



Libertad y Orden

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA**

Popayán, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADO PONENTE: CARLOS H. JARAMILLO DELGADO

EXPEDIENTE No: 19001-33-33-009-2020-00045-00

ACCIONANTE: YULIANA MARCELA BURBANO MUÑOZ

**ACCIONADO: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA
PROSPERIDAD SOCIAL – JÓVENES EN ACCION**

ACCIÓN: TUTELA

Decide el Tribunal Administrativo del Cauca sobre la impugnación formulada por la parte accionante contra la Sentencia N° 044 del 24 de abril de 2020, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán, mediante la cual se negó la acción de tutela.

I- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

La señora MARÍA XIMENA MUÑOZ GUERRERO, identificada con CC No. 34.551.037, obrando en condición de agente oficiosa y madre de la menor de edad YULIANA MARCELA BURBANO MUÑOZ, identificada con T.I No. 1002964207, instauró acción de tutela en contra del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de su agenciada a la educación y el mínimo vital.

En consecuencia, pretende que su hija (i) vuelva a hacer parte del programa Jóvenes en Acción en el entendido de que pueda volver a recibir los incentivos monetarios dejados de percibir de dicho programa; (ii) se deje sin efecto alguno las medidas adoptadas por el DPS – Jóvenes en Acción que llevaron a desvincular a su hija de los subsidios monetarios del programa y (iii) se ordene de manera inmediata al DPS – Jóvenes en Acción pagar los incentivos monetarios dejados de percibir.

1.1. HECHOS

La agenciada Yuliana Marcela Burbano Muñoz inició sus estudios académicos en la Universidad del Cauca, en la carrera de Contaduría Pública, para el primer periodo del año 2019. Luego de su ingreso, fue aceptada en el programa Jóvenes en Acción por cumplir con los requisitos necesarios para ello.

Como la joven Burbano Muñoz no se encontraba satisfecha en la carrera de Contaduría Pública, se inscribió en el programa de Ingeniería Ambiental, que era la carrera que de verdad quería estudiar, por lo que se preparó para el examen y fue admitida en dicho programa para el segundo periodo académico del año 2019, iniciando sus clases el 9 de septiembre de esa anualidad.

Respecto al auxilio económico otorgado para cursar sus estudios universitarios, indica que recibió un primer incentivo el 7 de octubre de 2019, es decir después de haber iniciado sus estudios en el programa de Ingeniería Ambiental.

En el mes de febrero del presente año, revisó la plataforma del programa Jóvenes en Acción, y observó que el segundo incentivo económico se encontraba disponible para ser cobrado, por lo cual se dirigió a la entidad bancaria correspondiente, donde le informaron que no había ninguna consignación a su nombre.

Por lo anterior, se dirigió a las oficinas de Prosperidad Social de la ciudad de Popayán, donde se le indicó que no recibiría más incentivos económicos, en razón a que se había cambiado de carrera.

El 26 de febrero de 2020 elevó petición ante el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – Jóvenes en Acción, la cual fue resuelta de manera negativa a través de escrito del 3 de marzo de esta anualidad, aduce que la coordinadora del GTI Jóvenes en Acción sustentó su respuesta en argumentos formales y no con base en la realidad.

Refirió que la actuación de la entidad accionada puede que sea formal, ya que si bien las normas aplicables al caso concreto disponen que el cambio de carrera es causal de exclusión, lo cierto es que debe tenerse en cuenta que no siempre lo formal significa lo justo, ya que de ser así se estaría trasgrediendo la realidad y derechos sustanciales, pues en ningún momento el retiro o suspensión del programa se hizo por causales ilegales como falsificaciones o un déficit en el rendimiento académico, sino el escoger una profesión con la cual se sintiera satisfecha.

Solicitó en consecuencia dar aplicación al derecho sustancial y los principios constitucionales. En este sentido, pidió tener en cuenta la sentencia T- 468 de 2018, sobre la prevalencia del interés superior del menor.

La madre de la menor refirió que trabajaba en un almacén de ropa, pero con ocasión de la pandemia del coronavirus COVID 19 perdió su trabajo, lo que hace que no pueda ayudar económicamente a su hija en sus estudios universitarios. Agregó que, si bien la Universidad decidió suspender actividades presenciales, se mantienen las clases virtuales y es necesario que la agenciada cuente con los implementos típicos de su carrera que son costosos, los cuales no podrá adquirir.

Mencionó que al ir saliendo de la crisis que generó la pandemia, las empresas van a contratar menos personas, por lo que conseguir trabajo será difícil, y esto puede afectar el acceso a la educación de la menor, porque no tendrá recursos para asumir los costos requeridos.

