

SUBSIDIO ECONOMICO PARA ADULTO MAYOR-Procedencia excepcional de la acción de tutela para proteger derechos fundamentales de ancianos en extrema pobreza

En torno a la procedencia de la tutela para solicitar el pago de subsidios para personas mayores, esta Corte ha afirmado 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” e, igualmente, ha indicado 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 [los adultos mayores] constituyen uno de los grupos de especial protección constitucional’ y, por este motivo, resulta para ellos desproporcionado ser sometidos a esperar que en un proceso ordinario se resuelvan sus pretensiones.” A juicio de la Sala, la precaria situación económica de los tutelantes así como su avanzada edad, dan lugar a que la acción de tutela sea un medio idóneo para velar por la protección de sus garantías constitucionales, pues es el instrumento más eficaz del cual disponen para evitar que se configure en su contra un perjuicio irremediable para su mínimo vital y dignidad humana.

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

IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE SUBSIDIOS PARA ADULTOS MAYORES-Entidades encargadas de tramitar solicitudes deben informar al petitionario los requisitos que deben cumplir para acceder al beneficio

IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE SUBSIDIOS PARA ADULTOS MAYORES-Posibilidad de limitar la población beneficiaria de ayudas económicas

IMPLEMENTACION DE PROGRAMAS DE SUBSIDIOS PARA ADULTOS MAYORES-Escasez de

recursos no es una barrera insalvable para la protección constitucional de los adultos mayores habitantes de calle o extrema pobreza

ADULTO MAYOR-Instrumentos internacionales que consagran la protección

SUBSIDIO ECONOMICO PARA ADULTO MAYOR-Desarrollo legal y reglamentario

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: expedientes T-5182888 y T-5182897

Acciones de tutela instauradas por Luis Alberto Bautista León contra el consorcio Colombia Mayor, con vinculación oficiosa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- y Saludcoop EPS; y Gustavo Reinoso contra la Alcaldía Local Antonio Nariño y la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., dos (02) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, y los Magistrados Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá Permanente, el veintiséis (26) de junio de dos mil

quince (2015), dentro del proceso de tutela iniciado por Luis Alberto Bautista León contra el consorcio Colombia Mayor, con vinculación oficiosa de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, el Departamento Nacional de Planeación, la Administradora Colombiana de Pensiones -COLPENSIONES- y Saludcoop EPS; y por el Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá, el veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015), dentro del proceso de tutela impulsado por Gustavo Reinoso contra la Alcaldía Local Antonio Nariño y la Secretaría de Integración Social de Bogotá.

Los expedientes de la referencia fueron seleccionados para revisión mediante auto del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015), proferido por la Sala de Selección Número Diez.[1]

I. ANTECEDENTES

Expediente T-5182888

Hechos

1. Luis Alberto Bautista León, quien cuenta con setenta y cinco (75) años de edad,[2] interpuso acción de tutela contra el consorcio Colombia Mayor, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales.
2. Señaló que hace aproximadamente cuatro (4) años solicitó un auxilio del programa Colombia Mayor en la ciudad de Bogotá, previo el cumplimiento de los requisitos que se le exigieron en el Centro Samore, lugar donde se le prestó atención.[3]
3. Indicó que, luego de realizársele varias encuestas y visitas domiciliarias, le fue concedido un subsidio por el monto de doscientos cuarenta mil pesos (\$240.000), pagaderos de forma bimestral, a partir del quinto (5º) día del mes de enero del año dos mil quince (2015).[4]
4. Afirmó que en esta última fecha se le hizo entrega del primer instalamento y que el dieciséis (16) de marzo siguiente se llevó a cabo el segundo pago.[5]
5. Manifestó que el trece (13) de mayo de dos mil quince (2015) se le informó que tenía un

bloqueo en el desembolso del beneficio social, razón por la cual acudió al Centro Samore, donde le explicaron que el bloqueo se generó con fundamento la causal renta. Lo anterior, toda vez que aparecía afiliado a la EPS Saludcoop en calidad de beneficiario de su hija, Marleidy Ivonne Bautista Jiménez.[6]

7. Declaró que su hija lo afilió en calidad de beneficiario a la EPS Saludcoop.[8] Sin embargo, advirtió que ésta es la única ayuda que recibe de ella, pues “[...] por las obligaciones que tiene que cumplir le es imposible ayudarme económicamente.”[9]

8. Adujo que el consorcio Colombia Mayor le exigió presentar una certificación donde se reporten los ingresos de la cotizante, lo que no le parece coherente puesto que no es ella la beneficiaria del subsidio, sino que es él quien lo requiere para “[...] mantener unas condiciones mínimas dignas de vida”[10]

9. En consecuencia, solicitó que se ordene el desbloqueo de la cuenta para que en el punto de pago se le haga entrega del auxilio al que, a su juicio, tiene derecho.[11]

Documentos aportados con la acción de tutela

10. Certificado de afiliación a la EPS Saludcoop en la que se confirma que el señor Luis Alberto Bautista León se encuentra inscrito allí como beneficiario de la señora Marleidy Ivonne Bautista Jiménez, desde el primero (1) de marzo de dos mil siete (2007).[12]

11. Certificación de semanas de cotización de la cotizante y sus beneficiarios a la EPS Saludcoop.[13]

12. Fotocopia de recibos de pago del subsidio del cinco (5) de enero de dos mil quince (2015) y dieciséis (16) de marzo de del mismo año.[14]

13. Fotocopia de la cuenta del servicio público de energía correspondiente al mes de abril de dos mil quince (2015).[15]

14. Consulta de puntaje del Sisbén del accionante, donde se constata que fue calificado con un puntaje de 21.88 y, en principio, puede ser beneficiario del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (COLOMBIA MAYOR).[16]

15. Derecho de petición interpuesto por el señor Luis Alberto Bautista León ante el consorcio Colombia Mayor, a través del cual solicitó el desbloqueo del pago del subsidio.[17]

16. Respuesta a derecho de petición firmada por Gerente Regional Centro del consorcio Colombia Mayor, en la cual se informa: (i) que el accionante se encuentra afiliado al Programa de Atención al Adulto Mayor desde el primero (1) de noviembre de dos mil catorce (2014); (ii) que fue suspendido el nueve (9) de abril de dos mil quince (2015) bajo la causal renta, por estar afiliado como beneficiario a la EPS Saludcoop; (iii) que el consorcio realiza cruces periódicos con las bases de datos de seguridad social, de acuerdo a lo señalado en el Manual Operativo del Programa; (iv) que el accionante debe solicitar a la EPS Saludcoop una certificación que contenga su estado de afiliación, fecha de vinculación y retiro, ingreso base de cotización del aportante y periodos cotizados, pues sin esta es imposible estudiar su requerimiento; (v) que no se puede atender su petición de manera directa pues son las subdirecciones locales, con el aval de la Secretaría Distrital de Integración Social las que tienen la competencia para reportar novedades, por lo que copia de su escrito sería remitido a las entidades mencionadas para que allí se le diera el trámite pertinente.[18]

17. Certificación del Sisbén.[19]

18. Solicitud formulada por el accionante para la aplicación de la nueva encuesta Sisbén (metodología III).[20]

Respuesta de las entidades demandadas

18. El dieciséis (16) de junio de dos mil quince (2015), el Juzgado Veintisiete Laboral del Circuito de Bogotá dispuso enviar el expediente de la referencia a la oficina de reparto por considerar que debía ser conocido por un juez de pequeñas causas laborales, al tratarse de una acción de tutela incoada en contra entidades de carácter privado, toda vez que el consorcio Colombia Mayor se encuentra conformado por las fiduciarias Fiduprevisora S. A., Fiducoldez S. A. y Fiducentral S. A.[21]

20. Posteriormente, el veintidós (22) de junio del mismo año, el Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas de Bogotá Permanente admitió la acción de tutela, dispuso poner en

conocimiento al consorcio accionado y vincular al proceso a la Alcaldía Mayor de Bogotá, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Departamento Nacional de Planeación, a la Administradora Colombiana de Pensiones –Colpensiones-, a la compañía de seguros Positiva y a la Saludcoop EPS.[22]

Respuesta del Ministerio del Trabajo

21. El jefe de la oficina jurídica del Ministerio de Trabajo contestó a la acción de tutela y solicitó que se denegara, puesto que consideró que no se lesionaron los derechos fundamentales del actor.[23]

Indicó que el objetivo principal del programa Colombia Mayor es proteger a la parte de esta población que se encuentra en situación de indigencia o extrema pobreza 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, cuenta adscrita al Ministerio del Trabajo, los cuales 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 definidas en los artículos 30, 33 y 37 del Decreto 3771 de 2007. Insistió en que es competencia de la alcaldía del municipio donde resida el beneficiario realizar el reporte de las novedades que se presenten dentro el programa (como la liberación de cupos).

Igualmente, señaló que figurar como beneficiario del régimen de seguridad social en salud hace que se presuma la dependencia económica del actor en relación con su hija y que es deber de la familia concurrir a la protección y asistencia de los adultos mayores. Por ello, afirmó que “[...]no es posible que el accionante continúe en el Programa, toda vez que la situación económica de su núcleo familiar, en específico de su hija MARLEIDY IVONNE BAUTISTA JIMÉNEZ [...] de la cual –se repite- se presume dependen económicamente, desnaturaliza el objeto del programa, pues durante el año 2014, en algunos meses su ingreso base de cotización supera incluso los tres millones de pesos [...] e inclusive actualmente, su IBC duplica el salario mínimo hasta en los ciclos donde únicamente tiene menos de 30 días compensados como cotizante...”. [24]

23. Por demás, solicitó vincular al trámite a Saludcoop EPS y oficialarla para que rindiera informe sobre la afiliación del tutelante al sistema de salud.

