

Sentencia T-010/17

ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedencia

La Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela es una herramienta procesal preferente, informal, sumaria y expedita que pretende el amparo de los derechos fundamentales de una persona que se ven vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o particular. No obstante para que la solicitud de amparo proceda, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) legitimación por activa; (ii) legitimación por pasiva; (iii) trascendencia iusfundamental del asunto; (iv) agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad); y (v) la evidente afectación actual de un derecho fundamental (inmediatez).

ADULTO MAYOR-Instrumentos internacionales que consagran la protección

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL ADULTO MAYOR EN RELACION CON EL RECONOCIMIENTO Y PAGO DE SUBSIDIOS-Reiteración de jurisprudencia

El derecho fundamental al mínimo vital de los adultos mayores ha sido objeto de protección en diferentes oportunidades por esta Corporación. Al respecto ha sentado un precedente sólido que evidencia que la inclusión o exclusión de las personas de la tercera edad de determinado programa de subsidios, debe estar soportada en una exhaustiva investigación concreta del caso, con el fin de verificar las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encuentra la persona para que esta pueda acceder al beneficio que contempla el programa y se garantice su permanencia en el mismo, antes de tomar cualquier decisión que pueda afectar la calidad de vida y la satisfacción de su congrua subsistencia.

ADULTO MAYOR-Especial protección constitucional y legal para ancianos en estado de indigencia o de pobreza extrema

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD CON PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Protección constitucional especial/**PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD CON PERSONA DE LA TERCERA EDAD**-Responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia

SUBSIDIO ECONOMICO PARA ADULTO MAYOR-
Desarrollo legal y reglamentario

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Concepto y alcance

DEBIDO PROCESO-Se extiende a toda clase de actuaciones administrativas

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Definición

La jurisprudencia de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas

Existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”

DERECHO A LA VIDA DIGNA Y MINIMO VITAL DEL ADULTO MAYOR-Orden de efectuar gestiones administrativas necesarias para incluir a accionante en programa de subsidio del cual era beneficiario

Referencia: Expediente T-5.733.392

Acción de tutela instaurada por Ildaura Garzón de Valencia contra el Consorcio Colombia Mayor.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., veinte (20) de enero de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Luís Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia de única instancia, proferida el diez (10) de mayo de dos mil dieciséis (2016) por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Armenia (Quindío), que denegó el amparo solicitado dentro de la acción de tutela promovida por Ildaura Garzón de Valencia contra el Consorcio Colombia Mayor.

En virtud de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Armenia Quindío, remitió a la Corte Constitucional el expediente T-5.733.392; posteriormente la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve¹ de ésta Corporación, mediante Auto del 19 de septiembre de 2016, eligió para efectos de su revisión el asunto de referencia y por reparto correspondió al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos.

I. ANTECEDENTES

1.1 . Hechos

1.1.1 La señora Ildaura Garzón de 84 años de edad, fue vinculada desde

¹ Conformada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Aquiles Ignacio Arrieta Gómez.

el 1° de enero de 2013 al Programa Colombia Mayor, por medio del cual recibía un subsidio económico equivalente a \$150.000 cada dos meses.

- 1.1.2 Señala que hace más de 10 meses no recibe el subsidio, debido a que el Consorcio Colombia Mayor decidió bloquearla y retirarla del programa el 24 de junio de 2015, por encontrarse afiliada en calidad de beneficiaria al régimen contributivo en salud, en la Nueva EPS.
- 1.1.3 Agrega que debido a su edad no se encuentra en condiciones físicas para trabajar y que aunque sus hijos han registrado un IBC (Ingreso Base Cotización) equivalente a \$687.247 para el año 2014 y 2015, esto no significa que ella reciba de ellos los medios necesarios para satisfacer sus necesidades básicas, pues si bien han cumplido con tenerla afiliada en diferentes períodos al sistema de seguridad social en salud como beneficiaria, con lo poco que ganan apenas pueden hacerse cargo de sus obligaciones personales.

1.2 . Solicitud de Tutela

Con fundamento en los hechos expuestos, la señora Ildaura Garzón de Valencia solicita la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana, los cuales han sido presuntamente vulnerados por el Consorcio Colombia Mayor, al bloquearla y retirarla del Programa Colombia Mayor, a través del cual recibía un subsidio económico que resulta indispensable para satisfacer sus necesidades básicas; en consecuencia, solicita la reactivación inmediata de dicha ayuda.

1.3. Pruebas relevantes aportadas al proceso

- (i) Certificado de afiliación a la Nueva EPS en el cual se confirma que la señora Ildaura Garzón se encontraba adscrita allí como beneficiaria en salud de su hijo Juvenal Valencia Garzón, desde el 01 de abril de 2012 hasta el 15 de abril de 2016, fecha en la cual la EPS expidió el certificado. (Folio 3)
- (ii) Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante. (Folio 4)
- (iii) Copia de consulta en la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud FOSYGA, con fecha del 27 de abril de 2016, que confirma la condición de afiliada de la señora Ildaura

Garzón al Sistema de Seguridad Social en Salud, en el régimen contributivo, a la Nueva EPS. (Folio 11)

(iv) Copia de la Resolución 4659 del 18 de junio de 2015, por medio de la cual se excluyeron e ingresaron beneficiarios a la base de datos del Programa Colombia Mayor. (Folio 33)

(v) Copia de consulta en la base de datos del SISBEN que acredita la condición de afiliada de la señora Ildaura Garzón al Sistema de Selección de Beneficiarios Para Programas Sociales, con puntaje de 34,17. (Folio 123)

1.4. Actuación Procesal

Traslado y contestación de la demanda

Asumido el conocimiento de la acción de tutela por parte del Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia, mediante auto del 27 de abril de 2016, se corrió traslado al Consorcio Colombia Mayor. Al tiempo se vinculó al Ministerio de Trabajo y al Municipio de Armenia con el fin de que ejercieran su derecho a la defensa.

Respuesta de la entidad accionada y de las entidades vinculadas

Consorcio Colombia Mayor

El coordinador jurídico y apoderado judicial del Consorcio Colombia Mayor contestó a la acción de tutela y solicitó que se denegara, por considerar que no se generó vulneración alguna a los derechos fundamentales de la señora Ildaura Garzón de Valencia.

En primer lugar, confirmó que la accionante se encontraba afiliada al Programa Colombia Mayor desde el 01 de enero de 2013, que fue suspendida provisionalmente desde el 09 de abril de 2015 por la causal: “*percibir una renta*”, según información obtenida de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA). En el reporte se evidenció que la señora Ildaura Garzón se encontraba como beneficiaria de Juvenal Valencia Garzón y William Valencia Garzón en la Nueva EPS, registrando un Ingreso Base Cotización (IBC) para el período comprendido entre el 01 de marzo de 2014 hasta el 01 de abril de 2015.

Señalo que el 22 de julio de 2015 el Consorcio recibió la Resolución No. 4659 del 18 de junio de 2015 suscrita por el alcalde municipal de Montenegro, en la que se informó que la señora Ildaura Garzón se hallaba incurso en la causal de pérdida del derecho al subsidio; razón por la cual

procedieron a bloquearla del Programa Colombia Mayor.

Aduce que lo mencionado anteriormente se realizó con base en los lineamientos establecidos en el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor², es decir, si el beneficiario que ha ingresado al programa en cualquiera de sus modalidades, deja de cumplir los requisitos establecidos en la normatividad vigente, perderá el subsidio; lo cual afirman, sucedió en el presente caso al configurarse la siguiente causal:

“Percibir una renta entendida como la utilidad o beneficio que se obtiene de alguna actividad o bien en cuantía superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 30 del Decreto 3771 de 2007 modificado por el Decreto 4943 de 2009. Esto es: se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones (i) viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; (ii) viven en la calle y de la caridad pública; (iii) viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; (iv) residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; (v) asisten como usuario a un Centro Diurno”.

3

“Se deberán realizar cruces de información de acuerdo con la evolución de los sistemas de información, y se podrán realizar estudios socio - económicos cuando se tengan indicios que la persona o su grupo familiar tienen ingresos provenientes de rentas a través de los cuales se pueda identificar un posible incumplimiento de requisitos de conformidad con lo citado en la norma”

Acerca del procedimiento de retiro de beneficiarios⁴ señala que en el evento en que la Entidad Territorial detecte casos de beneficiarios que perciben pensión u otra clase de renta o subsidio, el coordinador del programa en el municipio, notifica y solicita al administrador fiduciario el bloqueo, si la situación es identificada por el administrador fiduciario, este realiza el bloqueo.