Citó como caso semejante, la sentencia del Consejo de Estado del 4 de mayo de 2017, radicado 2016-00559-01, e indicó que la tutela es el mecanismo eficaz para la protección de los derechos fundamentales, dada la situación de emergencia que vive el país y la suspensión de actuaciones judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura.

2. INFORME DE TUTELA

2.1. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

En síntesis, puso de presente que a través del oficio N° S-2020- 4104-029722 del 2 de marzo de 2020, se dio respuesta a la solicitud elevada por la accionante en el siguiente sentido:

"...Tenga en cuenta que, según lo establecido en el Manual Operativo de JeA, en la medida que el participante cambie de programa de formación, realice traslado de sede educativa o cambio de Institución Educativa -IE-, JeA tomará dicha modificación como un proceso de formación nuevo, es decir que no realizará más entrega de incentivos al beneficiario. Ahora bien, es necesario aclarar que de acuerdo con lo establecido en el Manual citado el Programa acompañará al joven durante un solo proceso de formación académico, en el caso de su hija la carrera profesional antes mencionada. Por lo que se concluye que no habrá lugar a generar incentivos por la carrera de Ingeniería Ambiental que se encuentra adelantando actualmente la menor..."

Expuso que el programa Jóvenes en Acción busca la formación para el trabajo, la generación de ingresos autónomos y el mejoramiento de las condiciones de vida de los jóvenes en condición de pobreza, lo que se realiza mediante un modelo de transferencias condicionadas y el fortalecimiento de competencias transversales.

El mencionado programa está dirigido a los jóvenes bachilleres, quienes una vez logren ingresar a la educación superior, pueden acceder a un incentivo económico durante su proceso de formación, bien sea como técnico profesional, tecnológico o profesional universitario, con el fin de apoyar sus gastos de sostenimiento y manutención, lo cual conlleva a incrementar la empleabilidad y mejorar su calidad de vida, pues les permite el acceso a la educación.

Respecto a la verificación de compromisos y liquidación de incentivos, indicó que el programa Jóvenes en Acción está basado en el mecanismo de Transferencias Monetarias Condicionadas –TMC-, por tanto, los jóvenes al cumplir con los compromisos del programa, que hacen parte de él, reciben un incentivo económico bimensual.

El SENA o la Institución de Educación Superior respectiva, deberá remitir periódicamente al DPS un reporte que contenga la información académica y de desempeño del joven, de conformidad con los parámetros técnicos establecidos y las fechas indicadas en el cronograma definido por el programa Jóvenes en Acción.

Además del reporte remitido, es necesario tener en cuenta lo siguiente: 1. Si el joven ha cumplido con los compromisos del Programa Jóvenes en Acción y si la información requerida cumple con los lineamientos acordados previamente con cada institución educativa (SENA e IES). 2. Si la información del joven, consignada en el reporte de verificación de compromisos, entregada por las instituciones educativas presenta alguna inconsistencia u omisión que impida la entrega de incentivos por alguna razón. 3. Si el joven ha incurrido en alguna casual de salida del Programa Jóvenes en Acción.

Respecto a la entrega del incentivo económico, menciona que se hace a través de un abono a una cuenta bancaria o producto financiero autorizado, o un giro por corresponsal bancario; y se reconocerá la entrega por máximo tres periodos de verificación o ciclos operativos financieros.

De otra parte, trajo a colación el numeral 5.2.2.9.1 del Manual Operativo, que hace referencia a los tiempos de permanencia en el programa Jóvenes en Acción, así: *"...Una vez efectuada la inscripción del participante en el Programa Jóvenes en Acción, no puede realizar cambios de código SNIES programa (tránsitos de institución educativa, nivel formación, programa de formación, sedes en la misma institución educativa) en la información reportada por las IES; y en el caso del SENA, no se permiten cambios de ficha asociados a un cambio de código programa en la información reportada. El participante que se encuentre en alguna de las anteriores circunstancias no es sujeto de verificación de compromisos ni entrega de TMC por parte del Programa Jóvenes en Acción..."*

El no ser sujeto de verificación, conlleva a generar una de las condiciones de salida descrito en el documento GUÍA OPERATIVA– suspensiones y condiciones de salida del programa Jóvenes en Acción, para lo cual hizo referencia a una tabla que establece los criterios de retiro.

Finalmente, manifestó que la actuación desplegada por Prosperidad Social está ajustada al marco normativo dispuesto, por cuanto la accionante incurrió en una de las causales que determinan su salida del programa, cual es, cambiarse de programa.