Respuesta de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá

24. La directora de defensa judicial de la Secretaría Distrital de Planeación remitió oficio a través del cual se opuso a las pretensiones formuladas por el accionante.[25] Indicó que la acción se refiere a hechos y situaciones que resultan ajenas al conocimiento de la entidad, por lo que no le constan. Adujo que al tutelante le fue aplicada la encuesta del Sisbén, en la que obtuvo un puntaje de 21.88 y que las instituciones llamadas a pronunciarse sobre el asunto son otras, puesto que la Secretaría no ha vulnerado derecho fundamental alguno, pues no es quien administra el Programa de Asistencia Social al Adulto Mayor.

Respuesta de Colombia Mayor

25. El gerente general del consorcio Colombia Mayor contestó la acción de tutela y solicitó que se desvinculara a la entidad por falta de legitimación en la causa por pasiva o, en su defecto, que se denegasen las pretensiones del accionante. Así mismo, petitionó vincular al Ministerio del Trabajo al proceso.[26]

Adujo que el consorcio Colombia Mayor se limita a observar las instrucciones y ordenamientos formulados por el Ministerio del Trabajo en virtud de un contrato de encargo fiduciario. De igual forma, manifestó que el programa busca aumentar la protección de las personas de la tercera edad desamparadas, que no cuentan con una pensión y viven en la indigencia o en la pobreza extrema, mediante la entrega bimensual de un subsidio económico.

26. En torno al caso concreto, expresó que las causales de retiro del programa Colombia Mayor se encuentran establecidas en la Resolución 1370 de 2013, dentro de las cuales se incluye que “[...] las personas que viven con la familia el ingreso familiar debe ser inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente”.[27] En consecuencia, toda vez que el tutelante se encuentra afiliado como beneficiario de su hija a Saludcoop EPS y que la cotizante tiene IBC que supera el salario mínimo mensual legal vigente, pues sería igual a dos millones doscientos cincuenta mil pesos (\$2.250.000), el actor fue suspendido del programa bajo la causal renta.

Afirmó que para la reactivación de un beneficiario del programa es forzoso surtir el procedimiento establecido en la mencionada resolución, lo cual precisa que el ente

territorial verifique los casos identificados y requiera a los beneficiarios la entrega de las certificaciones y realizar los estudios socioeconómicos necesarios para constatar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia en el programa. De esta manera, es competencia de la Alcaldía de Bogotá determinar si el actor incumplió con los requisitos exigidos para su permanencia en el programa Colombia Mayor, por lo que no es posible acceder directamente a lo pedido por el actor.

27. Así las cosas, estimó que la acción de tutela carece de legitimación en la causa por pasiva en relación con el consorcio, puesto que no es Colombia Mayor sino la Alcaldía Mayor de Bogotá la que debe remitir la novedad de reactivación o retiro del programa.

Respuesta del Departamento Nacional de Planeación

28. El Departamento Nacional de Planeación remitió memorial a través del cual petitionó ser desvinculado del proceso de la referencia, por considerar que no es responsable de la violación de algún derecho fundamental.[28]

Puso de presente que el tutelante no formuló imputaciones contra el Departamento Nacional de Planeación. También señaló que la entidad no tiene competencias en relación con la inclusión o exclusión de personas en programas sociales, por lo que no es la institución llamada a atender lo solicitado por el actor. Informó que el tutelante ya fue encuestado y aparece en la base de datos del Sisbén con un puntaje de 21.88 y que son las entidades territoriales las que determinan la entrada y salida de los usuarios de los respectivos programas sociales.

Respuesta del Ministerio de Salud y de la Protección Social

29. El director jurídico del Ministerio de Salud contestó a la acción de tutela y solicitó que fuera declarada improcedente en relación con su entidad, por falta de legitimación en la causa por pasiva, pues no habría violado ningún derecho fundamental del accionante, al carecer de competencia para atender su requerimiento.[29]

30. Posteriormente, se refirió a las funciones legales y reglamentarias del Ministro de Salud y al Programa Colombia Mayor, sus requisitos de afiliación y modalidades de subsidio.

Respuesta de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá

31. El jefe de la oficina asesora jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social remitió oficio a través del cual solicitó desestimar por improcedente su vinculación oficiosa al proceso.[30]

32. Luego de exponer la manera en la que opera la Secretaría en relación con la asignación y aplicación de subsidios y otros beneficios sociales, confirmó que el accionante se encuentra bloqueado del programa debido a la causal renta, pues se encuentra afiliado como beneficiario a la EPS Saludcoop con un IBC superior al establecido para recibir la ayuda. Lo anterior en el marco de lo establecido en los decretos 455 de 2014 y 4943 de 2009 del Ministerio del Trabajo, modificatorios del Decreto 3771 de 2007.

33. Informó además que en este caso “[...] la persona mayor o su acudiente debe solicitar a la EPS Saludcoop un certificado de los últimos periodos cotizados con su respectivo IBC a fin de determinar si se constituyó o no la causal por la cual el consorcio Colombia Mayor realizó el bloqueo de la persona [...] este documento debe ser remitido a la Subdirección Local de Integración Social de Rafael Uribe, con el fin que esta adelante el trámite pertinente.”[31]

34. Por demás, señala que el bloqueo fue generado de manera directa por el consorcio Colombia Mayor en el marco de su labor de verificación y cruce con la información contenida en otras bases de datos.

Respuesta de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá

35. El subdirector distrital de defensa judicial y prevención del daño antijurídico de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá contestó la acción de tutela e informó que dio traslado de la misma a las Secretarías Distritales de Planeación e Integración Social.[32]

Respuesta de la Administradora Colombiana de Pensiones (Colpensiones), Positiva Compañía de Seguros y Saludcoop EPS

36. Las entidades vinculadas guardaron silencio.[33]

Decisiones judiciales que se revisan

Sentencia de primera instancia

37. El veintiséis (26) de junio de dos mil quince (2015), la Jueza Primera Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá Permanente denegó la solicitud de amparo presentada por Luis Alberto Bautista León.[34]

38. Luego de formular algunas consideraciones sobre la especial protección constitucional de la que gozan las personas de la tercera edad, la juez de instancia señaló que los programas de adulto mayor se encuentran regulados en el Decreto 3771 de 2007, con la finalidad de proteger a esta población de la indigencia o la extrema pobreza. Advirtió que el accionante está afiliado a la EPS Saludcood en calidad de beneficiario de su hija, Marleidy Ivonne Bautista Jiménez, la cual tiene un ingreso base de cotización superior al salario mínimo legal mensual vigente. Resaltó que “[...] el actor en ningún momento allegó prueba sumaria que no tiene asidero jurídico o fáctico que demuestre el cumplimiento de este requisito, es decir, demostrar esa incapacidad económica de su familia o que por lo menos sus ingresos básicos son inferiores al salario mínimo legal mensual vigente...”. [35]

En consecuencia, consideró que el actor no cumplió con la carga de la prueba que le era exigible y que es deber de su hija concurrir en su protección, en virtud del principio de solidaridad, razón por la cual sus derechos fundamentales no fueron vulnerados por las entidades accionadas y vinculadas.

39. La sentencia de primera instancia no fue impugnada.

Expediente T-5182897

Hechos

40. El señor Gustavo Reinoso, de setenta y ocho (78) años de edad,[36] interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Local Antonio Nariño y la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, por considerar lesionados sus derechos fundamentales de petición y a la vida digna.[37]

41. Indicó que durante más de diez (10) años ha recibido un subsidio del adulto mayor, pese a lo cual, hace aproximadamente cinco (5) meses dejaron de realizarle los pagos correspondientes.[38]

42. Manifestó que el quince (15) de julio de dos mil quince (2015) acudió a las instalaciones de la Defensoría del Pueblo para buscar asesoría, donde le prestaron acompañamiento a través de una gestión directa.[39]

43. Declaró que las entidades accionadas no le han dado una respuesta de fondo a su caso, ni a la gestión directa de la Defensoría del Pueblo.[40]

44. Afirmó no tener recursos, ningún ingreso mensual, ni tener conocimiento respecto a la razón por la cual se le dejó de desembolsar el subsidio.[41]

45. Por ello, solicitó que se ordene a la Alcaldía Local Antonio Nariño y/o a la Secretaría de Integración Social que dé una respuesta de fondo a su caso.[42]

Pruebas allegadas por el accionante

46. Fotocopia de la cédula de ciudadanía del actor, que confirma que nació en 1937.[43]

47. Fotocopia de la tarjeta que lo identifica como beneficiario del Servicio Social Subsidios Económicos Tipo C de la Alcaldía Mayor de Bogotá.[44]

48. Certificación del Sisbén, la cual constata que el actor fue valorado con un puntaje de 13.48.[45]

49. Fotocopia de la gestión directa 1889-CAM realizada por la Defensoría del Pueblo, en la que se indica que el actor venía recibiendo un auxilio monetario del programa Colombia Mayor, el cual le fue retirado.[46]

Respuestas de las entidades demandadas

50. El diez (10) de agosto de dos mil quince (2015), el Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá dispuso admitir la acción de tutela de la referencia y correr traslado al alcalde local Antonio Nariño y al Secretario de Integración Social de Bogotá.[47]

