como su despliegue frente a la sociedad. Es por esto, que desde el preámbulo de la Carta, se indicó que la Asamblea Nacional Constituyente obraba “(...) con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático”. Varias normas de la Constitución enfatizan la importancia que para el ordenamiento colombiano tiene la democracia, que se muestra a través de tres dimensiones disímiles aunque convergentes. Así, se consolida como pilar fundante del Estado, como fin del mismo y como derecho de las personas en diversos ámbitos de la vida social”. Desde la dimensión de derecho, el principio democrático se estipuló en el artículo 40 de la Constitución, en el cual se consagra “la facultad de todo ciudadano de “[...] participar en la conformación, ejercicio y control del poder político [...]”.”

[56] Ver sentencia C-329 de 2003 (MP Álvaro Tafur Gálvis). En esta oportunidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano en contra del inciso final del artículo 52 de la Ley 599 de 2000, “por la cual se expide el Código Penal”. Las razones expuestas por el ciudadano consistían básicamente en considerar que la expresión “conllevará la accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas” contraría los artículos 1º, 2º, 40 y 98 de la Constitución Política, como quiera que se restringe de manera definitiva la posibilidad de ejercer funciones públicas a quien resulta condenado en los términos del artículo acusado y que toda persona, como titular de la soberanía popular, reclama instintivamente su deseo de participar en las esferas que han modelado su personalidad –familia, escuela, sociedad y Estado- y que su derecho al respecto no se puede limitar sin contravenir los fundamentos del Estado Social de Derecho. Por su parte, la Sala Plena resaltó que “La Constitución señala que en aquellos casos determinados por el legislador se podrá suspender el ejercicio de la ciudadanía mediante una decisión judicial. La Corte llama la atención sobre el hecho que la suspensión del ejercicio de la ciudadanía autorizada directamente por la Constitución, implica que el ejercicio de los derechos políticos ligados a la misma se suspende igualmente en esas circunstancias, con lo que las prerrogativas a que alude el artículo 40 superior no podrán ser ejercidas por aquellas personas sobre las que recaiga una

decisión judicial en este sentido”. Finalmente, la Corte declaró exequible el inciso demandado tras considerar que “No se encuentra [...] que la norma desconozca los principios que en materia de establecimiento de las penas orientan la actividad del legislador. Téngase en cuenta al respecto que en el marco del Estado social de derecho que nos rige, quien es condenado a la pena privativa de la libertad recibe la sanción penal más grave y la reducción de sus derechos más drástica como consecuencia de las conductas punibles que para el legislador quebrantan más profundamente el ordenamiento jurídico, por lo que la consecuente restricción de los derechos políticos que conlleva la imposición de la pena accesoria de inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas no resulta desproporcionada o irrazonable”.

[57] Este principio se erige en una expresión de racionalización del ejercicio del poder, pues pretende el sometimiento de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas a una norma previa y expresa que las faculta.

[58] Sentencias C-530 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett), C-818 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil; AV Jaime Araujo Rentería) y C-030 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa).

[59] Artículo cuarto. Suspensión en la base de datos. “El Programa Familias en Acción, como medida preventiva, suspenderá los registros incluidos en las bases de datos en los siguientes casos: [...] 2. Cuando existan indicios graves 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...”

[60] La Sala Primera de Revisión en la sentencia T-561 de 2012, estudio la acción de tutela interpuesta por una mujer desplazada contra el Banco Agrario de Colombia S.A., por la presunta violación de los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la vida digna, por cuanto le negó la entrega del giro relativo a la ayuda humanitaria de emergencia otorgada por el Departamento para la Prosperidad Social porque presentó como documento de identificación una contraseña y, posteriormente, un comprobante de documento en trámite y una certificación expedida por la RNEC de Medellín. En esta ocasión la Sala

Primera indicó que la cédula de ciudadanía tiene entre sus funciones principales servir como prueba de la personalidad jurídica. Sin embargo, resaltó que “el medio irremplazable para asegurar el fin de proteger la seguridad en las transacciones es aquel que se concreta en la adecuada acreditación de la personalidad. La presentación de la cédula constituye entonces un “medio” de segundo grado; es decir, previsto para alcanzar el primero. Al efectuar esa precisión se evidencia que, aunque la presentación de la cédula es por regla general la forma de acreditar la personalidad, no es la única forma concebible de hacerlo, de manera que, cuando existan suficientes elementos para alcanzar la convicción sobre la identidad del interesado, si ese sujeto hace parte de uno de los grupos de especial protección constitucional, como la población desplazada, no puede negarse su acceso a un derecho como la ayuda humanitaria, pues ello resulta desproporcionado en sentido estricto, como se pasa a explicar.