3. LA SENTENCIA IMPUGNADA

En la sentencia No. 044 del 024 de abril de 2020, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán, se resolvió negar la acción de tutela.

En síntesis, estimó que la decisión de la entidad accionada de retirar a la estudiante universitaria del programa Jóvenes en Acción se ajustó a los lineamientos establecidos en el Manual Operativo, que fuera establecido por medio de la Resolución N° 01020 del 6 de mayo de 2019 expedida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, pues el cambio de carrera o programa universitario tiene como consecuencia la pérdida del auxilio económico por incumplimiento de los compromisos adquiridos previamente con el programa.

Destacó que la formación de la accionante no se realiza por ciclos propedéuticos (donde si es posible hacer cambios de programa), pues el programa que cursa es del nivel profesional, por lo tanto, el cambio de carrera o programa universitario tiene como consecuencia la pérdida del auxilio económico por incumplimiento de los compromisos adquiridos, pues las reglas del beneficio otorgado se encontraban definidas desde el principio y eran del pleno conocimiento de la accionante, según lo expuso la accionante en el escrito de tutela.

Por lo anterior, concluyó que la entidad accionada no vulneró los derechos fundamentales de la señorita Yuliana Marcela Burbano Muñoz.

4. LA IMPUGNACIÓN DE LA PARTE ACCIONANTE

Arguyó que el propósito de la tutela no era nuevamente conocer el marco jurídico del programa, sino superar la discusión formal y llevarla al plano de los principios constitucionales, empero el juzgado se limitó a repetir los requisitos formales.

Señaló que la Juez ni siquiera tuvo en cuenta el interés superior de la menor, mismo que fue invocado en el escrito de tutela.

Invocó el orden justo como uno de los presupuestos del Estado Social de Derecho, y refirió que la justicia debe atenerse a la realidad de las cosas y dar a cada cual lo que merece, y en su caso, debe observarse que fue excluida por no cumplir un requisito formal a sabiendas que su cambio de carrera se hizo el mismo año, para el siguiente semestre en la misma institución universitaria.

Rechazó que la Juez considerara que, si se permitiera el cambio de carrera la persona beneficiaria seguiría recibiendo el incentivo al infinito, porque existe un requisito de permanencia que es más real y justo frente a los jóvenes que salen del colegio a los 16 años sin mucha claridad sobre su futuro, y es el límite de la edad de 25 años.

Refirió que el espíritu del programa Jóvenes en Acción es proteger a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, como es el caso de la menor agenciada, ya que dispone de un Sisbén con puntaje bajo, así como con una familia de escasos recursos.

La accionante, en su condición de madre de la menor, reiteró que con ocasión de la pandemia del coronavirus COVID 19 perdió su trabajo como empleada en un almacén de ropa, y tiene serias dificultades para el sostenimiento de su hogar, por lo que necesitan una ayuda verdadera de parte del Estado. Agregó que no pudo acceder a las ayudas del gobierno como el ingreso solidario y la devolución del IVA.

Destacó que su familia se encuentra en una seria crisis, porque ya tenía duros problemas económicos que se agravaron con la crisis sanitaria, situación que la juez de primera instancia ni siquiera dilucidó en la parte motiva del fallo de tutela, ni abordó las situaciones reales que viven muchas familias colombianas como consecuencia de la pandemia y el confinamiento obligatorio, así como tampoco tuvo en consideración la finalidad del Estado Social de Derecho y las circunstancias concretas del presente caso, limitándose a aplicar las formas legales.

Sostuvo que el derecho fundamental a la educación de su hija se encuentra en peligro latente, porque no tiene recursos para pagar el semestre 2020 – I, y todo se agrava porque perdió su trabajo debido a la emergencia sanitaria que vive el país, de manera que recae sobre su hija solventar el 100% del valor de la matrícula correspondiente a este periodo académico y sin la

ayuda que un principio recibió por cumplir los requisitos de vulnerabilidad, y que le permitieron ingresar al programa Jóvenes en Acción, le será imposible acceder a la educación.

Citó la sentencia del CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN CUARTA consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ Bogotá, D.C., de cuatro (4) de mayo de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00559-01, para destacar que el derecho fundamental a la educación sí se puede llegar a violar puesto que el no pago implica una paralización del ingreso a la educación, colocando al accionante en una situación de vulnerabilidad porque asume necesidades básicas diferentes a las concernientes con la educación, y que no está en la posibilidad de soportar.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

El Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32, en SEGUNDA INSTANCIA.