Respuesta de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá

51. El jefe de la oficina jurídica asesora jurídica y apoderado judicial de la Secretaría Distrital

de Integración Social contestó a la acción de tutela y solicitó desestimar la acción de tutela impetrada, por tratarse de un hecho superado y declarar que la dependencia no vulneró los derechos fundamentales del accionante.[48]

Puntualizó además que “[...] el servicio enunciado presenta siempre demanda de atención superior a las posibilidades de cobertura del proyecto, por cuanto los cupos para la asignación del subsidio a las personas mayores se enmarcan bajo el concepto de bienes escasos, los cuales exigen una ejecución eficiente y focalizada, a través de mecanismos que garanticen criterios de asignación objetivos y específicos, sobre los que es preciso constatar su validez y la del procedimiento mediante los cuales éstos se hacen efectivos.”[49]

53. La entidad señaló que es cierto que el actor radicó derecho de petición el quince (15) de julio de dos mil quince (2015), a través del cual solicitó que se atendiera su requerimiento. El escrito fue trasladado a la Subdirección para la Integración Social de Antonio Nariño/Puente Aranda. Posteriormente, el veintinueve (29) de julio del mismo año la mencionada subdirección emitió respuesta a su requerimiento, mediante radicado de salida SAL 57398, en el cual informó:

“1. “Se consultó en el Sistema de Información y Registro de Beneficiarios de la Secretaría Distrital de Integración Social –SIRBE- se verifica que la persona mayor se encuentra en estado Atendido (egreso) del apoyo Económico C desde el pasado 30/03/2015 de la localidad de Santafé por traslado de localidad en el proyecto 742 “Atención Integral para las Personas Mayores: Disminuyendo la Discriminación y la Segregación Socioeconómica”. || 2. A la fecha usted se encuentra en solicitud de servicio en el proyecto 742 “Atención Integral para las Personas Mayores: Disminuyendo la Discriminación y la Segregación Socioeconómica”, desde el pasado 04 de Mayo de 2015 de la Localidad de Antonio Nariño. || 3. Por último me permito referenciar criterios que nos rigen para priorizar casos de alta vulnerabilidad y fragilidad social de nuestras personas mayores...”[50]

Afirmó que el mencionado oficio pretendió ser notificado mediante correo certificado el día treinta (30) de julio de dos mil quince (2015), a la dirección Calle 13 Sur N° 22-59, suministrada por el peticionario en su solicitud. Sin embargo, advirtió que la comunicación fue devuelta, por inexistencia de la dirección, el treinta (30) de julio de dos mil quince (2015), siendo notificado personalmente al accionante el doce (12) de agosto del mismo

año.

Asimismo, puso de presente que el señor Reinoso fue beneficiario del servicio social “Desarrollo de capacidades y potencialidades con apoyo económico Tipo C” en la subdirección para la Integración Social de Santafé/Candelaria, desde el veinte (20) de febrero de dos mil seis (2006), hasta el treinta de marzo de dos mil quince (2015). El nueve (9) de marzo pasado, el tutelante habría solicitado el re-traslado argumentando el cambio de localidad, lo que llevó a que se aprobara su egreso mediante Resolución 062 de 2015. Desde el cuatro (4) de mayo de dos mil quince (2015), el accionante se encuentra en solicitud de servicio con apoyo económico ofrecido por esa Secretaría. Señaló además que:

“[...] específicamente para el servicio social con Apoyo Económico Tipo C, no opera la solicitud de traslado, toda vez que los recursos mediante los cuales se otorgan los subsidios de las personas mayores corresponden al Fondo de Desarrollo Local de la respectiva Alcaldía Local en la que reside la persona mayor, y por destinación de recursos estos solamente pueden destinarse al beneficio de la población que reside en la localidad determinada. Por tanto, una vez el beneficiario decide cambiar de domicilio y esto implica el cambio de localidad, se entiende como el egreso de servicio social financiado con los recursos propios de las alcaldías locales.”[51]

Señala que, en consecuencia, el adulto mayor debe iniciar nuevamente el proceso de solicitud de servicio ante la Alcaldía Local correspondiente, para que allí se validen sus condiciones de vulnerabilidad y se verifique el cumplimiento de los criterios de ingreso establecidos en la Resolución 0764 de 2013. Posteriormente, y de cumplir con dichos requisitos, deberá aguardar en lista de espera para que una vez se liberen cupos se proceda a realizar su ingreso al programa.

54. Por ello, la Secretaría pide que se declare que no vulneró los derechos fundamentales del accionante y que, en este caso, se ha configurado una carencia actual de objeto por hecho superado.

Respuesta de la Secretaría de Gobierno de Bogotá

56. La jefe de la oficina asesora jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá

remitió oficio a través del cual se opuso a la acción de tutela incoada, proponiendo que la misma fuera declarada improcedente o denegada.[52]

57. Afirmó que la Alcaldía Local Antonio Nariño dio respuesta a la petición elevada por el señor Gustavo Reinoso de manera ajustada a derecho y dentro del término pertinente. Igualmente, estimó que en el caso concreto la acción de tutela resulta inocua y contraria al objetivo al constatarse la configuración de un hecho superado en relación con la alegada vulneración de derechos fundamentales del accionante.

58. Entre los documentos aportados con el oficio se encuentra copia de la respuesta ofrecida por el alcalde de la localidad Antonio Nariño a la comunicación remitida por el señor Gustavo Reinoso por medio de la Defensoría del Pueblo.[53]

Decisiones judiciales que se revisan

Sentencia de única instancia

59. El veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015) el Juez Treinta y Uno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento decidió no tutelar los derechos fundamentales del accionante.[54]

En consecuencia, la autoridad judicial procedió a denegar el amparo. No obstante, también requirió a la alcaldía local Antonio Nariño para que de manera rápida y eficiente realizara las actuaciones administrativas antes mencionadas en favor del accionante y definiera si podía ser o no beneficiario de los programas asistenciales que ofrece el distrito.

61. La sentencia del juez de primera instancia no fue impugnada.

Trámite ante la Corte Constitucional

62. Por medio de auto de veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015), la Sala de Selección Número Diez eligió los expedientes para revisión.[56]

Auto de pruebas

63. El treinta (30) de noviembre de dos mil quince (2015),[57] se profirió auto de pruebas dentro del proceso de la referencia, a través del cual dispuso: (i) oficiar a la Secretaría

Distrital de Integración Social de Bogotá para que indicara si al momento de asignar los subsidios respectivos a los señores Luis Alberto Bautista León y Gustavo Reinoso se les practicaron encuestas o visitas domiciliarias para definir la necesidad de recibir estos beneficios sociales, así como los hallazgos encontrados en cada caso; (ii) oficiar a la señora Marleidy Ivonne Bautista Jiménez para que informara si se encuentra en condiciones de velar por la subsistencia y manutención de su padre y, en caso contrario, explicara las razones por las cuales le es inviable; (iii) oficiar al consorcio Colombia Mayor para que indicara si el subsidio que recibe el señor Gustavo Reinoso se encuentra inscrito dentro del programa manejado por esta entidad; (iv) poner a disposición de las partes y terceros con interés las pruebas allegadas en sede de revisión.

Respuesta de Marleidy Ivonne Maritza Bautista Jiménez

64. A través de oficio,[58] la señora Marleidy Bautista Jiménez, hija de Luis Alberto Bautista León, respondió al auto de pruebas e informó que no se encuentra “en condiciones de asumir la manutención de [su] señor Padre”. [59]

De acuerdo con el escrito, la señora Marleidy ha tratado de asumir sus obligaciones como hija de acuerdo a sus posibilidades materiales, por ejemplo, a través de la afiliación de su padre y su madre al sistema de seguridad en salud en calidad de beneficiarios y el pago de los gastos de salud relacionados con citas médicas, medicamentos y transporte hasta los puntos de atención.

65. Aclaró que ella no vive con su padre, sino con su madre, la señora Águeda Jiménez, la cual “[...] cursa una enfermedad renal grave (Tumor en el riñón izquierdo, Hipernefroma), por lo que cubro los gastos totales de alimentación, pago de servicios públicos y gastos médicos, teniendo en cuenta que mi madre fue ama de casa toda su vida y no cuenta con pensión ni ingresos adicionales, sumado a su condición delicada de salud.” [60]

66. Informó que pese a que su padre no convive con ellos, aquella le provee a su padre tres (3) comidas al día, cubre sus gastos de vestuario y le proporciona una cuota para gastos personales por un monto de ochenta mil pesos (\$80.000) mensuales. Afirmó también que “[...] no le es posible entregar una cuota de dinero superior, que cubra la totalidad de los gastos de mi padre, los cuales además de la alimentación, vestuario y sistema de salud que yo proporciono y que obedecen a Pago de arriendo de una habitación: \$220.000, utensilios

de aseo (papel higiénico, jabón, crema dental, etc.) \$50.000, mi padre realiza oficios varios, ya que su edad no le permite tener un ingreso regular.”[61]

67. Así mismo, la señora Marleidy proporcionó una relación de sus gastos mensuales, la cual sustentó por medio de soportes, dentro de los cuales se encuentran los rubros de cuota diario y servicios públicos; mercado, granos y aseo; cuota para su padre (\$80.000 mensuales); pago de telefonía celular; pago de universidad, la cual sufraga con una tarjeta de crédito, transporte en buses. Estos gastos sumados ascienden a un monto de tres millones ciento setenta y un mil cuatro pesos (\$3.171.004), con la salvedad de no estar allí incluidos los gastos de salud, medicamentos, transportes ni vestuario, ni tampoco los descuentos para salud y pensión que realiza como empleada de acuerdo a la ley.[62]

68. Indicó que a su padre se le practicaron encuestas y visitas domiciliarias, los cuales reposarían en el Centro para el Adulto Mayor Zamore, donde tiene que vivir casi de caridad.