“la Entidad Territorial, el resguardo o el ICBF, comunican a

² Anexo técnico No 2 de la Resolución 1370 del 02 de mayo de 2013 expedida por el Ministerio de Trabajo.

³ Numeral 4 del Artículo 2.1.1 Pérdida del derecho al subsidio, del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor.

⁴ Numeral 4.6 del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor.

los beneficiarios aplicando el debido proceso y el derecho a la defensa, para que estos aclaren dicha situación. De no presentar la justificación o no ser aceptada, la entidad territorial elabora el acto administrativo motivado que argumenta la exclusión del beneficiario del programa, informa al beneficiario y le solicita el reintegro de los subsidios cancelados, acordando la forma de pago por escrito e indicándole la entidad y cuenta bancaria del administrador fiduciario donde debe consignar la devolución de los subsidios y realiza seguimiento al acuerdo de pago. Luego de dejar en firme el retiro del beneficiario, se procede en el estricto orden de la base de datos de los potenciales beneficiarios priorizados, a tomar la información del adulto mayor que lo reemplazará; realiza la revisión, verificación y comprobación de la información del posible beneficiario. Lo anterior por cuanto el ente territorial debe haber remitido la base de potenciales beneficiarios con los documentos soportes al administrador fiduciario, manteniéndola actualizada cada 6 meses”.

De lo anterior, señala que según el reporte que fue remitido por la base de datos BDUA, se observó que el IBC promedio de los cotizantes superó el salario mínimo del año 2014 y 2015, razón por la cual, la actora se encontró incurso en la causal No. 4 de pérdida de derecho al subsidio.

Finalmente concluye que no se le puede atribuir al consorcio la conculcación de derecho alguno, ya que, una vez el ente territorial emite las novedades de retiro de los beneficiarios, el consorcio debe acoger la resolución emitida por el municipio, que en este caso fue el Municipio de Montenegro,⁵ dando estricto cumplimiento de los deberes que tienen a su cargo, con el fin de evitar que se realicen pagos indebidos. Indica que esta actuación está revestida de la presunción de legalidad, legitimidad, validez y ejecutividad que deben tener los actos administrativos.

Municipio de Montenegro

El apoderado judicial del Municipio de Montenegro (Quindío) precisó que no existió acción u omisión por parte del ente territorial que haya amenazado o vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, pues se garantizó el debido proceso establecido en estos casos, es decir:

El 5 de mayo de 2016 se constató en la base de datos del FOSYGA que la

⁵ Resolución 4659 del 18 de junio de 2015 suscrita por el Alcalde Municipal de Montenegro.

señora Ildaura Garzón se encontraba como beneficiaria en salud en el régimen contributivo a la Nueva EPS con fecha de afiliación de junio 27 de 2012.

El 20 de mayo de 2015 se envió oficio dirigido a la señora Ildaura Garzón donde se le notificó la novedad de bloqueo, por encontrarse como beneficiaria en el régimen contributivo a la Nueva EPS; se le solicitó que allegara la certificación de las semanas compensadas, ya que el Consorcio Colombia Mayor notificó del bloqueo a la coordinadora del programa en el municipio. La novedad del bloqueo se realizó en el mes de mayo de 2015, ejecutada por el consorcio, administrador del programa a nivel nacional por la causal N° 4 de pérdida del derecho al subsidio, contemplada en el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, “*percibir una renta*”⁶ al encontrarse afiliada como beneficiaria en el régimen contributivo del Sistema de Seguridad Social en Salud.⁷

La señora Ildaura Garzón de Valencia no allegó la certificación de las semanas compensadas en la Nueva EPS; motivo por el cual llamaron telefónicamente para hacerle seguimiento al incumplimiento del manual pero la accionante no subsanó la novedad de bloqueo, por consiguiente oficiaron a la Nueva EPS solicitándole la información que la señora no aportó, obteniendo como respuesta que son los afiliados quienes deben solicitar la información, pues existe una reserva en el manejo de los datos.

Finalmente procedieron a realizar la notificación por aviso, prevista en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011, con visto bueno del área jurídica.

Ministerio de Trabajo

La jefe de la oficina jurídica del Ministerio de Trabajo contestó a la acción de tutela, y solicitó que se denegara. En primer lugar, indicó que el objetivo principal del Programa Colombia Mayor es proteger a la población que se encuentra en situación de indigencia o extrema pobreza,

⁶ Anexo Técnico N° 2 de la Resolución 1370 del 02 de mayo de 2013, expedida por el Ministerio de Trabajo. “Percibir una renta entendida como la utilidad o beneficio que se obtiene de alguna actividad o bien en cuantía superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 30 del Decreto 3771 de 2007 modificado por el Decreto 4943 de 2009.”

⁷ Cuando se es beneficiario del Sistema de Seguridad Social en Salud, se presume la dependencia económica del cotizante de conformidad con el artículo 34 del Decreto 806 de 1998, se entiende por beneficiario a aquel miembro del grupo familiar del cotizante que depende económicamente de este, dependencia definida en el parágrafo del citado artículo que señala: “existe dependencia económica cuando una persona recibe de otra los medios necesarios para su congrua subsistencia”. Lo anterior para dar cumplimiento con lo definido en el numeral 3 del artículo 34 del Decreto 3771 de 2007, que señala en relación con los ingresos: estar clasificado en los niveles 1 y 2 del Sisben y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir, es decir, son personas que o viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario MMLV, o viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario MMLV.

contra los riesgos derivados de la imposibilidad de generar ingresos y la exclusión social. El programa se financia con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, que es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo, y son administrados a través del Consorcio Colombia Mayor, quien ostenta la calidad de fiduciario.

Afirmó que los requisitos para ser beneficiario de los subsidios, los criterios de priorización y las causales de retiro se encuentran definidos en los artículos 30, 33 y 37 del Decreto 3771 de 2007. Insistió que el Consorcio Colombia Mayor, así como el Municipio de Montenegro actuaron en estricto cumplimiento del deber legal que les atañe luego de verificar que los beneficiarios del Programa Colombia Mayor dejan de cumplir los requisitos para seguir obteniendo el subsidio; razón por la cual solicita que se deniegue el amparo de tutela.

Indicó que la acción de tutela no es el medio idóneo para controvertir las actuaciones administrativas, pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, a menos de que exista o surja la presencia de un perjuicio irremediable, lo que a su juicio en este caso no sucede, pues la actora no demostró la existencia del mismo en el momento en el que fue notificada de la novedad de retiro.

Arguyó que la acción de tutela instaurada por la accionante carece del requisito de inmediatez, ya que han pasado más de 10 meses sin que la accionante reciba el beneficio, por tanto no puede predicarse una urgencia de la medida para proteger su situación actual.

1.5. Decisión judicial objeto de revisión

El Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia, mediante fallo del diez (10) de mayo de dos mil dieciséis (2016), denegó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la señora Ildaura Garzón al considerar que las entidades accionadas actuaron en estricto cumplimiento de un deber legal, una vez se corroboró que se encontraba incurso en una de las causales de pérdida del subsidio; garantizándole el debido proceso, pues se realizaron los requerimientos y notificaciones necesarias para ejercer su derecho de defensa y contradicción. Adujo la falta de inmediatez en la tutela, debido a que hace más de 10 meses no recibe el subsidio. Esta decisión no fue impugnada.

1.6. Actuación procesal en sede de revisión

El 24 de octubre de 2016, la accionante allegó a este Despacho escrito por

medio del cual informó que si bien estuvo afiliada al sistema de salud en calidad de beneficiaria de sus hijos, lo cierto es que esa es la única ayuda que ha recibido de su parte, pues aunque ambos devengaron un salario de \$687.247 para el año 2014 y 2015, los dos tienen obligaciones a cargo y una familia que sostener.

Indicó que hace más de tres (3) meses dejó de estar afiliada al sistema de salud⁸ y desde entonces ha estado solicitando la reactivación del subsidio de manera verbal ante la Alcaldía de Montenegro, sin obtener una solución al respecto.