[61] Artículo cuarto. Suspensión en la base de datos. “El Programa Familias en Acción, como medida preventiva, suspenderá los registros incluidos en las bases de datos en los siguientes casos: [...] 2. Cuando existan indicios graves 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...”

[62] Artículo 7. “Exclusión de la base de datos. Una vez surtida la correspondiente revisión de las condiciones de permanencia y evaluada la recomendación elevada por la Administración Municipal, la Dirección de Ingreso Social del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, resolverá sobre la procedencia del levantamiento de la medida de suspensión o la exclusión de la base de datos de los registros o familias, comprobada la ocurrencia de cualquiera de las causales establecidas en el artículo cuarto de la presente resolución. || En concordancia con el Parágrafo 2° del artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, se procederá a retirar el titular cuando el Instituto Colombiano de Bienestar Familias -ICBF-, notifique formalmente que existen menores desescolarizados, explotados laboralmente, muestren desnutrición, sean víctimas de maltrato físico y/o sexual, abandono o negligencia en su atención. En estos casos, se propenderá por que los incentivos de los menores sean otorgados a los adultos del hogar que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos. El procedimiento estará en concordancia con los, mecanismos establecidos por el

programa para hacer la novedad “cambio de titular”. Para el caso del numeral primero del artículo cuarto de la presente resolución, y siempre que el fallecido sea el titular, se agotarán todos los mecanismos establecidos por el programa para hacer la novedad “cambio de titular”, buscando garantizar la continuidad en la entrega del incentivo a los menores beneficiarios. En el caso previsto en el numeral segundo del artículo cuarto de la presente resolución, sólo cuando se determine, luego de haberse surtido el debido proceso, que la información reportada fue falsa, inexacta o inconsistente, y que como resultado se generó inelegibilidad en la transferencia monetaria, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ordenará la exclusión de la persona e

informará a las autoridades competentes cuando lo amerite”.

[63] MP Luis Ernesto Vargas Silva. En esa oportunidad, la Sala Novena de Revisión conoció la acción de tutela interpuesta por la señora Sepúlveda, en representación de su hija menor de edad, quien fue diagnosticada con retraso mental, microcefalia e hiperactividad secundaria al retraso, contra Acción Social, hoy Departamento para la Prosperidad Social, por considerar que esta entidad vulneró los derechos fundamentales al suspenderle el subsidio de nutrición del programa Familias en Acción, tras considerar que dicho subsidio se entrega únicamente si los niños están escolarizados en instituciones de educación formal. Ante lo que la accionante solicitó que se tomara en consideración que la menor asiste al Centro Madre de Dios de Monserrat para niños en situación de discapacidad, y que allí desarrolla algunas tareas pedagógicas de acuerdo con sus capacidades. La Corte ordenó (i) a la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Alcalá (Valle del Cauca), inscribir a la menor en una institución educativa formal de preferencia inclusiva, y (ii) al Departamento para la Prosperidad Social otorgar al núcleo familiar de Gina Manuela Leal Sepúlveda el subsidio de Familias en Acción contemplado para niños mayores de 7 años.

[64] MP Marco Gerardo Monroy Cabra. En esa ocasión, la Sala Sexta de Revisión conoció la acción de tutela incoada por Lilia Macías Motta, compañera permanente del señor David Santiago Menco, interpuso acción de tutela contra el Hospital Erasmo Meoz de Cúcuta así como también contra la Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano (Comfaoriente), por considerar vulnerados los derechos constitucionales de su hijo menor de edad. Manifiesta la accionante que el motivo de la violación radica en que el hospital accionado se excedió en el tiempo para entregar los recursos monetarios en la caja de

compensación accionada destinados al pago del subsidio familiar correspondiente a los meses comprendidos entre julio y diciembre de 2000, y los comprendidos entre enero y septiembre de 2001.

En esta medida, la Corte ordenó a Comfaorienté el pago de las sumas correspondientes al Subsidio Familiar de la señora Macías Motta, por los meses comprendidos entre julio y diciembre de 2000, enero y septiembre de 2001, y los demás meses que se le haya dejado de pagar el subsidio hasta la presente fecha.

[65] “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”.

[66] Folios 30 al 33.

[67] “Por medio de la cual se reforman algunos artículos de la Ley 65 de 1993, de la Ley 599 de 2000, de la Ley 55 de 1985 y se dictan otras disposiciones”.