69. Finalmente, aportó los documentos que respaldan lo afirmado en su oficio.[63]

Respuesta de Colombia Mayor

70. El coordinador jurídico y apoderado judicial del consorcio Colombia Mayor respondió al auto de pruebas[64] y señaló que, una vez verificado el sistema operativo de información de beneficiarios NODUM, se pudo constatar que el señor Gustavo Reinoso “[...] no se encuentra como beneficiario del programa Colombia Mayor, así mismo se procedió a consultar en nuestra base de datos de potenciales beneficiarios dentro de la cual se observó que el señor Reinoso no se encuentra en la lista de priorizados del programa”[65]

Respuesta de Luis Alberto Bautista León

71. El accionante remitió oficio[66] a través del cual señaló que desde hace cuatro (4) años solicitó ser reconocido como beneficiario del subsidio estatal, razón por la cual se fueron practicadas varias visitas domiciliarias, encuestas y reuniones en un centro de atención al adulto mayor, proceso que culminó con la asignación del estipendio. Adujo, además, que el día siete (7) de diciembre de dos mil quince (2015) se le practicó otra visita domiciliaria.

Respuesta del Ministerio del Trabajo

72. El jefe de la oficina asesora jurídica del Ministerio del Trabajo contestó[67] el auto de pruebas señalado y destacó que “[...] el señor Gustavo Reinoso nunca ha sido beneficiario de ninguno de los programas que ofrece el Fondo de Solidaridad Pensional”[68], que no existe prueba de que hubiese elevado postulación para ser beneficiario de los subsidios que se asignan a través del consorcio Colombia Mayor y que a la fecha no se encuentra dentro de la base de datos de potenciales beneficiarios o a la lista de espera para que le sea asignado un beneficio.

Finalmente, indicó que el subsidio que le fue retirado al señor Reinoso corresponde a un programa del Distrito Capital, que se financia con recursos propios, denominado Apoyo Económico Tipo C, regulado a través de la Resolución 764 de 2013.

73. En cuanto al señor Bautista Jiménez señaló que este se encuentra en estado bloqueado del programa de subsidios de Colombia Mayor, debido a que su afiliación habría incumplido con lo establecido en el numeral 2 del artículo 30 del Decreto 3771 de 2007. Hizo hincapié en la presunción de dependencia económica de las personas afiliadas en calidad de beneficiarios al sistema de seguridad social en salud en relación con el cotizante y del deber de la familia en concurrir a la protección de aquellas personas que se encuentran en condición de debilidad manifiesta.

Resaltó que en este caso el señor Bautista se encuentra afiliado al sistema contributivo de salud como beneficiario de una cotizante que tiene un ingreso base de liquidación superior dos millones de pesos (\$2.000.000). Igualmente, hace hincapié en el hecho de que si bien la señora Marleidy Bautista afirma que no puede cubrir la totalidad de las necesidades vitales de su padre, la hija le provee tres (3) comidas diarias y le entrega un estipendio mensual, por la suma de ochenta mil pesos (\$80.000). De igual manera, indicó que algunos de los gastos realizados con la tarjeta débito de la señora Marleidy parecen indicar que la misma sí se encontraría en condiciones de garantizar la subsistencia de su padre.

Por ello solicitó a la Sala de Revisión declarar que en el caso del señor Bautista se ha aplicado la normatividad vigente al realizar el bloqueo del desembolso de los recursos que recibía el accionante y que, además, la señora Marleidy Bautista puede garantizar la manutención de su padre, razón por la cual incumple con los requisitos para continuar en el programa.

74. La directora de defensa judicial de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá remitió oficio[69] en respuesta al auto de pruebas, al cual se anexaron copia de las fichas de clasificación socioeconómicas número 4724221 y 3774181, aplicadas a los señores Luis Alberto Bautista León y Gustavo Reinoso, respectivamente, donde se registra que al primero le fue asignado un puntaje de 21.88 y al segundo de 14.53 al procesar su información en el Software Sisbén III.

Respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social

75. El director jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social remitió oficio[70] a través del cual solicitó que se declare la improcedencia de la acción de tutela en relación con la cartera que representa el encontrar falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que estima que el Ministerio no vulneró derecho fundamental alguno del señor Luis Alberto Bautista León, al carecer de competencia para resolver la situación que afronta el tutelante.

76. El Ministerio de Salud expuso información general sobre el programa Colombia Mayor del Ministerio del Trabajo, incluyendo los requisitos de afiliación y las modalidades de entrega de beneficios.

77. Finalmente, consideró la cartera competente para atender la situación del actor es la de Trabajo, por intermedio del consorcio Colombia Mayor, razón por la cual solicitó que se exonerara a la entidad de cualquier responsabilidad.

Respuesta de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá

78. El jefe de la oficina asesora jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social remitió oficio en respuesta al auto de pruebas.[71]

79. En cuanto al señor Luis Alberto Bautista, informó que fue vinculado al apoyo económico cofinanciado D, pese a lo cual, en la actualidad, se encuentra en estado bloqueado, debido a la causal renta, por estar afiliado al régimen contributivo de salud en calidad de beneficiario. Señaló además que “[...] teniendo en cuenta lo ya relatado, se realiza proceso de postulación ante el consorcio Colombia Mayor, lo anterior con el objetivo de realizar la validación y verificación del cumplimiento de los criterios a través de los cruces de bases de

datos. En consecuencia la persona mayor es vinculada al apoyo económico cofinanciado D el 01 de noviembre de 2015. La información y documentación sobre este caso particular está a cargo del consorcio Colombia Mayor.”[72]

80. En cuanto al señor Gustavo Reinoso, manifestó que fue vinculado al apoyo económico tipo C para el periodo de dos (2) de marzo de dos mil quince (2015) al treinta (30) de marzo de dos mil quince (2015), egresando debido a traslado de localidad.

Dentro de los documentos anexos, se constata que en la documentación relativa a la visita socioeconómica realizada al señor Gustavo Reinoso se indica que este vive solo y tiene cinco (5) hijos, pese a lo cual no tendría relación con ninguno de ellos y que es una persona analfabeta. Se señala también que desempeña la labor de vendedor de remedios naturistas, empleo del cual deriva alrededor de cincuenta mil pesos (\$50.000) al mes. Además, se indica que, pese a ser socorrido por sus amigos, de vez en cuando “aguanta hambre”,[73] se encuentra en mora de un mes y medio en el pago de su arriendo y habita en una “pieza húmeda”. [74] En el concepto de la visita se lee: “Adulto mayor que no cuenta con ningún apoyo familiar. Lo poco que gana vendiendo productos de botánica naturista no le alcanza para subsistir. Vive de la caridad pública de los amigos”. [75]

También se registra en el formato que el señor habita en un inquilinato, el cual paga en una periodicidad mensual, encontrándose la vivienda en estado de ruina, que el actor desempeñó durante treinta (30) años el trabajo de agricultor, que nunca cotizó para recibir pensión y que trabaja por cuenta propia.[76]

Respuesta de Positiva Compañía de Seguros S. A.

81. La apoderada del representante legal de Positiva Compañía de Seguros S. A. respondió al auto de pruebas[77] e informó que el señor Luis Alberto Bautista León no tiene ninguna afiliación a esa administradora de riesgos laborales, ni hay reporte de presunto accidente o enfermedad, ni registra citas médicas por medicina laboral a través de esa ARL. En consecuencia, afirmó que a la sociedad no le asiste responsabilidad alguna dentro de la presente acción de tutela, incumpléndose con el requisito de legitimación en la causa por pasiva, y solicita al juez constitucional declararla improcedente.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

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

Planteamiento del caso y problema jurídico

83. Luis Alberto Bautista León interpuso acción de tutela contra Colombia Mayor debido a que, con posterioridad a su inclusión dentro del programa de ayudas sociales para adultos mayores que administra dicho consorcio, le fue bloqueado el pago de su subsidio, con el cual satisface sus necesidades básicas. Lo anterior ocurrió como consecuencia de figurar como afiliado en calidad de beneficiario de su hija al sistema de salud y de que esta última tenía un ingreso base de cotización superior al salario mínimo legal, lo que en principio lo excluiría de la lista de potenciales beneficiarios del programa.

84. Por su parte, Gustavo Reinoso interpuso tutela contra la alcaldía local Antonio Nariño y la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá debido a que, luego de ser beneficiario por varios años de distintos programas de asistencia social para adultos mayores, le fueron suspendidos los pagos de su subsidio, sin que se le hubiese explicado de manera suficiente la razón, la cual consistiría en que el tutelante cambió de residencia de la localidad de Santafé a la localidad Antonio Nariño.

85. Con fundamento en los hechos descritos corresponde a la Sala definir si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de una persona adulta mayor en situación de pobreza cuando suspendieron el pago de un subsidio, utilizado para cubrir necesidades básicas como alimentación y vivienda, sin haber determinado de manera suficiente el cese de la situación de vulnerabilidad socio-económica del beneficiario o valorado la afectación que la suspensión de la ayuda tendrá en su calidad de vida.

86. Para resolver este problema jurídico, en primer lugar, se analizará si las acciones de tutela interpuestas por los accionantes resultan procedentes. De cumplir con este requisito, se presentarán algunas consideraciones en relación con (i) la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital de los adultos mayores y, especialmente, en cuanto al

reconocimiento y pago de subsidios, (ii) la protección de este grupo poblacional en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, y (iii) el desarrollo legal y reglamentario de los subsidios para adultos mayores. Finalmente, se resolverán los casos concretos.