Sostuvo que el subsidio que venía recibiendo resulta indispensable para satisfacer sus necesidades básicas, pues aunque vive con dos de sus hijos, quienes trabajan esporádicamente en las fincas aledañas y en ocasiones le colaboran, muchas veces no tienen un ingreso económico que garantice su sustento diario, lo cual ha impedido que ella cuente con los medios necesarios para satisfacer su congrua subsistencia.

Mediante Auto del 10 de noviembre del año en curso, el Magistrado sustanciador decidió correr traslado del escrito allegado en el trámite de revisión al Consorcio Colombia Mayor.

A través de constancia expedida por Secretaria General, se notificó a este Despacho del cumplimiento del auto mencionado anteriormente, mediante oficio B1505 del 15 de noviembre de 2016.

En respuesta al traslado de dicho escrito, el apoderado judicial del Consorcio Colombia Mayor, se limitó a reiterar lo expuesto en la contestación de la acción de tutela, realizada ante el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida en única instancia dentro de la acción de tutela de referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

⁸ El 18 de noviembre este Despacho, consultó en la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud (FOSYGA), en la cual se evidenció que la señora Ildaura Garzón ya no registra afiliación alguna al Sistema de Seguridad Social en salud.

2. Planteamiento del caso y problemas jurídicos a resolver

Ildaura Garzón de Valencia instauró acción de tutela contra el Consorcio Colombia Mayor debido a que fue bloqueada del Programa Colombia Mayor, que administra dicho consorcio, luego de comprobarse su afiliación en calidad de beneficiaria de sus hijos al sistema de salud, quienes registraron un (IBC) Ingreso Base de Cotización superior al salario mínimo legal para los años 2014 y 2015, lo que en principio configuró una causal de pérdida del derecho al subsidio que recibía y con el cual cubría sus necesidades básicas.

Problemas jurídicos a resolver

Con fundamento en los hechos expuestos, la Sala Octava de Revisión iniciará por analizar el siguiente problema jurídico:

¿Resulta procedente la acción de tutela instaurada por Ildaura Garzón de Valencia contra el Consorcio Colombia Mayor, con la cual solicita que sea incluida nuevamente como beneficiaria del Programa Colombia Mayor y de este modo pueda continuar recibiendo el subsidio correspondiente?

Para ello, se reiterarán las reglas jurisprudenciales que determinan los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela para reclamar el amparo del derecho fundamental al mínimo vital de los adultos mayores. Al tiempo se rectificará si en este caso se cumple cada una de esas exigencias.

De encontrar procedente la acción de tutela, la Sala de Revisión, desarrollará el problema jurídico que a continuación se plantea:

¿El Consorcio Colombia Mayor vulnera los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de la señora Ildaura Garzón de Valencia de 84 años de edad, al bloquear el pago del subsidio con el cual cubría sus necesidades básicas, sin haber valorado las condiciones reales en las que se encontraba la accionante y sin prever las posibles afectaciones que esta medida podría generar en su calidad de vida?

2.1. Reglas Jurisprudenciales que determinan los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela para reclamar el amparo del derecho fundamental al mínimo vital de los adultos mayores

La Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela es una herramienta procesal preferente, informal, sumaria y expedita que pretende el amparo de los derechos fundamentales de una persona que se ven vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o particular⁹. No obstante para que la solicitud de amparo proceda, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: **(i)** legitimación por activa; **(ii)** legitimación por pasiva; **(iii)** trascendencia iusfundamental del asunto; **(iv)** agotamiento de los mecanismos judiciales disponibles, salvo la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad); y **(v)** la evidente afectación actual de un derecho fundamental (inmediatez).

A continuación se analizará si cada uno de los mencionados requisitos se cumple en el caso objeto de revisión.

Legitimación en la causa por activa

En virtud del artículo 86 de la Constitución Política, esta Corporación, en Sentencia SU-337 de 2014, especificó las reglas jurisprudenciales en cuanto a la legitimación por activa, a saber: **(i)** la tutela es un medio de defensa de derechos fundamentales, que toda persona puede instaurar “*por sí misma o por quien actúe a su nombre*”; **(ii)** no es necesario, que el titular de los derechos interponga directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre; y **(iii)** ese tercero debe, sin embargo, tener una de las siguientes calidades: **a)** representante del titular de los derechos, **b)** agente oficioso, o **c)** Defensor del Pueblo o Personero Municipal¹⁰

El Decreto 2591 de 1991 reglamenta en su artículo 10 la legitimidad e interés en la acción de tutela, y señala que:

“la acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante (...)”

La jurisprudencia de esta Corporación¹¹ también ha desarrollado las hipótesis para instaurar acción de tutela: “**(a) ejercicio directo, cuando quien interpone la acción de tutela es a quien se le está vulnerando el derecho fundamental;** **(b) por medio de representantes legales, como en**

⁹ Sentencias T-724 de 2004 y T-623 de 2005, reiteradas en la T-069 de 2015, T-083 de 2016 y T-291 de 2016.

¹⁰Estas reglas fueron reiteradas en la Providencia T-083 de 2016, T-291 de 2016.

¹¹ Sentencias T-308 de 2011, T- 482 de 2013, T-841 de 2011.

el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (c) por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o en su defecto el poder general respectivo; y finalmente, (d) por medio de agente oficioso”. (Sin negrilla en el texto original)

En este caso, la señora Ildaura Garzón de Valencia acudió al amparo de tutela en ejercicio directo, con el fin de que se tutelaran sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, ante la presunta vulneración en la que incurrió el Consorcio Colombia Mayor, debido al bloqueo que realizó en el desembolso del subsidio con el cual satisfacía sus necesidades básicas; por tanto se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa.

Legitimación en la causa por pasiva

En virtud del artículo 1¹² y 5¹³ del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra toda acción u omisión en la que incurran las autoridades públicas, que atenten contra los derechos fundamentales de las personas, en este sentido, siendo el Consorcio Colombia Mayor, una alianza estratégica entre sociedades fiduciarias del sector público (Fiduprevisora S.A., Fiducoldex S.A. y Fiducentral S.A.) que tiene por objeto administrar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, y tiene a su cargo las subcuentas de solidaridad y subsistencia con las que se financia el programa al Aporte en Pensión y el Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor, Colombia Mayor; la acción de tutela resulta procedente en su contra.

De la trascendencia iusfundamental del asunto

En cuanto a este presupuesto de procedibilidad, la Corte ha señalado que se cumple cuando se demuestra que el caso involucra algún debate jurídico que gira en torno al contenido, alcance y goce de cualquier derecho fundamental.¹⁴

¹² “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale este Decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela”.

¹³ “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo”. III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

¹⁴ Sentencia SU-617 de 2014, entre otras.

La Sala encuentra que en el asunto objeto de revisión se presenta un debate jurídico que se ajusta a lo establecido por esta Corporación respecto de la exigencia de procedencia en cuestión, toda vez que la acción de tutela gira en torno a la presunta vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de la señora Ildaura Garzón de Valencia, quien es un sujeto de especial protección constitucional debido a su edad y situación económica. Por tal razón, el caso amerita un análisis detallado por parte del juez de tutela en cuanto al contenido, alcance y goce de dichos derechos.

Subsidiariedad

La Jurisprudencia Constitucional ha establecido en virtud del artículo 86 de la Carta Política, que la acción de tutela es un medio judicial con carácter residual y subsidiario, que puede utilizarse frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo de defensa de lo invocado, o existiéndolo, no resulte oportuno o se requiera acudir al amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable¹⁵.

La subsidiariedad implica agotar previamente los medios de defensa legalmente disponibles al efecto,¹⁶ pues la acción de tutela no puede desplazar los mecanismos judiciales previstos en la regulación ordinaria¹⁷.

Ahora bien, la jurisprudencia¹⁸ de esta Corporación ha estimado en cuanto a la procedibilidad de la acción de tutela promovida por personas de la tercera edad:

"En los casos en que esté amenazado o se haya producido una vulneración del derecho a llevar una vida digna, las personas de la tercera edad gozan de una protección excepcional, que hace procedente la tutela, a pesar de la existencia de otros medios de defensa, cuando constituya un mecanismo necesario para prevenir la consumación de un perjuicio irremediable. Esta sub-norma constitucional, que se ha formulado como un principio de cautela, para

¹⁵ Sentencias T-1085 de 2003, T-806 de 2004, T-397 de 2008, T-629 de 2009, T-338 de 2010, T-135 de 2015 y T-379 de 2015, entre muchas otras.