2. MARCO NORMATIVO DEL PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social adoptó, mediante la *Resolución nro. 01970 de 21 de noviembre de 2012*, el Programa de Jóvenes en Acción, el cual busca incentivar y fortalecer la formación de capital humano de la población joven en condición de pobreza y vulnerabilidad, mediante un modelo de transferencias monetarias condicionadas, que permita el acceso y permanencia en la educación y el fortalecimiento de competencias transversales.

Mediante diferentes actos administrativos se han fijado diferentes criterios y versiones tendientes a la aplicación del programa, mediante *Resolución nro. 01519 de 22 de mayo de 2017*, se aprobó el *Manual Operativo del Programa de Jóvenes en Acción* se creó la Versión 6, en aras de reconocer la excelencia de los estudiantes, de conformidad con la calidad de los programas de formación que imparten las instituciones educativas y con la finalidad de hacer un uso adecuado de los recursos destinados por el Gobierno Nacional.

Dicho programa cuenta con unos requisitos para poder acceder al mismo, para el efecto, los jóvenes elegibles que serán potenciales participantes del Programa Jóvenes en Acción deben tener nacionalidad colombiana, bachilleres que cuenten con la edad de 16 a 24 años, **estar registrados en algún grupo poblacional del Sisben III**; o en la Red Unidos; o en el Registro de Víctimas en el estado de "incluido"; o en las listas censales de jóvenes indígenas o con medida de adoptabilidad del ICBF. Asimismo, si se encuentran en el nivel de formación profesional universitario deben tener máximo cuatro periodos académicos matriculados.

El Programa de Jóvenes en Acción cuenta con una estructura que comprende varios estados que se componen de la siguiente manera:

- Pre registro, que es el estado previo al registro y corresponde a la persona que ha manifestado su interés en participar en el programa y proporciona la información actualizada sobre la identificación personal, pero no implica el ingreso automático al programa.
- Registro, que es el estado asociado a la persona luego de haber realizado el proceso de pre registro y haber contestado un cuestionario de entrada al programa. En esta etapa, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social ya ha validado su información de identificación personal, pero en este estado aún no se considera que el estudiante sea participante del programa.
- Inscripción, en este estado la persona cumple con los requisitos para ser considerada participante del programa.

De lo anterior se desprende que los potenciales participantes deben: i) tener nacionalidad colombiana; ii) ser bachilleres con la edad de 16 a 24 años; iii) pertenecer a algún grupo poblacional del Sisben III, o a la Red Unidos, o estar registrado como víctima, en estado "incluido", o estar incluido en la lista de indígenas o en estado de adoptabilidad del ICBF; y iv) si se encuentra en un nivel de formación de profesional universitario no puede superar el cuarto periodo académico matriculado.

3. PROCEDENCIA DE LA TUTELA

Dispone el artículo 86 de la Constitución Política, y así lo reitera el artículo 1º del Decreto 2591 de 1991, que la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales, cuando sean amenazados o vulnerados por la conducta activa u omisiva de las autoridades públicas o de los particulares. Se caracteriza por ser un trámite subsidiario e informal que tiene lugar ante la ausencia de otro medio de defensa o su falta de idoneidad, o excepcionalmente para evitar un perjuicio irremediable.

En el presente asunto, la tutela es procedente, porque la señorita Yuliana Marcela Burbano Muñoz es un sujeto de especial protección por su condición de pobreza y por ser una adolescente de 18 años; además, porque no existe mecanismo más eficaz que la tutela en el contexto de la crisis sanitaria que vive el país por la pandemia del coronavirus COVID 19, máxime si se tiene en cuenta la suspensión de términos judiciales decretada por el Consejo Superior de la Judicatura para el trámite de los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

4. CASO CONCRETO

Según los hechos expuestos en el escrito de tutela, no contradichos por la entidad accionada, la señorita Yuliana Marcela Burbano Muñoz (quien ratificó la demanda de tutela luego de cumplir 18 años el 10 de abril de 2020) ingresó a una Institución Educativa Universitaria (Universidad del Cauca), como estudiante del programa de Contaduría Pública, en el primer periodo del año 2019. Luego de haberse matriculado en la Universidad, decidió adelantar los trámites pertinentes ante el Departamento de Prosperidad Social para beneficiarse del programa Jóvenes en Acción, y al demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos, fue aceptada como parte del programa.

Ulteriormente, para el segundo periodo del año 2019, decidió cambiarse de programa académico y fue admitida por la misma universidad para cursar estudios en Ingeniería Ambiental.