Procedencia de las acciones de tutela impetradas

87. De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 Superior, la acción de tutela es un mecanismo de protección de derechos fundamentales que se encuentren vulnerados o amenazados por autoridades públicas y, de forma excepcional, por particulares. Esta se caracteriza por tener un procedimiento preferente y sumario, estar regida por el principio de informalidad y tener un carácter subsidiario en relación con otras acciones judiciales determinadas por la Constitución Política y la ley.

88. La tutela está llamada a proceder en tres supuestos: (i) cuando no existe otro mecanismo de defensa judicial que permita al accionante salvaguardar sus derechos; (ii) cuando existiendo otro mecanismo de defensa judicial, este resulta inidóneo o ineficaz para lograr la protección pretendida; o (iii) cuando contándose con otros mecanismos de defensa idóneos y efectivos, se está frente a la posibilidad de sufrir un perjuicio irremediable.[78] Es decir que la tutela no siempre es el instrumento llamado a operar para la salvaguarda de derechos fundamentales, siendo en este sentido un mecanismo de protección subsidiario a otras acciones ordinarias y constitucionales.

Debe aclararse que si bien la disponibilidad de otros medios de defensa judicial conduciría, en principio, a que la acción constitucional se tornase inviable, esta Corte ha indicado que no basta con la simple existencia de cualquier otro mecanismo judicial aparentemente útil para que pueda predicarse improcedencia de la tutela, pues se requiere, además, que estos sean idóneos y eficaces para garantizar los derechos fundamentales que se encuentran en juego.[79]

89. En los casos bajo revisión ambos accionantes son sujetos de especial protección, tanto debido a su edad, la cual en ambos casos supera los setenta y cinco (75) años, como por su situación económica. Según se desprende de los escritos de tutela, los subsidios que recibían eran su única fuente de ingresos y de ellos dependía la satisfacción de sus necesidades básicas, como alimentación y vivienda. En consecuencia, la suspensión de los

pagos los pone en una grave situación de riesgo, pues se encuentran expuestos a ver comprometida su seguridad alimentaria y, por lo tanto, su subsistencia física.

90. En torno a la procedencia de la tutela para solicitar el pago de subsidios para personas mayores, esta Corte ha afirmado 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”[80] e, igualmente, ha indicado 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 [los adultos mayores] constituyen uno de los grupos de especial protección constitucional’ y, por este motivo, resulta para ellos desproporcionado ser sometidos a esperar que en un proceso ordinario se resuelvan sus pretensiones.”[81]

91. A juicio de la Sala, la precaria situación económica de los tutelantes así como su avanzada edad, dan lugar a que la acción de tutela sea un medio idóneo para velar por la protección de sus garantías constitucionales, pues es el instrumento más eficaz del cual disponen para evitar que se configure en su contra un perjuicio irremediable para su mínimo vital y dignidad humana. Por ello, se procederá al estudio de fondo de los casos.

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

92. En la sentencia T-900 de 2007[82] estudió el caso de una mujer de escasos recursos económicos y setenta y nueve (79) años de edad, quien interpuso acción de tutela contra una alcaldía municipal por considerar lesionados sus derechos fundamentales a la vida digna y a la protección especial de las personas de la tercera edad, debido a que, luego de solicitar un subsidio para adultos mayores ofrecido por el Ministerio de la Protección Social este no le fue otorgado. La autoridad accionada sostenía que la razón por la cual no se había asignado el beneficio social era que existían limitaciones de tipo presupuestal y personas en circunstancias económicas más precarias que petitionaban ser incluidas en el programa. La Corte Constitucional concedió el amparo solicitado, al estimar que la actuación de la autoridad accionada ponía en riesgo el derecho al mínimo vital de la peticionaria, y ordenó al ente territorial determinar si la accionante cumplía con las

condiciones para acceder a alguno de los programas de previsión social que se ofrecían dentro del municipio, así como realizar las gestiones encaminadas a incluirla de la manera más pronta en otro programa que prestara atención a la población en similares condiciones.

93. Por su parte, en la sentencia T-348 de 2009[83] se decidió un asunto relacionado con una persona de escasos recursos y sesenta y nueve (69) años de edad que interpuso acción de tutela contra una alcaldía municipal por considerar lesionados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la vida digna, debido a que fue retirada de un programa de protección social para adultos mayores a través del cual era beneficiaria de un subsidio económico para sufragar sus necesidades básicas. El retiro se habría suscitado luego que se identificara a la accionante como cotizante ante el ISS en riesgos profesionales, lo cual tuvo como fundamento que, a raíz de un accidente de tránsito recibió atención médica bajo la protección del seguro obligatorio contra accidentes de tránsito SOAT. La Corte Constitucional amparó los derechos fundamentales de la tutelante en aplicación del principio de solidaridad y ordenó al ente municipal mantenerla incluida dentro de los beneficiarios del programa, hasta tanto persistieran las condiciones para el reconocimiento del beneficio social.

94. Asimismo, en la sentencia T-833 de 2010[84] se decidió una acción de tutela interpuesta por un hombre de escasos recursos y setenta y ocho (78) años de edad, quien consideró lesionados sus derechos fundamentales de petición, al mínimo vital y a la igualdad por parte de una alcaldía municipal. El tutelante solicitó su inclusión en un programa de subsidios para adultos mayores, al que fue inscrito por el ente territorial accionado. Posteriormente, petitionó la entrega del beneficio social, ante lo cual se le informó que la inscripción en el programa no daba lugar a que, automáticamente, se le asignara el subsidio, debido a la carencia de cupos y a la imposibilidad de ampliar la cobertura. La Corte Constitucional tuteló los derechos del accionante, por considerar que al ser un sujeto de especial protección constitucional no podía ser sometido a abandono por parte del Estado, y ordenó a la alcaldía municipal que se incluyera al actor en el programa y se le otorgaran los beneficios del mismo, en especial el subsidio económico, mientras persistieran las condiciones para su reconocimiento.

95. También, en la sentencia T-696 de 2012[85] una mujer de escasos recursos y ciento

dos (102) años de edad, presentó una acción de tutela contra una alcaldía municipal por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital. La accionante residía en un municipio del departamento de Cundinamarca, donde era beneficiaria de varios programas sociales. Posteriormente, se trasladó a otro municipio para vivir con su hija. Allí se le inscribió como solicitante de un subsidio para adultos mayores en situación de vulnerabilidad, quedando en lista de espera. Por ello, la accionante solicitó su inclusión inmediata dentro del programa para recibir el mencionado beneficio social ante lo cual el ente territorial se negó, debido a que estimó necesario garantizar el derecho al turno de los demás solicitantes y porque consideró que las condiciones de vida de la accionante no ameritaban la alteración de la lista de turnos establecida. La Corte Constitucional tuteló los derechos de la actora y ordenó a la autoridad correspondiente determinar si la red de apoyo de la accionante daba lugar a modificar la lista para la recepción del beneficio y tomar las medidas pertinentes para garantizar los derechos de la accionante.

96. En la sentencia T-207 de 2013[86] se decidió el caso de una persona de escasos recursos y ochenta y dos (82) años de edad, quien interpuso acción de tutela contra autoridades del orden municipal, el Ministerio de la Protección Social y un consorcio, por considerar lesionados sus derechos fundamentales. El actor durante varios años recibió un subsidio económico de adulto mayor para suplir sus necesidades básicas. Sin embargo, se ordenó su exclusión del programa debido a que incurrió en una causal de retiro, consistente en ser propietario de más de un bien inmueble, pues además de tener una vivienda era propietario de un predio rural, el cual no se encontraba en condiciones de explotar o sacarle provecho. La Corte concedió el amparo de los derechos fundamentales lesionados, pues estimó que el retiro del tutelante del programa desconoció el principio de confianza legítima, y ordenó re-incluir al accionante dentro del programa de beneficios, con las mismas condiciones que tenía antes de ser desvinculado.

97. En la sentencia T-413 de 2013[87] se resolvió una acción de tutela interpuesta por una mujer, en calidad de agente oficiosa de su madre de ochenta y un (81) años de edad, quien consideró vulnerados los derechos fundamentales de esta a la dignidad humana, la salud, la seguridad social, la vida digna y el mínimo vital. De acuerdo con la accionante, su madre, una mujer de escasos recursos, vivía sola en una habitación arrendada. Su familia no podía asumir sus gastos de manutención, razón por la cual fue beneficiaria durante cuatro (4)

años de un programa de subsidios para adultos mayores de una alcaldía municipal. Pese a ello, a la mujer se le informó que fue excluida del registro de beneficiarios de esta ayuda y se le denegaron varias solicitudes de reingreso bajo el argumento de que existían otras personas en mayor estado de vulnerabilidad. La Corte tuteló los derechos de la mujer y ordenó a las autoridades municipales competentes incluirla de nuevo en el programa y abstenerse de limitar o suspender su continuidad en el mismo mientras persistieran las condiciones de vulnerabilidad que dieron origen a su adjudicación, en aplicación del principio constitucional de solidaridad.