¹⁶ Sentencias T-742 de 2002 y T-441 de 2003.

¹⁷ Sentencias SU-622 de 2001, reiterada en la Sentencia T-135 de 2015.

¹⁸ Sentencias T-1752 de 2000, T-900 de 2007, T-348 de 2009, T-833 de 2010, T-025 de 2016, entre otras.

asegurar la vigencia de los derechos de las personas que por sus condiciones físicas no se encuentran en condiciones de igualdad con la generalidad de la población, está fundamentada en el carácter prevalente que la propia axiología constitucional le otorga a la protección de los derechos fundamentales, como soporte y razón de ser del Estado social de derecho" ¹⁹ (subrayas fuera del texto original)

En materia de personas en situación de pobreza extrema, la Corte ha señalado que:

“En caso de que se evidencie un grave perjuicio de las condiciones mínimas o el mínimo vital de quien solicita atención y esta persona no tenga un núcleo familiar cercano que cubra estos requerimientos, procede de manera excepcional la atención del Estado ordenada de manera directa por tutela”²⁰

Así mismo, ha considerado la eficacia e idoneidad de este mecanismo cuando además de la carencia absoluta de recursos, el accionante es también una persona de la tercera edad:

“esta corporación ha manifestado que, ‘por la disminución de sus capacidades físicas, la reducción de las expectativas de vida y la mayor afectación en sus condiciones de salud, estas personas constituyen uno de los grupos de especial protección constitucional’²¹ y, por este motivo, resulta para ellos desproporcionado ser sometidos a esperar que en un proceso ordinario se resuelvan sus pretensiones”²²

Con base en lo expuesto, la Sala encuentra que la presente acción de tutela es el instrumento eficaz con el cual dispone la accionante para reclamar la protección definitiva de sus derechos fundamentales, ya que es una mujer de 84 años de edad con dificultades económicas. De este modo el subsidio que recibía constituía el único ingreso seguro con el cual contaba para satisfacer sus necesidades básicas, por tanto la suspensión de los pagos la pone en una grave situación de riesgo, que podría configurar un perjuicio irremediable.

¹⁹ Sentencia T-900 de 2007.

²⁰ Sentencia T-684 de 2002.

²¹ Sentencia T-1316 de 2001.

²² Sentencia T-310 de 2010.

Inmediatez

La jurisprudencia ha considerado que debe existir un término razonable, posterior a la ocurrencia de los hechos para que los ciudadanos recurran a la tutela como mecanismo para garantizar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.²³

En el caso objeto de revisión, el tiempo transcurrido entre la Resolución 4659²⁴ (del 18 de junio de 2015) que confirmó el retiro de la accionante del programa y el momento en el que fue instaurada la acción de tutela (25 de abril de 2016) ha transcurrido un término de 10 meses, el cual resulta razonable teniendo en cuenta las condiciones especiales en las que se encuentra la accionante. Además ella ha solicitado de manera verbal a la Alcaldía de Montenegro para que se lleven a cabo los trámites administrativos necesarios con el fin de que le reactiven el subsidio, y no ha obtenido solución alguna al respecto.

En conclusión, dado el cumplimiento de los requisitos de legitimación por activa, legitimación por pasiva, trascendencia iusfundamental, subsidiariedad e inmediatez, la Sala encuentra procedente la acción de tutela, por lo que realizará el análisis del problema jurídico, en cuanto al fondo del asunto.

Para resolver ese problema jurídico, se abordarán los siguientes ejes temáticos: **(i)** protección Internacional de los derechos humanos de las personas de la tercera edad; **(ii)** protección constitucional y legal de los adultos mayores en estado de indigencia o de extrema pobreza; **(iii)** jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital de los adultos mayores en relación con el reconocimiento y pago de subsidios; **(iv)** el derecho al debido proceso administrativo en los trámites de reporte de novedades de retiro del Programa Colombia Mayor.

2.2. Protección Internacional de los derechos humanos de las personas de la tercera edad. Reiteración de jurisprudencia

Por enfoque diferencial, las personas de la tercera edad hacen parte de un grupo poblacional que debido a las características especiales que presenta debe contar con la protección de los derechos fundamentales de cada uno de sus miembros por parte del Estado y de los organismos internacionales que se encargan de velar por la inclusión, el respeto, y las medidas de

²³ Sentencia SU-961 de 1999.

²⁴ Expedida por el Municipio de Montenegro, por medio de la cual se excluyen por causal de pérdida de subsidio a algunos beneficiarios.

atención necesarias que ellos necesitan, garantizándoles la más alta calidad de vida que se les pueda otorgar.

Si bien no existe una convención exclusiva, que en su generalidad se dedique por completo a la protección de las personas de la tercera edad, se han creado especificidades al respecto en algunos instrumentos creados con el fin de salvaguardar los derechos humanos.²⁵

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador²⁶, el cual hace parte de los tratados internacionales que conforman el Bloque de Constitucionalidad,²⁷ establece:

“Art 17: Protección de los ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: a) Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; b) Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; c) Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.”

Como bien lo señala la Sentencia T-025 de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución A46/91, adoptó los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad.²⁸ Este documento solicita a los Estados a incluir dentro de sus políticas internas

²⁵ “Hasta la actualidad, los derechos de las personas de edad no han sido reconocidos específicamente en la forma de una convención o tratado concreto del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, como sucede con otros grupos particulares, como las mujeres, los niños o, más recientemente, las personas con discapacidad. A pesar de este vacío, y del reconocimiento de la conveniencia de contar con un instrumento de ese tipo, la situación de los derechos humanos de las personas de edad ha sido objeto de atención y preocupación crecientes por parte de la comunidad internacional.” CEPAL, “Los Derechos de las Personas Mayores”, junio de 2011. Ver Sentencia T-025 de 2016.

²⁶ Aprobado mediante Ley 319 de 1996, declarada exequible en Sentencia C-251 de 1997.

²⁷ Art 93 CP “Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.”

²⁸ Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. Resolución 46/9, del 16 de diciembre de 1991.

los principios de independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad para este grupo poblacional. Específicamente, se incorpora el derecho de los adultos mayores a tener acceso a bienes y servicios básicos como “[...] *alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.*” También consagra el derecho que tienen los adultos mayores a tener acceso a otras fuentes de ingresos, a redes de apoyo y cuidado provenientes de su familia, la comunidad y el estado, a servicios sociales que les permitan vivir de manera autónoma, libre e independiente. y dispone que deben “[...] *recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica.*”²⁹

En conclusión, desde un ámbito internacional también se protegen los derechos fundamentales de las personas de la tercera edad, a través de disposiciones que exigen a los Estados velar por el cuidado de este grupo poblacional.

2.3. Jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital de los adultos mayores en relación con el reconocimiento y pago de subsidios. Reiteración de jurisprudencia

La Corte constitucional se ha pronunciado en diferentes oportunidades sobre el derecho fundamental al mínimo vital del cual gozan los adultos mayores en relación con el reconocimiento y pago de subsidios. A continuación se abordarán algunos de esos pronunciamientos.

En la Sentencia T-533 de 1992³⁰ se discutió el caso de un hombre de 63 años de edad, que no tenía recursos económicos y que se encontraba imposibilitado para trabajar debido a un problema ocular que padecía. Sus hijos no se contaban con condiciones económicas favorables que les permitieran socorrerlo, por lo tanto el actor solicitó al Estado que le facilitara una ayuda con el fin de aliviar su situación. La Corte ordenó al fallador de única instancia que se declarara el estado de indigencia y extrema pobreza en la que se encontraba el accionante y a su vez ordenó que la autoridad pública respectiva le brindara un auxilio económico acorde a sus circunstancias. Al respecto señaló:

“Cuando una persona demuestra la circunstancia de debilidad manifiesta en que se encuentra, debido a su condición

²⁹ Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad. Resolución 46/9, del 16 de diciembre de 1991.

³⁰ MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

económica, física o mental (CP art. 13), sin que ella misma o su familia puedan responder, excepcionalmente se genera para el Estado una obligación de proteger especialmente a la persona colocada en dicha situación.

Los derechos a la salud (CP art. 49), a la seguridad social integral (CP art. 48), y a la protección y asistencia a la tercera edad (CP art. 46), en principio programáticos, pueden verse actualizados y generar un derecho público subjetivo de inmediata aplicación (CP arts. 13 y 85), si la persona interesada demuestra fehacientemente su condición de debilidad manifiesta y la imposibilidad material de su familia para darle asistencia, en particular cuando la completa ausencia de apoyo lo priva de su derecho al mínimo vital.”