Se expuso que el 7 de octubre de 2019, recibió el primer auxilio monetario del programa Jóvenes en Acción, no obstante, en el mes de febrero de 2020, se acercó a la entidad bancaria para reclamar el pago del segundo incentivo económico, pero le informaron que no había sido consignada ninguna suma en su favor, razón por la cual la accionante elevó una solicitud, la cual fue resuelta por la entidad accionada mediante oficio con radicado No S-2020-4104-029722 del 2 de marzo de 2020, suscrito por la Coordinadora GIT Jóvenes en Acción, explicando las razones por las cuales se había retirado a la estudiante del programa:

"Verificado en el Sistema de Información de Jóvenes en Acción -SIJA- se encontró que la joven Yuliana Marcela Burbano Muñoz tiene inscrito oficialmente el proceso de formación profesional en Contaduría Pública que adelantó en la Universidad del Cauca desde el primer periodo académico de 2019.

Tenga en cuenta que, según lo establecido en el Manual Operativo de JeA, en la medida que el participante cambie de programa de formación, realice traslado de sede educativa o cambio de Institución Educativa -IE-, JeA tomará dicha modificación como un proceso de formación nuevo, es decir que no realizará más entrega de incentivos al beneficiario.

Ahora bien, es necesario aclarar que de acuerdo con lo establecido en el Manual citado el Programa acompañará al joven durante un solo proceso de formación académico, en

	período determinado en los lineamientos y reglamentación del Programa.29		
--	--	--	--

De otra parte, el Programa Jóvenes en Acción **no realiza la entrega de TMC** al participante en un período de verificación determinado por las siguientes razones:

- Incumplimiento de los compromisos estudiantiles que han sido previamente verificados por las instituciones educativas o convenios (estados de formación académica), reportados a Prosperidad Social para efectuar la liquidación y entrega de TMC.
- Omisión o inconsistencia en la información que es verificada por las instituciones educativas o entidades en convenio con el Programa y reportada a Prosperidad Social, para efectuar el proceso de depuración, liquidación y entrega de TMC.
- Encontrarse en estado *suspendido* como resultado del proceso de antifraude.
- Por no cumplir con los promedios establecidos en la Guía Operativa de Verificación de Compromisos.

En concordancia con lo anterior, el Manual Operativo en cita establece unas **condiciones de salida**, en virtud de las cuales el joven deja de ser participante del Programa Jóvenes en Acción, entre las cuales está "*Si el participante no es objeto de verificación de compromisos, por omisión o inconsistencia en la información reportada por las instituciones educativas o entidades en convenio con el Programa, para el proceso de depuración, liquidación y entrega de TMC, en el entendido de dos (2) reportes de matrícula (R1) consecutivos de IES y de seis (6) reportes PE49-DPS consecutivos del SENA, pasa a estado Retirado y no puede ingresar nuevamente al Programa Jóvenes en Acción; (...).*"

Sobre esta causal en específico, el Manual establece lo siguiente en un pie de página: "*Las causales de omisión o inconsistencia en la información de verificación de compromisos que es reportada por las instituciones educativas o entidades en convenio con el Programa, pueden ser, entre otras, por: Cambios de programa de formación (Para los participantes que cursan formación por ciclos propedéuticos, se permitirán máximo dos cambios de SNIES Programa en la misma IES y área de conocimiento durante los 66 meses máximos de acompañamiento y siempre y cuando avance en el logro educativo) cambios de IES o sedes de las mismas, reportes en un municipio de estudio no focalizado, máximo de matrículas por nivel de formación (más de 66 meses o 10 períodos académicos matriculados en el proceso de formación Profesional Universitario, más de 42 meses o 6 períodos académicos matriculados en el proceso de formación Tecnólogo y más 30 meses o 4 períodos académicos matriculados en el proceso de formación Técnico Profesional), por reporte del SENA en alguno de los siguientes estados formación: Retiro Voluntario, Aplazado, Retirado, Cancelado), no venir reportado correctamente de acuerdo a los formatos establecidos en las Guías de Verificación de Compromisos (espacios, caracteres especiales, formatos, entre otros).*"

Conforme lo expuesto, se tiene que el cambio de programa de formación profesional comporta la configuración de la causal de omisión o inconsistencia en la información de verificación de compromisos, y esto a su vez, una de las condiciones de salida del programa y la exclusión del pago de las transferencias monetarias.

Siguiendo exclusivamente este lineamiento, se arribaría a una conclusión *prima facie* en el caso de la señorita Yuliana Marcela Burbano Muñoz, cual es la salida del programa Jóvenes en Acción y el no pago del incentivo.