98. Finalmente, en la sentencia T-544 de 2014[88] se conoció el caso de un hombre de noventa y seis (96) años de edad, víctima de la violencia y de escasos recursos, quien consideró vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y al reconocimiento de sus derechos como víctima. El actor solicitó a una entidad territorial del orden municipal su inclusión en un programa de subsidios para adultos mayores ante lo cual esta se negó, debido a que consideró que la pertenencia al programa no era vitalicia y que el actor poseía bienes en el municipio del cual fue desplazado, por lo que no satisfacía los requisitos para acceder al beneficio social. La Corte Constitucional tuteló los derechos del accionante, que estimó conculcados por las autoridades accionadas, y ordenó a la autoridad incluirlo en el programa mencionado, absteniéndose de limitar su continuidad en el mismo.

Síntesis de los estándares jurisprudenciales sobre el derecho de los adultos mayores a recibir subsidios en casos de pobreza extrema

99. De las decisiones judiciales precitadas es posible extraer un conjunto de estándares que han de regir el reconocimiento de subsidios a adultos mayores en situación de extrema pobreza, a saber:

Sobre los deberes estatales en relación con la protección de los adultos mayores

100. (i) Los adultos mayores en situación de pobreza extrema o habitabilidad en calle gozan de una especial protección constitucional debido a sus condiciones económicas de vulnerabilidad y marginación, así como a la potencial disminución de sus capacidades por el aumento de la edad; (ii) es deber del Estado garantizar la materialización de los derechos de estas personas a la salud, seguridad social, a recibir un subsidio alimentario y a los

demás contemplados en la Constitución Política y la ley, a través de acciones directas e indirectas, la implementación de políticas públicas y acciones afirmativas; (iii) los deberes sociales en cabeza del Estado, la sociedad y la familia en relación con los adultos mayores han de convertirse en obligaciones de carácter legal y han de ser justiciables con el fin de evitar afectaciones a los derechos fundamentales de estas personas, en especial al mínimo vital.

Sobre el principio de solidaridad y el respeto por el mínimo vital

101. (i) Si bien en primera medida son los miembros del grupo familiar quienes deben asumir la satisfacción del mínimo vital y necesidades básicas insatisfechas de los adultos mayores, en caso de estar imposibilitados para esto, la sociedad y el Estado deben concurrir en esta labor, en virtud del principio de solidaridad; (ii) el principio de solidaridad se concreta en un deber para todas las personas de contribuir con sus acciones y esfuerzos al beneficio de las demás personas que hacen parte del grupo social, en especial aquellas en situación de vulnerabilidad; (iii) en relación con los adultos mayores, el principio de solidaridad debe acatarse con el objetivo de llevar a la práctica los derechos individuales de estas personas, potenciar sus capacidades e independencia y proveerles condiciones de existencia dignas; (iv) el derecho al mínimo vital pretende garantizar el respeto por la dignidad humana, velar por la protección de grupos y personas en situación de debilidad manifiesta, y concretar el principio de igualdad material en una sociedad históricamente injusta.

Sobre la implementación de los programas de subsidios

102. (i) Las entidades públicas encargadas de tramitar solicitudes de inclusión en programas sociales para adultos mayores deben informar al peticionario los requisitos que debe cumplir para acceder al beneficio, contar con información que permita determinar si la persona cumple con dichos requisitos, incluyendo la realización de estudios socio-económicos, y evaluar las consecuencias que se derivan de incluir o excluir al solicitante del programa; (ii) es posible limitar la población beneficiaria de ayudas económicas con base en factores como el monto de los beneficios, la escasez de recursos y la insuficiencia de la cobertura del programa; (iii) la escasez de recursos no es una barrera insalvable para la protección constitucional de los adultos mayores habitantes de calle o en extrema pobreza,

aunque deben respetarse las prioridades del uso de recursos escasos establecidas de manera democrática, con observancia a los principios de legalidad administrativa y de igualdad; (iv) si bien la acción de tutela no tiene la finalidad de pretermir trámites administrativos o alterar el orden de acceso a beneficios sociales preestablecido, existen situaciones en las cuales deben hacerse excepciones, atendiendo al estado de debilidad manifiesta del solicitante y el impacto que la espera puede tener en él.

Los adultos mayores en el derecho internacional de los derechos humanos

103. Dentro de las normas que conforman el derecho internacional, no existe un instrumento de tipo convencional específico sobre los derechos de los adultos mayores y la forma en que deben ser garantizados por parte de los Estados, como si ocurre con otros grupos, como las mujeres, los niños, o las personas con discapacidad.[89] Sin embargo, algunos instrumentos incorporan provisiones específicas sobre este asunto o, pese a no tener carácter vinculante, contienen estándares encaminados a orientar a los Estados sobre la manera de garantizar los derechos humanos de este grupo poblacional.

104. Para empezar, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, establece en sus artículos 1.1. y 7 una prohibición de discriminación con base en la edad en relación con los derechos contemplados en el tratado. El artículo 11.1 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, garantiza el derecho a la seguridad social de las mujeres, entre otros, en caso de vejez. También la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorpora en sus artículos 25 b. y 28 b. provisiones encaminadas a garantizar los derechos a la salud y a un nivel de vida adecuado y a la protección social de este grupo poblacional, incluyendo en relación con su edad.

105. En cuanto a instrumentos regionales, el Protocolo Facultativo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) establece medidas para la protección de las personas de edad avanzada y el deber de los Estado de “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.”[90]

106. De manera adicional, mediante Resolución A46/91, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad.[91] Este documento conmina a los Estados a incluir dentro de sus políticas internas 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.”[92]

Así mismo, contempla el derecho de estas personas de trabajar y tener acceso a otras fuentes de ingresos, y de vivir en entornos seguros, que se adapten a sus necesidades y preferencias. También se consagra el derecho de gozar de redes de apoyo y cuidado provenientes de sus familias, la comunidad y el Estado, así como acceder a servicios sociales que les permitan vivir de manera autónoma, libre e independiente. Y, finalmente, se reconoce 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.”[93]

107. Finalmente, no puede pasarse por alto la Observación General Nº 6 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre “Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”. En esta, el Comité resaltó las obligaciones que del Pacto se derivan para los Estados parte en relación con las personas mayores.

El desarrollo legal y reglamentario de los subsidios para adultos mayores

108. De acuerdo con el artículo 46 de la Constitución, “El Estado les garantizará [a las personas de la tercera edad] los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”. Por su parte, la Ley 100 de 1993, “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, en sus artículos 257 y siguientes creó un programa de auxilios para adultos mayores en situación de indigencia, cuyo acceso precisaba del cumplimiento de los siguientes requisitos:

“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 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...”[94]

109. Igualmente, el artículo 259 de la ley señaló las circunstancias que daban lugar a la pérdida del beneficio, la cual ocurría “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.”[95]

110. De manera posterior, y tal como lo ha señalado de forma reiterada la jurisprudencia constitucional:

“[...] en 1994 se encargó a la Red de Solidaridad la ejecución del programa de subsidio para personas de la tercera edad en situación de indigencia, el cual 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. En 1999, este proyecto adquirió la denominación “Programa de Atención Integral al Adulto Mayor PAIAM”. || Sin embargo, a pesar de que el proyecto era una herramienta válida para procurar la protección de los derechos de los adultos mayores en situación de indigencia, dada la insuficiente cobertura a los potenciales beneficiarios y al límite de recursos para este fin por parte del Estado, el legislador a través de la expedición de la Ley 797 de 2003, decidió aumentar, de manera significativa, los dineros destinados para la atención de la población de la tercera edad por medio del Fondo de Solidaridad Pensional al crear dos subcuentas distintas, a saber: la de solidaridad y la de subsistencia.”[96]

111. En efecto, la Ley 797 de 2003, “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”, determinó en su artículo 2 la creación de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, la cual tenía como finalidad la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema.

112. Posteriormente, el Decreto 3771 de 2007, “Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional”, declaró específicamente que “[l]os recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, financiarán el programa de auxilios para ancianos indigentes previsto en el Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993.”[97] Este decreto también determinó los requisitos para ser beneficiario de la subcuenta de subsistencia[98] y señaló las modalidades de subsidio disponibles (directo e indirecto).[99] Ahora bien, el artículo 33 de este acto administrativo incorporó una serie de criterios de priorización para la selección de beneficiarios que deben llevar a cabo las entidades territoriales.[100] Igualmente, su artículo 37 definió los eventos en los cuales una persona beneficiaria de los recursos de la subcuenta pierde el derecho a recibir el subsidio.[101] 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.”

113. Finalmente, conviene señalar que la Resolución 1370 de 2013, “Por la cual se actualiza el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor”, que modificó el manual operativo del mencionado programa, donde se establecen de manera más detallada la forma en la que deben ser aplicados los criterios de ingreso, priorización y retiro antes mencionados.

Con esto dicho, es preciso referirnos proceder a analizar el fondo de los asuntos objeto de revisión.

Caso concreto

Expediente T-5182888

114. Luis Alberto Bautista León, de setenta y cinco (75) años de edad, interpuso acción de tutela contra el consorcio Colombia Mayor luego de que se bloqueara el desembolso del subsidio que recibía para cubrir sus gastos básicos de subsistencia.[102] De acuerdo con el

acervo probatorio que obra en el expediente, la razón por la cual se suspendió el pago del beneficio social es que el actor se encuentra afiliado en calidad de beneficiario de su hija, Marleidy Ivonne Bautista Jiménez, al sistema de seguridad social en salud, a través de Saludcoop EPS, y que la cotizante tiene un ingreso base de cotización que supera el salario mínimo legal, lo que daría lugar al retiro del tutelante del programa.

A ello se suma que, debido a su avanzada edad, ha visto menguar sus condiciones de salud (padece de artrosis e hipertensión), lo que le dificulta aún más proveerse a sí mismo el sustento diario y unas condiciones de vida mínimas.