En la Sentencia T-900 de 2007³¹ se resolvió el caso de una mujer de 79 años de edad, de escasos recursos económicos, quien instauró acción de tutela al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna y a la protección de las personas de la tercera edad luego de que la Alcaldía Municipal le negara un subsidio para adultos mayores otorgado por el Ministerio de la Protección Social, arguyendo limitaciones de tipo presupuestal. En esa oportunidad la Corte tuteló los derechos invocados por la accionante, con el fin de que el ente territorial hiciera el estudio correspondiente de verificación de requisitos exigidos, para acceder a alguno de los programas de previsión social que se ofrecían dentro del municipio y de este modo incluirla como beneficiaria de alguno de estos.

En la Sentencia T-833 de 2010³² se conoció el caso de un hombre de 78 años de edad, quien interpuso acción de tutela al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad luego de que la alcaldía municipal no le asignara el subsidio económico al cual tenía derecho, una vez inscrito en el Programa de subsidios para adultos mayores; esto en razón a la carencia de cupos y a la imposibilidad de ampliar la cobertura. En esta oportunidad la Corte tuteló los derechos fundamentales invocados por el actor, quien es un sujeto de especial protección constitucional y ordenó a la entidad accionada que realizara el desembolso del subsidio, mientras las condiciones de vulnerabilidad no cesaran.

En la Sentencia T-696 de 2012³³ se decidió el caso de una mujer de 102 años de edad, quien instauró acción de tutela por considerar vulnerados

³¹ MP Manuel José Cepeda Espinoza.

³² MP Nilson Pinilla Pinilla.

³³ MP María Victoria Calle Correa.

sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, ya que luego de trasladarse a otro municipio de su departamento (Cundinamarca), la alcaldía municipal se negó a inscribirla en el programa de subsidios para adultos mayores del cual era beneficiaria en el municipio en el cual residía anteriormente; esto bajo el argumento de que se debía respetar el derecho al turno de los demás solicitantes ya que existían personas en peor estado que el de la accionante. La Corte tuteló los derechos de la actora y ordenó que se tomaran las medidas necesarias para modificar la lista de priorización de beneficiarios, si se determinaba que la red de apoyo de la accionante daba lugar a ello.

En la Sentencia T- 207 de 2013³⁴ se resolvió el caso de un hombre de 82 años de edad, quien interpuso acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna luego de que el Ministerio de la Protección Social del municipio y el Consorcio Prosperar, decidieran excluirlo del programa por hallarse incurso en una de las causales de pérdida de derecho al subsidio: “*ser propietario de más de un bien inmueble*”, a pesar de que el aludido inmueble era infructuoso. La Corte concedió el amparo de los derechos del accionante, pues las entidades accionadas no evaluaron las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encontraba el actor, desconociendo así el principio de confianza legítima y de respeto por el acto propio, en la medida en que fueron defraudadas las expectativas que de buena fe tenía de que el recibimiento de dicha prestación no se detendría, en el mismo sentido ordenó re-incluir al accionante dentro del programa de beneficios en las condiciones en las que se encontraba antes de ser desvinculado.

En la Sentencia T-413 de 2013³⁵ se estudió el caso de una mujer de 81 años de edad, quien interpuso acción de tutela a través de agente oficioso, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, a la vida digna y al mínimo vital por parte de la alcaldía municipal una vez fue excluida del programa de subsidios del cual era beneficiaria, hacía 4 años, a pesar de que sus condiciones de vulnerabilidad no habían cesado pues vivía en una habitación en arriendo y su familia no contaba con los recursos económicos suficientes para ayudarla. La actora solicitó en varias oportunidades su reingreso al programa y este le fue negado bajo el argumento de que existía una lista de priorización conformada por personas en mayor estado de vulnerabilidad. La Corte concedió los derechos de la accionante y ordenó a las autoridades competentes incluirla de nuevo en el programa y velar

³⁴ MP Jorge Iván Palacio Palacio.

³⁵ MP Nilson Pinilla Pinilla.

por su permanencia en el mismo, mientras las condiciones de vulnerabilidad en las que se encontraba no cesaran.

En la Sentencia T-544 de 2014³⁶ se discutió el caso de un hombre de 96 años de edad, quien instauró acción de tutela al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y al reconocimiento de sus derechos como víctima, pues una vez solicitó su inclusión en un programa de subsidios para adultos mayores, una entidad del orden municipal se lo negó bajo el argumento de que el actor era propietario de bienes en el municipio del cual fue desplazado. La Corte Constitucional tuteló los derechos del accionante al considerar que este no solo ostentaba una sino tres condiciones que lo hacían sujeto de especial protección constitucional, pues se trataba de una persona de la tercera edad, desplazado y en estado de pobreza extrema, por tal razón ordenó a la autoridad competente incluirlo en el programa de beneficios, absteniéndose de retirarlo hasta tanto sus condiciones no mejoraran.

Finalmente, en la Sentencia T-025 de 2016³⁷ se estudiaron dos casos; el de un hombre de 75 años de edad, quien interpuso acción de tutela, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana, luego de que el desembolso del subsidio que venía recibiendo por parte del Programa Colombia Mayor, le fuera suspendido al encontrarse incurso en una causal de pérdida del derecho al subsidio: “*percibir una renta*”, traducida ésta en la dependencia económica que se presume del cotizante, en este caso, de su hija, quien lo tenía afiliado al sistema de salud en calidad de beneficiario. Sin embargo, esto no garantizaba que el actor recibiera los medios necesarios para satisfacer su congrua subsistencia, ya que aunque su hija lo ayudaba en ocasiones, esta ayuda era insuficiente. La Corte concedió el amparo de los derechos invocados por el actor, pues determinó que las entidades accionadas no evaluaron la condición real de vulnerabilidad en la cual se encontraba el accionante, afectando sus garantías fundamentales. En este sentido ordenó a las entidades accionadas incluirlo nuevamente en el programa hasta que las condiciones que dieron origen a su inscripción en el programa no cesaran.

También se resolvió en la misma sentencia, el caso de un hombre de 78 años de edad, quien, instauró acción de tutela al considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana, luego de que la Alcaldía Local Antonio Nariño y la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, suspendieran la entrega del subsidio

³⁶ MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

³⁷ MP María Victoria Calle Correa.

que recibía como consecuencia del traslado de localidad del accionante, indicándole que debía tramitar de nuevo su ingreso al programa dentro de la localidad a la cual se trasladó. La Corte tuteló los derechos fundamentales del actor, pues las entidades accionadas no evaluaron la afectación que esta medida tendría en sus condiciones de vida ya que el subsidio que recibía resultaba indispensable para cubrir sus necesidades básicas. Por consiguiente la Corte ordenó su inclusión inmediata en el programa de apoyo económico para adultos mayores en el lugar en donde finalmente residía el accionante.

Con base en lo expuesto, resulta válido concluir que el derecho fundamental al mínimo vital de los adultos mayores ha sido objeto de protección en diferentes oportunidades por esta Corporación. Al respecto ha sentado un precedente sólido que evidencia que la inclusión o exclusión de las personas de la tercera edad de determinado programa de subsidios, debe estar soportada en una exhaustiva investigación concreta del caso, con el fin de verificar las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encuentra la persona para que esta pueda acceder al beneficio que contempla el programa y se garantice su permanencia en el mismo, antes de tomar cualquier decisión que pueda afectar la calidad de vida y la satisfacción de su congrua subsistencia.

2.4. Protección legal y constitucional de los adultos mayores en estado de indigencia o de extrema pobreza. Reiteración de jurisprudencia

Al ser Colombia un Estado Social de Derecho que promueve el respeto de la dignidad humana, la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del bienestar general, esta Corporación ha señalado que en virtud de los lineamientos fijados por la Carta Política es un deber constitucional proteger a aquellas personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta, así lo reconoce expresamente en su artículo 13 CP.

A su vez, el artículo 46 de la Carta establece que “el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad (...) así como los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia” derecho que adquiere el carácter de fundamental, según lo ha reiterado la Jurisprudencia de esta Corte³⁸ cuando según las circunstancias del caso, su falta de reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida (Art. 11 CP) la dignidad humana (Art. 1 CP) la integridad física y moral (Art. 12 CP) de las personas de la

³⁸ Ver Sentencia T-1139 de 2005, Sentencia T- 900 de 2007.

tercera edad (Art. 46 CP).