No obstante, considera la Sala que el problema jurídico va más allá del silogismo jurídico al que se limitó la entidad accionada y la Juez A quo, porque hay otros elementos en el caso concreto que indican un problema jurídico más amplio.

En efecto, la accionante se inscribió a primer semestre del programa de Contaduría en una Institución Educativa Universitaria (Universidad del Cauca) para el período 2019 – I, y se cambió a Ingeniería Ambiental para el período 2019 – II, es decir, apenas comenzando su carrera universitaria. La parte actora refirió en el escrito de tutela que el ingreso a la carrera de Contaduría fue porque no pasó a la carrera deseada, lo cual logró en el siguiente semestre.

Si se tiene en cuenta la situación fáctica anterior, aparece en escena el derecho fundamental a la libre escogencia de profesión u oficio frente a los jóvenes que optaron por una carrera profesional dentro del programa Jóvenes en Acción, el cual no tiene garantía alguna en el marco de las disposiciones del referido programa y su Manual Operativo, lo que si ocurre con los programas propedéuticos (técnicos o tecnológicos), o en la elección inicial que hacen los jóvenes entre los procesos de formación técnicos o profesionales.

Como se dijo, los programas propedéuticos, no profesionales, como los que desarrolla el SENA, donde se les permite a los jóvenes hasta dos cambios de SNIES programa en la misma IES, por cuanto se trata de aquellos programas académicos que se organizan en niveles formativos secuenciales y complementarios, los cuales inician con un nivel técnico, pasan a una tecnología y luego permiten alcanzar el nivel profesional, siempre que se hagan en la misma IES y área de conocimiento.

De otro lado, la *GUÍA PARA EL LEVANTAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN POR RESTRICCIÓN POR SIMULTANEIDAD*¹, del programa Jóvenes en Acción, establece que "3. El JeA (Joven en Acción) debe decidir en cuál proceso de formación/IES quiere ser apoyado por el DPS.", si nivel técnico y tecnológico o nivel profesional, y establece también que "5. El JeA puede cambiar SÓLO UNA VEZ de proceso de formación (IES/SENA) dentro del Programa JeA," o sea del SENA a una IES o viceversa.

Ahora bien, pese a que se pudiera afirmar que los programas propedéuticos tienen una naturaleza diferente a los universitarios, lo cierto es que en esencia les brindan a los jóvenes la opción de escoger según sus preferencias o intereses educativos, y ello garantiza el derecho fundamental a la libre escogencia de profesión u oficio; igualmente ocurre cuando se les da a los jóvenes la opción de cambiar al menos por una vez de proceso formativo, de técnico o tecnológico a universitario, o viceversa.

Según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el artículo 26 de la Constitución Política consagra el derecho a la libre escogencia de profesión u oficio como aquella facultad que tiene todo individuo de elegir la actividad económica, creativa o productiva de la cual, en principio, derivará la satisfacción de sus necesidades o empleará su tiempo. En efecto, la Corte ha señalado que "[l]a libertad de escoger profesión u oficio (CP art. 26) es un derecho fundamental reconocido a toda persona [que] involucra tanto la capacidad de optar por una ocupación como de practicarla sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y en la ley."²

En igual sentido, en la sentencia T-906 de 2014 se determinó que: "el régimen constitucional le permite a toda persona escoger la actividad lícita, profesional o no, a la que habrá de dedicarse teniendo en cuenta su vocación, capacidades, tendencias y perspectivas, con el fin de que pueda cumplir el rol que desea en sociedad, al tiempo que obtiene lo necesario para su sostenimiento y para realizarse como individuo."

1 Julio de 2014, versión 3.

http://www.udla.edu.co/documentos/docs/Oficina%20Asesora%20de%20Relaciones%20Interinstitucionales/Convenios/Guia-Restriccion%20por%20Simultaneidad%20del%20Programa%20Julio_%202014.pdf

2 Sentencia T-498 de 1994.

Adicionalmente, se ha considerado que dicha libertad es manifestación del principio fundamental de respeto al libre desarrollo de la personalidad,³ y goza de una garantía constitucional que opera en dos sentidos: el primero proyectado hacia la sociedad, otorga al legislador la competencia para regular los requisitos de que deben cumplir los aspirantes a ejercer actividades que requirieran capacitación, así como las condiciones en que pueden ser sometidas a inspección y vigilancia. El segundo, de orden interno, se dirige a proteger el núcleo esencial del derecho,⁴ encontrándose vedado para el legislador la posibilidad de limitar, cancelar o restringir esa esfera de inmunidad.