116. En este orden de ideas, el señor Bautista puede ser catalogado como una persona que se encuentra en una grave situación de riesgo socio-económico, pues la inestabilidad de sus ingresos pone en peligro su vivienda y alimentación. Debe enfatizarse, además, que esta situación fue verificada por las entidades estatales ahora accionadas, tanto a través de la aplicación de la encuesta del Sisbén, como en el momento en que corroboraron el cumplimiento de los requisitos para acceder al programa Colombia Mayor.[105]

Por lo tanto, la situación de riesgo socio-económico del tutelante se encuentra fuera de toda duda, en especial, si se tiene en cuenta que el actor es una persona que, hasta donde se conoce, vive sola y no tiene una red de apoyo cercana que le facilite sus actividades diarias.

117. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el bloqueo del pago del subsidio al accionante ocurrió luego de que, en cumplimiento de la labor de verificación y cruce de información, se detectara que el actor se encuentra afiliado en calidad de beneficiario de su hija al sistema de seguridad social en salud.[106]

118. Igualmente, la Sala encuentra probado que la hija del accionante tiene un ingreso base de liquidación que supera el salario mínimo legal.[107] Pese a ello, estima que la acción de las entidades accionadas, consistente en proceder de forma inmediata al bloqueo y posterior retiro del tutelante del programa Colombia Mayor, desconoció sus garantías constitucionales, por cuanto se omitió el deber de las autoridades de verificar que con su proceder no estuviesen afectando su mínimo vital, seguridad alimentaria y dignidad humana.

Que la hija del actor tuviese un ingreso base de cotización superior al salario mínimo legal no ha debido dar lugar a que, por este solo hecho, se procediera a suspender el desembolso de las ayudas que recibía su padre, pues el salario de de la tutelante no necesariamente se traduce en una garantía de ingresos para el actor, como lo afirma la señora Marleidy y lo prueba, no se encuentre en condiciones de cubrir en su totalidad las necesidades básicas de su padre (quien no vive con su madre), debido a que de sus ingresos también depende su madre (quien es una persona mayor, con graves problemas de salud y sin ingresos adicionales), que tiene obligaciones crediticias pendientes, se encuentra estudiando, y satisface plenamente las necesidades de vivienda, alimentación, salud de su madre y las suyas sin ninguna ayuda adicional.

119. En casos como estos, es deber de las entidades que administran programas sociales establecer, en consonancia con el principio de razonabilidad, que la suspensión del pago del subsidio no dará lugar a que la situación de vulnerabilidad económica, que en un principio justificó la inclusión del beneficiario dentro del programa, retorne, en detrimento de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional.

120. Asimismo, si bien es cierto que, de acuerdo con la ley y la jurisprudencia constitucional sobre la materia, los integrantes del núcleo familiar se encuentran obligados, en virtud del deber de solidaridad a procurar la manutención de los adultos mayores a los cuales se encuentran unidos por vínculos de solidaridad, consanguineidad, apoyo mutuo y convivencia (deber que se concreta en la obligación consagrada en el artículo 411 del Código Civil, de acuerdo con el cual “Se deben alimentos: [...] A los ascendientes”), no es menos cierto que en aquellos casos en los cuales la familia no puede dar cabal cumplimiento a esta obligación legal, es deber de la sociedad y el Estado acudir en su auxilio a través de los programas sociales, acciones afirmativas y políticas públicas diseñadas para atender esta situación.

121. Toda vez que las entidades accionadas procedieron a bloquear el desembolso del subsidio asignado al señor Luis Alberto Bautista León sin haber verificado de manera previa que con dicha suspensión no se afectarían sus garantías fundamentales al mínimo vital y la vida digna, la Sala tutelar los derechos fundamentales en comento y ordenará al consorcio Colombia Mayor y a la Alcaldía Mayor de Bogotá que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, efectúen las gestiones administrativas necesarias para

incluirlo en el programa de subsidios del cual era beneficiario. Igualmente, se ordenará a las entidades velar por la permanencia del señor Bautista dentro del programa hasta tanto no se constate que las condiciones de vulnerabilidad socio-económica que lo afectan, y que dieron lugar al reconocimiento del subsidio, hubiesen cesado.

Expediente T-5182897

122. Gustavo Reinoso, de setenta y ocho (78) años de edad, interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Local Antonio Nariño y la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá debido a que, luego de disfrutar por varios años de beneficios sociales destinados para la protección de adultos mayores, se le suspendió la entrega del subsidio que recibía, como consecuencia de que el accionante trasladó su residencia de la localidad de Santafé a la localidad Antonio Nariño.[108] Al igual que en caso anterior, el solicitante del amparo es un sujeto de especial protección debido a su edad y situación económica, pues obtuvo un puntaje de 14.53 en la encuesta del Sisbén.

Pese a que el accionante señaló que, al momento de suspenderse el pago del subsidio que devengaba, no le explicaron la razón de su retiro del programa. Las entidades accionadas adujeron que el actor actualmente se encuentra en estado “atendido” o egresado del programa 742 “Atención Integral para las Personas Mayores: Disminuyendo la Discriminación y la Segregación Socioeconómica” de la localidad de Santafé, al amparo del cual recibía un apoyo económico tipo C, desde el treinta (30) de marzo de dos mil quince (2015), encontrándose, igualmente, en estado de “solicitud de servicio”, para este mismo programa en la localidad Antonio Nariño.[109]

El origen del egreso del programa habría consistido en la solicitud de traslado que el tutelante presentó como consecuencia de haber cambiado de residencia y de una localidad a otra.[110] Las entidades accionadas informaron que para el tipo específico de ayuda que recibía el actor no procede el requerimiento de traslado, pues los recursos con los cuales se financia el pago de los subsidios para adultos mayores provienen del Fondo de Desarrollo de cada localidad, los cuales solo pueden utilizarse para satisfacer las necesidades de las personas que allí habitan. En consecuencia, aducen que el actor debe tramitar de nuevo su ingreso al programa dentro de la localidad en la cual reside actualmente y aguardar en lista de espera hasta tanto existan cupos disponibles que le permitan volver a recibir el beneficio

social.[111]

123. Para empezar, es necesario efectuar un pronunciamiento en relación con la postura formulada por las entidades accionadas, de acuerdo con la cual la acción constitucional ha de ser denegada por improcedente, al haberse constatado una carencia actual de objeto por hecho superado. De conformidad a esta postura, toda vez que la Subdirección para la Integración Social de Antonio Nariño dio respuesta oportuna al derecho de petición formulado por el actor, a través del cual pidió que se resolviera su situación, ello sería suficiente para que pueda afirmarse que no se ha lesionado derecho fundamental alguno o que, de haber ocurrido, la lesión desapareció en el tiempo.[112]

124. La Sala no comparte la aproximación mencionada, pues la misma parece sugerir que el único derecho fundamental que se encontraría potencialmente afectado por la conducta de las instituciones accionadas sería el de petición. No puede desconocerse que el debate de fondo que se ventila en esta ocasión trasciende este interés, pues involucra, además, los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana del señor Reinoso. Según se deriva de los documentos que reposan en el expediente, el actor es una persona de escasos recursos, habita en una vivienda en estado de ruina, se encuentra atrasado en el pago del arriendo, pese a tener hijos no mantiene contacto con ellos hace muchos años, y el subsidio que reclama es la fuente de ingresos que utiliza para solventar sus gastos básicos de manutención. En consecuencia, la suspensión de los pagos del beneficio social aludido tiene la entidad suficiente para amenazar de manera grave sus condiciones materiales de existencia.

125. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “[l]a carencia actual de objeto por hecho superado se da cuando entre el momento de la interposición de la acción de tutela y el momento del fallo se satisface por completo la pretensión contenida en la demanda de amparo, razón por la cual cualquier orden judicial en tal sentido se torna innecesaria. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna.”[113] De la situación presentada por el señor Gustavo Reinoso en su acción de tutela puede concluirse de manera razonable que sus pretensiones trascienden la simple respuesta del derecho de petición formulado, encontrándose encaminadas a que se proteja el acceso efectivo al subsidio que recibía y, por extensión, que se garanticen sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la

dignidad humana. Por lo anterior, no asiste razón a las accionadas en relación con su petición de declarar la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado en este caso.

126. Ahora bien, en cuanto al fundamento ofrecido para el retiro del señor Gustavo Reinoso del programa 742 “Atención Integral para las Personas Mayores: Disminuyendo la Discriminación y la Segregación Socioeconómica”, la Sala considera necesario analizar dos aspectos relevantes desde una perspectiva constitucional. En primer lugar, se tiene conocimiento que si bien el accionante solicitó ser trasladado dentro del programa de apoyo económico tipo C de la localidad de Santafé a la localidad Antonio Nariño, no era su voluntad que le fuera retirado el beneficio social que recibía, por cuanto de él derivaba los ingresos necesarios para sobrevivir. El señor Reinoso no pretendía dejar el programa, sino que el subsidio se le reconociera por parte de la localidad a la cual trasladó su residencia. En este orden de ideas, las autoridades encargadas de administrar el programa de subsidios, han debido advertirle al actor que, como consecuencia de su solicitud de traslado, se generaría su egreso, y previamente al mismo han debido ofrecerle el acompañamiento necesario para que esta situación fuese comprendida de manera efectiva por el beneficiario.