Ahora bien, acerca del principio de solidaridad en relación con los adultos mayores, la Sentencia T-426 de 1992 señaló que si bien la familia es la que tiene la obligación jurídica y moral de auxiliar a sus descendientes o ascendientes más próximos, en caso de que esta se encuentre imposibilitada materialmente para hacerlo, el estado en desarrollo de sus fines esenciales, está en el deber constitucional de proteger efectivamente los derechos de la persona, correspondiendo a la autoridad pública encontrar las alternativas jurídicas para garantizar su ejercicio.

“El derecho al mínimo vital no sólo incluye la facultad de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13), sino que, sobre todo, busca garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el "déficit social". El derecho a un mínimo vital, no otorga un derecho subjetivo a toda persona para exigir, de manera directa y sin atender a las especiales circunstancias del caso, una prestación económica del Estado. Aunque de los deberes sociales del Estado (CP art. 2) se desprende la realización futura de esta garantía, mientras históricamente ello no sea posible, el Estado está obligado a promover la igualdad real y efectiva frente a la distribución inequitativa de recursos económicos y a la escasez de oportunidades”

Con el fin de hacer una efectiva materialización de las disposiciones creadas por la Carta en relación con la protección especial que tienen los adultos mayores en estado de vulnerabilidad, la Ley 100 de 1993³⁹ en sus artículos 257 y siguientes creó un programa de auxilios para adultos mayores en situación de indigencia, y estableció requisitos para acceder al mismo:

“a) Ser colombiano; b) Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años; c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional; d) Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de

³⁹ “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

Política Social, y e) Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución...” (Negrilla fuera del texto original)

Del mismo modo el artículo 259 de la ley indicó las causales de pérdida de derecho al subsidio

“a) Por muerte del beneficiario; b) Por mendicidad comprobada como actividad productiva; c) Por percibir una pensión o cualquier otro subsidio, y d) Las demás que establezca el Consejo Nacional de Política Social.”

Posteriormente y como lo ha señalado la jurisprudencia⁴⁰ de esta Corte, en 1994 la Red de Solidaridad asumió la ejecución del programa de subsidio para personas de la tercera edad en situación de indigencia.⁴¹ En 1999 ese proyecto se denominó “Programa de Atención Integral al Adulto Mayor PAIAM”. En 2003 se creó la Ley 797⁴² del mismo año, la cual aumentó de manera significativa los recursos destinados para la población de la tercera edad por medio del Fondo de Solidaridad Pensional al crear dos subcuentas distintas, 1) la de solidaridad y 2) la de subsistencia, cuya finalidad era la protección de personas en indigencia o en extrema pobreza.

El Decreto 3771 de 2007⁴³ estableció que “los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, financiarían el programa de auxilios para ancianos indigentes previsto en el Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993.”⁴⁴ Este Decreto también determinó los requisitos para ser beneficiario de la subcuenta de subsistencia⁴⁵, y

⁴⁰ Sentencias T-544 de 2014 y T-025 de 2016.

⁴¹ Este programa comprendía la prestación de servicios de habitación, vestuario, alimentación, los de salud que se encontraran por fuera del POSS y dinero en efectivo, como básicos y dentro de los complementarios, educación, recreación y deportes entre otros.

⁴² “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

⁴³ Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional”.

⁴⁴ Decreto 3771 de 2007, artículo 29.

⁴⁵ Art 30: “los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia son 1. Ser colombiano, 2. Tener como mínimo, tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones, 3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones, Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el

señaló las modalidades de subsidio disponible (directo e indirecto).⁴⁶ También estableció los criterios de priorización para la selección de beneficiarios que deben tener en cuenta las entidades territoriales⁴⁷ del mismo modo definió las causales de pérdida de derecho al subsidio.⁴⁸ “*Más tarde, estas normas fueron modificadas por los decretos 4943 de 2009, “Por el cual se modifican los artículos 30 y 33 del Decreto 3771 de 2007” y 455 de 2014, “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 3771 de 2007.”*”⁴⁹

Posteriormente, se actualizó el *Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor*⁵⁰ en el cual se fijó de manera más detallada los criterios de ingreso, priorización y retiro antes enunciados.

En síntesis, el Estado con el fin de garantizar la protección especial de los adultos mayores se ha encargado de implementar herramientas, y programas de ayuda que permiten asistir a esta población vulnerable, con el propósito de salvaguardar sus derechos fundamentales.

2.5. El derecho fundamental al debido proceso administrativo en los trámites de reporte de novedades de retiro del Programa Colombia Mayor

El derecho al debido proceso es un derecho fundamental previsto en el artículo 29 de la Carta Política, el cual se debe aplicar a toda clase de

ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; o asisten como usuarios a un Centro Diurno, 4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.”

⁴⁶ Decreto 3771 de 2007, artículo 31.

⁴⁷Estos criterios son: Art 33. “1. La edad del aspirante; 2. Los niveles 1, 2 del Sisbén y el listado censal; 3. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante; 4. Personas a cargo del aspirante; 5. Ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona; 6. Haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes a dicho sistema. En este evento, el beneficiario deberá informar que con este subsidio realizará el aporte a pensión con el fin de cumplir los requisitos. Este criterio se utilizará cuando al beneficiario le hagan falta máximo 100 semanas de cotización; 7. Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio; 8. Fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio.”

⁴⁸ El beneficiario perderá el subsidio cuando deje de cumplir los requisitos establecidos en la normatividad vigente y en los siguientes eventos: 1. Muerte del beneficiario; 2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio; 3. Percibir una pensión; 4. Percibir una renta entendida como la utilidad o beneficio que se obtiene de alguna actividad o bien en cuantía superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 30 del Decreto número 3771 de 2007 modificado por el Decreto número 4943 de 2009. || 5. Percibir otro subsidio a la vejez en dinero, que sumado con el del Programa de Protección Social al Adulto Mayor sea superior a ½ smmlv otorgado por alguna entidad pública; 4. Mendicidad comprobada como actividad productiva; 5. Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena; 6. Traslado a otro municipio o distrito; 7. No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros; 8. Retiro Voluntario.” Decreto 3771 de 2007, artículo 37.

⁴⁹ Sentencia T-025 de 2016.

⁵⁰ Mediante Resolución 1370 de 2013.

actuaciones judiciales y administrativas con el fin de que todos los integrantes de la comunidad nacional, en virtud del cumplimiento de los fines esenciales del Estado, puedan defender y preservar el valor de la justicia reconocida en el preámbulo de la Constitución⁵¹.

La jurisprudencia⁵² de esta Corte ha definido el debido proceso administrativo como: “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁵³ (sin negrillas en el texto original)

Del mismo modo ha señalado que existen unas garantías mínimas en virtud del derecho al debido proceso administrativo, dentro de las cuales encontramos las siguientes: “(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”⁵⁴ (Sin negrillas en el texto original)

En este orden de ideas cualquier transgresión a las garantías mínimas mencionadas anteriormente, atentaría contra los principios que gobiernan la actividad administrativa, (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción) y vulneraría los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

⁵¹ Sentencia C -214 de 1994.

⁵² Sentencias C-214 de 1994 y T-051 de 2016.

⁵³ Sentencia C-214 de 1994.

⁵⁴ Sentencia C-214 de 1994.