Así las cosas, la entidad accionada y su programa Jóvenes en Acción vulneran el derecho fundamental de la señorita Yuliana Marcela Burbano Muñoz a la libre escogencia de profesión u oficio en conjunto con el derecho fundamental a la igualdad, pues al interior del mencionado programa no se prevé al menos en una ocasión el cambio de programa profesional, como si se permite en los de formación propedéutica (2 veces), o para cambiarse de proceso de formación (1 vez).

Y es que resulta razonable entender que en muchas ocasiones un menor de edad puede tener dificultades para decidir qué quiere estudiar, o no puede en un primer intento ingresar a la carrera que desea, y esta situación frecuente debió tenerse en cuenta por parte del programa, para garantizar el derecho a la libertad de escogencia de profesión u oficio al menos por una vez dentro del primer año de estudios; ello no se traduce en que el incentivo se vuelva infinito, pues el programa tiene unos tiempos de permanencia en el programa (tablas 3 y 4 del Manual Operativo- Pág.20), que para estudios profesionales es de 10 semestres.

No puede soslayarse que la señorita Yuliana Marcela Burbano Muñoz cuenta hoy día con 18 años, por lo que todavía es una adolescente, según los términos del Código de la Infancia y la Adolescencia,⁵ razón por la cual debe hacerse efectivo el mandato constitucional del artículo 45, que dispone: *"El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud."* Incluso, cuando optó por la carrera inicial y cambió de esta, contaba con menos de dieciocho años.

Aunado a lo anterior y no menos importante, se debe tener en cuenta que la ciudadana Yuliana Marcela Burbano Muñoz es un sujeto de especial protección por su nivel de pobreza, pertenece al SISBEN III,⁶ con un puntaje de 7,12, y al haber sido aceptada por el programa Jóvenes en Acción se ha reconocido precisamente su estado de vulnerabilidad por pobreza, de manera que para su caso, se realiza el objetivo del programa, que es brindar *una respuesta* por parte del Estado a los escenarios *a los que se enfrentan los jóvenes bachilleres en situaciones de pobreza y vulnerabilidad, una vez culminan su bachillerato, entre los que se encuentran: desempleo, vinculación en trabajos precarios y de carácter informal, inactividad, entre otros factores*, promoviendo así la incorporación efectiva de las familias más pobres a las estructuras de

3 Sobre el particular, en la sentencia T-073 de 2017 la Corte dijo: *"Frente a lo anterior, es claro que existe una estrecha relación entre el derecho al libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio, el cual se encuentra en el artículo 26 de la Constitución Política, [...] Dicha relación consiste en que los sujetos tienen la libertad de escoger, en que actividad económica, emplearan su capacidad productiva. Y en tal sentido, la libertad de profesión u oficio al igual que las libertades económicas se garantizan en la medida que no puede prohibirse a una persona el ejercicio de una actividad laboral o comercial lícita [...]"* Así mismo, en la sentencia T-4101 de 2016 se manifestó: *"[p]or su parte, el derecho a la libertad de escoger profesión u oficio (artículo 26 de la Carta) se constituye como una garantía constitucional autónoma, en virtud de la cual se protege la facultad que poseen las personas de elegir libremente las labores a las cuales desea dedicarse; y en consecuencia, se ha dicho que el contenido de este derecho se relaciona con la 'decisión autónoma del individuo respecto de la forma como desea utilizar su tiempo y sus capacidades creativas y productivas'; por lo cual representa, además, una expresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad, y se materializa de forma concreta a través del derecho fundamental al trabajo"*.

4 En igual sentido, en la sentencia C-606 de 1992 esta Corporación señaló que *"las limitaciones establecidas por el legislador deben estar enmarcadas en parámetros concretos, so pena de vulnerar el llamado 'límite de los límites', vale decir, el contenido esencial del derecho que se estudia."* Reiterada en la sentencia C-286 de 2016.

5 Artículo 3 *"Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad"*

6 <https://www.sisben.gov.co/atencion-al-ciudadano/paginas/consulta-del-puntaje.aspx>

servicios sociales del Estado, para que cumplan con una serie de logros básicos que les permitan superar las trampas de pobreza y mejorar sus condiciones de vida.

En ese orden de ideas, la accionante en su condición de sujeto de especial protección por su nivel de pobreza, requiere la atención del Estado para ser beneficiaria de medidas de protección diferencial, conforme al desarrollo material del derecho a la igualdad que se establece en el artículo 13 de nuestra Constitución, el cual ha sido afectado también al negársele la continuidad de la entrega del beneficio del programa *Jóvenes en Acción*.