127. En segundo lugar, es necesario considerar la razón por la cual el actor se trasladó de una localidad a otra. Según se menciona en el expediente, el señor Reinoso se mudó a la localidad Antonio Nariño debido a que en este lugar estaría más cerca de sus amigos y redes sociales.[114] En el caso concreto, este es un hecho que adquiere relevancia constitucional si se toma en cuenta que uno de los aspectos que influye en mayor medida el goce de los derechos fundamentales de los adultos mayores es el contar con amigos o una red de apoyo social comunitaria que le ofrezca respaldo para desarrollar sus actividades cotidianas. Tales redes son esenciales para este grupo poblacional, pues sin ellas tendrían muchas más dificultades para llevar una vida plena, al tener que valerse tan solo de sus propias capacidades físicas, que pueden haber disminuido debido al paso del tiempo, para desarrollar sus tareas diarias.

128. Así las cosas, el traslado del actor de un lugar a otro de la ciudad es una situación que no es caprichosa, sino que se erige como una medida importante para la garantía de unas condiciones de vida que se encuentren en armonía con el principio de la dignidad humana.

Bajo esta comprensión, no resultaba proporcionado privar al accionante del subsidio para adultos mayores que recibía por cuenta de la localidad en la que solía habitar, sin que se implementaran medidas previas para mitigar los efectos que esta decisión tendría en sus condiciones de vida, puesto que eso significaría ponerlo en una situación de vulnerabilidad absoluta por falta de una orientación previa adecuada.

129. La dicotomía planteada resulta injustificada desde una perspectiva constitucional si se tiene en cuenta que tanto el programa de subsidios del cual era beneficiario el tutelante como su red de apoyo cumplen funciones importantes para el mantenimiento de un nivel de vida digno, por lo que ha de buscarse la manera de que coexistan, con el fin de velar por la indemnidad de sus garantías constitucionales. En el caso concreto, esta coexistencia puede lograrse a través de la inclusión inmediata del accionante dentro del programa 742 “Atención Integral para las Personas Mayores: Disminuyendo la Discriminación y la Segregación Socioeconómica” de la localidad Antonio Nariño, donde ahora el accionante reside.

130. En consecuencia, se ordenará a la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá y a la Alcaldía Local Antonio Nariño que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, procedan a asignar un cupo para el actor dentro del programa 742 “Atención Integral para las Personas Mayores: Disminuyendo la Discriminación y la Segregación Socioeconómica”, modalidad de apoyo económico tipo C, en la localidad Antonio Nariño.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia del veintiséis (26) de junio de dos mil quince (2015), proferida por el Juzgado Primero Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Bogotá Permanente, que denegó el amparo solicitado por el señor Luis Alberto Bautista León y, en consecuencia, TUTELAR sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital.

Segundo.- ORDENAR al consorcio Colombia Mayor y a la Alcaldía Mayor de Bogotá que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, efectúen las gestiones administrativas necesarias para incluirlo en el programa de subsidios del cual era beneficiario. Igualmente, se ordenará a las entidades velar por la permanencia del señor Bautista dentro del programa mientras no se constate que las condiciones de vulnerabilidad socio-económica que lo afectan, y que dieron lugar al reconocimiento del subsidio, han cesado.

Tercero.- REVOCAR la sentencia del veinticinco (25) de agosto de dos mil quince (2015), proferida por el Juzgado Treinta y Uno Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bogotá, que denegó la tutela impetrada por el señor Gustavo Reinoso y, en consecuencia, TUTELAR los derechos fundamentales a la dignidad humana y al mínimo vital del accionante.

Cuarto.- ORDENAR a la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá y a la Alcaldía Local Antonio Nariño que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta sentencia, procedan a asignar un cupo para el actor dentro del programa 742 “Atención Integral para las Personas Mayores: Disminuyendo la Discriminación y la Segregación Socioeconómica”, apoyo económico tipo C, en la localidad Antonio Nariño.

Quinto.- Por la Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] La Sala de Selección Número Diez estuvo integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva.

[2] Folio 1. En adelante, siempre que se haga referencia a un folio se entenderá que el mismo hace parte del cuaderno principal, a menos que se realice indicación en contrario.

[3] Ibíd.

[4] Folios 1 y 6.

[5] Folio 6.

[6] Folios 1 y 9.

[7] Folio 1.

[8] Folio 4.

[9] Folio 1.

[10] Folio 2.

[11] El accionante solicita que “[...] se me TUTELE mi DERECHO reclamado y Ordene el DESBLOQUEO de la cuenta para que el punto de pago me haga entrega del pequeño auxilio que por las razones enunciadas con anterioridad tengo derecho y es de gran ayuda para mi calidad de vida.” Ibíd.

[12] Folio 4.

[13] Folio 5.

[14] Folio 6.

[15] Folio 7.

[16] Folio 8.

[17] Folios 13 y 14.

[18] Folio 9.

[19] Folio 10.

[20] Folio 11.

[21] Folio 18.

[22] Folios 22 al 29.

[23] Folios 30 al 36.

[24] Folio 34.

[25] Folios 44 al 48.

[26] Folios 49 al 60.

[27] Folio 51.

[28] Folios 61 al 68.

[29] Folios 70 al 73.

[30] Folios 74 al 78.

[31] Folio 77.

[32] Folio 83

[33] Folio 103.

[34] Folios 100 al 111.

[35] Folio 109.

[36] Folio 7.

[38] Folio 1.

[39] Ibíd.

[40] Ibíd.

[41] Ibíd.

[42] La pretensión del accionante consiste en que se ordene “[...] A la Alcaldía Local Antonio Nariño y/o Secretaría de Integración Social, a que se proceda de manera urgente y preferente, y sin demoras injustificadas a dar una respuesta de fondo al caso del señor Gustavo Reinoso, identificado con cédula de ciudadanía...” Folio 5.

[43] Folio 7.

[44] Folio 8.

[45] Folio 9.

[46] Folio 10.

[47] Folio 12.

[48] Folios 14 al 34.

[49] Folio 18.

[50] Folio 19.

[51] Folio 20.

[52] Folios 35 al 51.

[53] Folios 41 al 44.

[54] Folios 54 al 60.

[55] Folio 48 al 49 y anexos en 25 folios.

[56] Expedientes T-5182888 y 5182897, cuadernos de revisión, folios 4 al 14 y 3 al 13.

[57] Cuaderno de revisión, folios 17 y 18.

[58] Cuaderno de revisión, folios 48 al 74.

[59] Cuaderno de revisión, folio 48.

[60] Cuaderno de revisión, folio 48.

[61] Cuaderno de revisión, folio 49.

[62] Cuaderno de revisión, folio 48.

[63] Cuaderno de revisión, folios 50 al 74.

[64] Cuaderno de revisión, folios 75 al 80.

[65] Cuaderno de revisión, folio 76.

[66] Cuaderno de revisión, folios 81 al 83.

[67] Cuaderno de revisión, folios 84 al 109.

[68] Cuaderno de revisión, folio 84.

[69] Cuaderno de revisión, folios 110 al 115.

[70] Cuaderno de revisión, folios 116 al 118.

[71] Cuaderno de revisión, folios 119 al 125.

[72] Cuaderno de revisión, folio 119.

[73] Cuaderno de revisión, folio 121.

[74] *Ibíd.*

[75] *Ibíd.*

[76] *Ibíd.*

[77] Cuaderno de revisión, folios 126 al 132.

[78] Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamente la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”, art. 6; sentencias T-618 de 1999, MP. Álvaro Tafur Galvis, y T-177 de 2011, MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[80] Sentencia T-207 de 2013, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

[81] *Ibíd.*

[82] MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[83] MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[84] MP. Nilson Pinilla Pinilla.

[85] MP. María Victoria Calle Correa.

[86] MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

[87] MP. Nilson Elías Pinilla Pinilla.

[88] MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[89] “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. P. 2.

[90] Protocolo Facultativo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador), artículo 17.

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

[92] *Ibíd.*

[93] *Ibíd.*

[94] Ley 100 de 1993, art. 257.

[95] *Ibíd.*, art. 259.

[96] Sentencia T-544 de 2014, M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[97] Decreto 3771 de 2007, artículo 29.

[98] De acuerdo con el artículo 30 del Decreto 3771 de 2007: “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 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.”

[99] Decreto 3771 de 2007, artículo 31.

[100] Estos criterios son: “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.”

[101] 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.

[102] Folios 1 y 2.

[103] Cuaderno de revisión, folio 81.

[104] Folios 1 y 2.

[106] De acuerdo con el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (Colombia Mayor): “Si como resultado de los mencionados cruces, se encuentra que un adulto mayor del programa, figura como cotizante o beneficiario del régimen contributivo en salud y que el cotizante tiene un ingreso superior al salario mínimo mensual legal vigente, o que el beneficiario es pensionado o cualquier situación que haga presumir algún ingreso, se procede al bloqueo inmediato, por cuanto no estaría cumpliendo con el numeral 2.7. Requisitos para ser beneficiario del programa numeral 3, del presente manual, que señala: “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 mínimo mensual vigente, 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 mínimo mensual vigente”.”

[107] Folio 95.

[108] Folio 20.

[109] Ibíd.

[110] Ibíd.

[111] Ibíd.

[112] Folio 21.

[113] Sentencia T-359 de 2014, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. SPV. Luis Ernesto Vargas Silva.

[114] De acuerdo con la ficha de seguimiento del Proceso: Prestación de los Servicios Sociales, de la Alcaldía Local de Santafé: “El ciudadano entrega carta solicitando egreso porque se va a una residencia en el barrio Restrepo en la localidad de Rafael Uribe Uribe en el barrio Restrepo por cercanía con amigos y redes sociales.” Folio 28.