Ahora bien, el Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor, Colombia Mayor, prevé en su Manual Operativo⁵⁵ un acápite exclusivo al debido proceso administrativo que reviste cada actuación en los trámites de reporte de novedades de retiro del programa, con el fin de evitar una vulneración a los derechos fundamentales de los beneficiarios que empeore su situación. Al respecto, esta Corporación ha dicho lo siguiente:

“existen ciertos casos en los cuales se pierde el derecho a recibir el subsidio, lo cual se ejecuta a través del reporte de la novedad por parte del ente territorial. Este trámite debe sujetarse al respeto al derecho fundamental al debido proceso, en el sentido en el que esto no puede ser el agotamiento meramente formal de etapas procesales, sino que la condición de vulnerabilidad en la que en principio se encuentran los beneficiarios, le impone la obligación a las autoridades de verificar las condiciones reales de cada persona antes de iniciar los trámites respectivos, en aras de evitar el incremento de la indefensión y la posible comisión de arbitrariedades. Esto a su vez se constituye en una garantía de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la igualdad material, a través de la materialización de los principios de solidaridad y dignidad humanas, y de la priorización del gasto público en materia social”⁵⁶ (sin subrayas ni negrilla en el texto original)

A partir de lo expuesto, cuando se presuma que el adulto mayor se encuentra incurso en una causal de retiro o que no cumpla con alguna de las condiciones para ser beneficiario del programa, debe realizarse un estudio socioeconómico para la aplicación de su retiro, este estudio debe contener unos requisitos mínimos:⁵⁷

1. Información General, datos generales del aspirante al programa y de cada uno de los miembros que conforman su grupo familiar o personas con quienes vive en especial el número de documento de identificación, la identificación geográfica de donde está ubicada la vivienda, la dirección de la vivienda, información de dos contactos que pueden informar la ubicación del aspirante en caso de cambio de lugar de residencia.

⁵⁵ Anexo técnico No 2 de la Resolución 1370 del 02 de mayo de 2013, expedida por el Ministerio de Trabajo.

⁵⁶ Sentencia T-207 de 2013.

⁵⁷ Manual Operativo del Programa Colombia Mayor.

2. Características de la vivienda condiciones predominantes de la misma, la vivienda es un lugar estructuralmente separado o independiente ocupado o destinado para ser ocupado por una familia o grupo de personas que viven juntos o por una persona que vive sola, la unidad de vivienda, puede ser entre otras casa, apartamento, cuarto, grupo de cuartos, choza, cueva o cualquier refugio ocupado o disponible para ser utilizado como lugar de alojamiento, las características pueden estar en función entre otros aspectos de: 1). Estado de la construcción, 2). Materiales de pisos, paredes y techo y 3). Disponibilidad de servicios públicos (acueducto medio de obtención del agua y alcantarillado o desague de aguas sucias, energía eléctrica, gas natural o combustible para cocinar , recolección de basuras o desechos de basura, servicio sanitarios con el que cuenta la vivienda (inodoro, pozo séptico o letrina) y acceso a transporte público y 4). Tenencia de la vivienda (propia, arrendada, prestada, la cuidan, etc).

3. Derechos de dominio, es decir se deberá realizar un análisis de los bienes inmuebles registrados a nombre del beneficiario realizando la descripción, la propiedad y uso de cada bien.

4. Características sociales y de salud, para lo cual se debe tener en consideración la estructura familiar y sus característica, así como el estado de salud del adulto mayor beneficiario.

5. Características económicas es decir ocupación y tipo de contrato, ingresos (producto de trabajo o transferencias monetarias al hogar, es decir regalo, envío o donaciones de dinero, subsidios en dinero del municipio o del Gobierno), gastos (comida, arriendo, servicios públicos, salud, ropa, insumos agrícolas, insumos de trabajo, educación, transporte, entre otros), ahorros, deudas, patrimonio familiar (activos en bienes inmuebles, carros u otro tipo de vehículos, electrodomésticos, maquinaria agrícola, semovientes, aves de corral u otros).

6. Conclusión de estudio que deberá incluir: 1). Evaluación de la existencia o no de la causal de retiro ser propietario de más de un bien inmueble, 2). Análisis de la situación real del adulto mayor determinando su condición de vulnerabilidad, 3). Decisión de si procede el retiro o activación dependiendo de la condición de vulnerabilidad del adulto mayor y 4). Detalle de

soportes documentales del caso, mismos que deberán ser parte integral del estudio socio económico por ejemplo para el caso de ser propietario de más de un bien inmueble documento de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

En conclusión, el ente territorial en la aplicación de novedades de retiro de beneficiarios, debe hacer un estudio socioeconómico profundo que le permita verificar la condición real de la persona, pues el agotamiento formal de etapas procesales no supone un trato garantista de los derechos fundamentales de los beneficiarios; por el contrario, desconoce los principios de solidaridad y dignidad humana, lo que atenta contra los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso administrativo de las personas de la tercera edad, como son los sujetos de especial protección constitucional.

3. Caso concreto

En el asunto que ahora se resuelve, se encuentra la señora Ildaura Garzón de Valencia, de 84 años de edad, quien interpuso acción de tutela contra el Consorcio Colombia Mayor, luego de que bloquearan el desembolso del subsidio con el cual satisfacía sus gastos básicos de subsistencia, al encontrarse afiliada al sistema de seguridad social en salud, en calidad de beneficiaria de sus hijos Juvenal Valencia Garzón y William Valencia Garzón, a través de la Nueva EPS, quienes devengaron un ingreso base de cotización que superó el salario mínimo legal, (\$687.000) para el año 2014 y 2015, lo que en principio configuró el retiro del programa de la tutelante.

En primer lugar, se reitera que la señora Ildaura es un sujeto de especial protección constitucional por su avanzada edad y situación económica. Según obra en el expediente, se observa que la actora obtuvo un puntaje de 34,17 en la nueva encuesta del Sisben, y que aunque esporádicamente recibe ayuda de sus hijos, esto es insuficiente e inestable pues ellos desempeñan labores varias de manera ocasional en las fincas aledañas a su lugar de residencia. En este sentido, el subsidio que le estaba siendo otorgado por parte del Programa Colombia Mayor, constituía un ingreso seguro con el cual podía satisfacer su congrua subsistencia y una vida en condiciones dignas.

El bloqueo del pago del subsidio surgió en la labor de verificación y cruce de información de la base de datos única de afiliados, que reportó que la accionante se encontraba afiliada en calidad de beneficiaria de sus hijos al sistema de seguridad social en salud, lo cual la dejó incurso en la causal N° 4 de pérdida del subsidio, estipulada en el Manual Operativo

Colombia Mayor “*percibir una renta*”, al considerarse que en virtud del artículo 34 del Decreto 806 de 1998 se presume que el miembro del grupo familiar del cotizante depende económicamente de este y por ende recibe de él, los medios necesarios para su congrua subsistencia.

Es necesario señalar que aunque sus hijos la tenían afiliada al sistema de seguridad social en salud y le aportaban ocasionalmente para sus gastos, esta era la única ayuda que recibía de su parte, pues con lo poco que ganan, es decir, un salario mínimo, logran sostener a sus esposas e hijos, y cumplir con las obligaciones que tienen a su cargo. De lo anterior se puede concluir que la presunción de dependencia económica de la que habla el artículo 34 del Decreto 806 de 1998 que tiene como finalidad dar cumplimiento a lo definido en el numeral 3 del artículo 30 del Decreto 3771 de 2007, no se configura en el caso objeto de revisión, pues no se puede entender que con base en la relación que existe entre la beneficiaria y los cotizantes, ella cuente con los medios necesarios para su congrua subsistencia.

Cabe advertir que si bien se realizó la novedad de bloqueo del subsidio a la señora Ildaura Garzón para que ejerciera su derecho a la defensa, con ello no se debió entender surtida razonablemente la obligación que tiene la entidad de verificar las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encuentra la accionante, por medio de un estudio socio económico, antes de haber iniciado el trámite de bloqueo, ya que como quedó claro en la parte motiva de esta sentencia, el agotamiento meramente formal de las etapas procesales no garantiza el derecho al debido proceso administrativo que tiene la accionante.

Ahora bien, en el escrito allegado en sede de revisión la accionante informó a este Despacho, que hace más de 3 meses dejó de estar afiliada al sistema de seguridad social en salud.⁵⁸ Afirma que desde entonces ha estado solicitando de manera verbal ante la Alcaldía de Montenegro (Quindío), la reactivación del subsidio que venía percibiendo de manera bimestral equivalente a \$150.000, pero según manifiesta, no ha sido posible acceder al mismo.

La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido expresamente que en virtud del principio de solidaridad, si bien es la familia la que tiene la obligación jurídica y moral de procurar la manutención de los adultos mayores a los cuales se encuentran unidos por vínculos de consanguinidad, en caso de que esta se encuentre imposibilitada

⁵⁸ Al respecto consultar en la base de datos del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud FOSYGA, en la cual se evidencia que la señora Ildaura Garzón ya no registra afiliación alguna al Sistema de Seguridad Social en salud.

materialmente para hacerlo es deber de la sociedad y del Estado encontrar las alternativas jurídicas para acudir en su auxilio.

En este orden de ideas, la señora Ildaura Garzón de Valencia puede ser catalogada como una persona que se encuentra en una grave situación de riesgo socio-económico, pues la inestabilidad de sus ingresos pone en peligro su congrua subsistencia. Además resulta oportuno precisar, que esta situación fue verificada por las entidades estatales accionadas, a través de la aplicación de la encuesta del Sisbén y del estudio de su caso que arrojó el cumplimiento de los requisitos para poder acceder al beneficio del subsidio del Programa Colombia Mayor.

En conclusión, la Sala encuentra que el Consorcio Colombia Mayor vulneró los derechos fundamentales de la accionante toda vez que procedió a retirarla del Programa Colombia Mayor, bloqueando el desembolso del subsidio que recibía sin haber realizado a cabalidad el estudio socio-económico que permitía verificar las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encontraba la señora Ildaura Garzón de Valencia y de esta manera evaluar la afectación que esta medida le ocasiona en la satisfacción de su congrua subsistencia.

También advierte la Sala que el juez de única instancia desconoció la jurisprudencia constitucional en torno a la protección de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, en este caso, de un adulto mayor que se encuentra en riesgo socio-económico al no contar con los medios necesarios para satisfacer su congrua subsistencia.

Con base en lo expuesto, la Sala Octava de Revisión dispondrá lo siguiente:

- (i) Revocará el fallo proferido en única instancia el diez (10) de mayo de dos mil dieciséis (2016) por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia, que denegó el amparo de los derechos invocados por la accionante. En su lugar, concederá la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al debido proceso administrativo de la señora Ildaura Garzón de Valencia.
- (ii) Ordenará al Consorcio Colombia Mayor y a la Alcaldía Municipal de Montenegro (Quindío), para que a través de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de esta sentencia, efectúen

las gestiones administrativas necesarias para incluirla en el programa de subsidios del cual era beneficiaria.

- (iii) Efectuado lo anterior, ordenará a las entidades accionadas velar por la permanencia de la señora Ildaura Garzón de Valencia, hasta que no se constate que las condiciones de vulnerabilidad socio-económicas que la afectan, y que dieron lugar al reconocimiento del subsidio, han cesado.

4. Síntesis de la decisión

Dentro del expediente objeto de revisión, se discute el caso de una mujer de 84 años de edad, quien interpuso acción de tutela contra el Consorcio Colombia Mayor, luego de que el desembolso del beneficio que recibía, consistente en un subsidio de \$150.000 de manera bimestral fuera bloqueado al encontrarse afiliada al sistema de salud, en calidad de beneficiaria de sus hijos, quienes registraron un IBC (Ingreso Base Cotización) superior a un salario mínimo (\$687.247), para los años 2014 y 2015.

La causal N° 4 de pérdida de derecho al subsidio, reconocida expresamente en el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, “*percibir una renta*” establece que cuando la persona se encuentra afiliada en calidad de beneficiaria al sistema de seguridad social en salud, se presume que el miembro del grupo familiar del cotizante depende económicamente de este y por ende recibe de él, los medios necesarios para su congrua subsistencia.

A lo expresado anteriormente, es necesario precisar que en el presente caso no se configura la mencionada presunción, pues el salario que han devengado sus hijos, no necesariamente se traduce en una garantía de ingresos para la actora, es decir, como ella bien lo expresa, cada uno de ellos tiene una familia que sostener y obligaciones que cumplir, por ende un salario mínimo no abastece de manera suficiente los gastos que tienen a su cargo.

Ahora bien, aunque las entidades accionadas notificaron del bloqueo a la accionante, el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor⁵⁹ en virtud a las disposiciones contenidas en la carta política⁶⁰ y en la

⁵⁹ Anexo Técnico No 2 de la Resolución 1370 de 2013, expedida por el Ministerio de Trabajo, debido proceso administrativo, Pág 25 y 26.

⁶⁰ Art 29 el derecho al debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

jurisprudencia de esta Corte,⁶¹ ha establecido que antes de iniciar el trámite de retiro del programa de algún beneficiario, se debe realizar un estudio socio-económico profundo que impone la obligación a las autoridades de verificar las condiciones de vulnerabilidad reales de cada persona con el fin de evitar el incremento de la indefensión en la que se encuentra y la posible comisión de arbitrariedades en su contra. En este sentido, con el agotamiento meramente formal de la etapa procesal de notificación del bloqueo, no se puede entender surtido razonablemente el derecho al debido proceso administrativo del cual goza la señora Ildaura Garzón de Valencia.

En el trámite realizado en sede de revisión, la accionante informó mediante escrito allegado a este Despacho el 24 de octubre del año en curso, que aunque vive con sus hijos, quienes le colaboran cuando pueden de lo que perciben de labores varias que desempeñan en el campo, muchas veces no cuentan con un sustento diario que garantice su congrua subsistencia. Además, informó que hace más de 3 meses dejó de estar afiliada al sistema de salud, y desde entonces ha estado solicitando de manera verbal la reactivación del subsidio ante la Alcaldía de Montenegro (Quindío), pero no ha obtenido una solución al respecto.

La jurisprudencia constitucional⁶² ha sido enfática en señalar que si bien la familia es la que tiene la obligación jurídica y moral de auxiliar a sus descendientes o ascendientes más próximos, en caso de que esta se encuentre imposibilitada materialmente para hacerlo, el Estado en desarrollo de sus fines esenciales, está en el deber constitucional de proteger efectivamente los derechos de estas personas.

Ante los presupuestos facticos señalados, se puede catalogar a la accionante como un sujeto de especial protección que se encuentra en una grave situación de riesgo socio-económico, pues la inestabilidad de sus ingresos pone en peligro la satisfacción de su congrua subsistencia; situación que fue verificada por las entidades estatales accionadas, a través de la aplicación de la encuesta del Sisben y el estudio del cumplimiento de requisitos para acceder al beneficio del subsidio.

Atendiendo lo anteriormente expuesto, esta Sala considera que el Consorcio Colombia Mayor y la Alcaldía Municipal de Montenegro (Quindío) han vulnerado los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y al debido proceso administrativo de la señora Ildaura Garzón de Valencia; razón por la cual **(i)** revocará el fallo proferido el

⁶¹ Sentencias T- 900 de 2013, T-833 de 2010, T- 207 de 2013, T- 413 de 2013, T-025 de 2016.

⁶² Sentencia T- 426 de 1992, T-533 de 1992, T-696 de 2012.

diez (10) de mayo de dos mil dieciséis (2016) por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia (Quindío) y en su lugar concederá el amparo de los derechos fundamentales invocados por la accionante; **(ii)** ordenará al Consorcio Colombia Mayor y a la Alcaldía Municipal de Montenegro, que a través de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de esta sentencia, efectúen los trámites administrativos necesarios para incluirla en el programa de subsidios del cual era beneficiaria; **(iii)** efectuado lo dispuesto anteriormente, ordenará a las entidades accionadas velar por la permanencia de la señora Ildaura Garzón de Valencia en el Programa Colombia Mayor, hasta que no se constate que las condiciones de vulnerabilidad socio-económicas que la afectan, y que dieron lugar al reconocimiento del subsidio, han cesado.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR el fallo del diez (10) de mayo de dos mil dieciséis (2016) proferido por el Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Armenia (Quindío), en única instancia, que denegó el amparo solicitado dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Ildaura Garzón de Valencia contra el Consorcio Colombia Mayor. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida en condiciones dignas y al debido proceso administrativo de la mencionada señora.

SEGUNDO.- ORDENAR al Consorcio Colombia Mayor y a la Alcaldía Municipal de Montenegro (Quindío) para que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, a través de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, efectúen los trámites administrativos necesarios para incluir a la señora Ildaura Garzón de Valencia en el Programa Colombia Mayor del cual era beneficiaria.

TERCERO.- ORDENAR al Consorcio Colombia Mayor y a la Alcaldía Municipal de Montenegro (Quindío) que, una vez efectuado lo dispuesto en el numeral inmediatamente anterior, por medio de sus representantes legales o quienes hagan sus veces, garanticen la permanencia de la señora Ildaura Garzón en el Programa Colombia Mayor, hasta que no se constate

que las condiciones de vulnerabilidad socio-económicas que la afectan y que dieron lugar al reconocimiento del subsidio, han cesado.

CUARTO.- Por Secretaría General de esta Corporación **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General