Asimismo, no se puede desconocer que el país está en medio de una crisis económica generada por cuenta de la pandemia del coronavirus COVID 19, lo que torna crucial la ayuda que le brinda el Estado para que pueda continuar con sus estudios, máxime porque según se refiere en los hechos de la tutela *-mismos que no fueron contradichos por la entidad accionada-*, su madre perdió su empleo a raíz de la crisis sanitaria.

En este orden de ideas, la suspensión en el pago del incentivo amenaza el derecho a la educación de la accionante porque fue obligada a asumir responsabilidades económicas que antes no tenía y que, por tanto, pueden llegar a paralizar sus estudios por la satisfacción de otras necesidades básicas.⁷ En dicho sentido, considera esta Sala, que resulta desproporcionado someter a la interesada a la pérdida inexorable del beneficio, si se tiene en cuenta su concreta realidad.

En consecuencia, a la luz de los postulados de nuestra Constitución Política previamente señalados y por motivo de la vulneración de los derechos fundamentales a la libre escogencia de profesión u oficio, la igualdad y la educación, los cuales deben ser tutelados, se revocará el fallo de primera instancia y se le ordenará a la entidad accionada que deje sin efectos el oficio con radicado No S-2020-4104-029722 del 2 de marzo de 2020, suscrito por la Coordinadora GIT Jóvenes en Acción, mediante el cual se negó el pago del incentivo, y en consecuencia *reactive* a la señorita Yuliana Marcela Burbano Muñoz en el programa Jóvenes en Acción para apoyarla en su carrera de Ingeniería Ambiental, y *pague* los incentivos monetarios dejados de percibir, siempre que se cumplan los compromisos académicos que exige el programa.

III. DECISIÓN

Por lo expuesto, el TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA:

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia N° 044 del 24 de abril de 2020, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Popayán, conforme lo expuesto.

SEGUNDO. TUTELAR los derechos fundamentales a la libre escogencia de profesión u oficio, igualdad y educación, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. ORDENAR al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – JÓVENES EN ACCION** que deje sin efectos el oficio con radicado No S-2020-4104-029722 del 2 de marzo de 2020, suscrito por la Coordinadora GIT Jóvenes en Acción, mediante el cual se negó el pago del incentivo, y en consecuencia *reactive* a la señorita Yuliana Marcela Burbano Muñoz en el programa Jóvenes en Acción para apoyarla en su carrera de Ingeniería Ambiental, y *pague* los incentivos monetarios dejados de percibir, siempre que se cumplan los compromisos académicos que exige el programa.

⁷ Conclusión a la que arribó el Consejo de Estado ante la suspensión del pago del incentivo. CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, cuatro (4) de mayo de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00559-01(AC), Actor: YHONATAN JOSÉ OVALLE ROMERO, Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y OTROS.

EXPEDIENTE No:
ACCIONANTE:
ACCIONADO:
ACCIÓN:

19001-33-33-009-2020-00045-00
YULIANA MARCELA BURBANO MUÑOZ
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL – JÓVENES EN ACCION
TUTELA

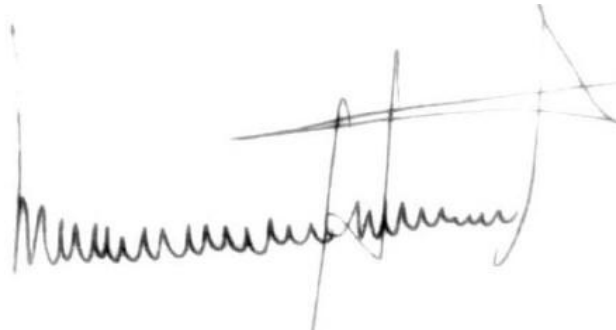
CUARTO. NOTIFICAR la presente decisión a las partes y a los interesados por el medio más expedito y eficaz.

QUINTO. ENVIAR el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Se hace constar que el proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por el Tribunal en sesión virtual de la fecha.

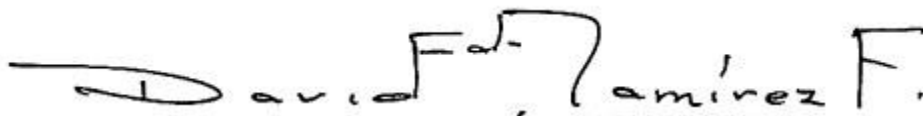
Los Magistrados,



CARLOS H. JARAMILLO DELGADO



NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO