

SUBSIDIO ECONOMICO PARA ANCIANOS INDIGENTES

Esta Sala considera, que el hecho de que el nuevo programa de seguridad no hubiera determinado que las personas que eran beneficiarias del mismo en época anterior debían ser incluidas en el mismo, no era motivo suficiente para excluir a los accionantes de la ayuda de que gozaban. La Alcaldía Municipal de Ibagué debió considerar, que por el hecho de los accionantes haber sido beneficiarios de una prestación estatal, no podían ser privados de la misma, sino mediante una decisión respetuosa de un debido proceso, mediante el cual dicho ente administrativo, debió determinar si los demandantes se encontraban incursos en las causales contempladas en el Decreto 569 de 2004 y en la Ley 100 de 1993, para la pérdida del derecho al subsidio mencionado. De las pruebas allegadas al proceso se tiene, que la entidad accionada excluyó a los accionantes como beneficiarios del subsidio en el nuevo programa, sin un proceso previo; sin darles explicación alguna de tal hecho, violando los derechos reclamados por los accionantes. Al haberse vulnerado el derecho al debido proceso administrativo a los demandantes, por su condición de debilidad manifiesta, es forzoso concluir que tal situación puso en grave peligro los derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad de los afectados, porque su situación corresponde a quienes se encuentran en estado de indigencia o de pobreza extrema y así lo demuestran las copias de las certificaciones del SISBEN con clasificación en el nivel uno de pobreza que allegaron a los expedientes, razón por la cual, al no poder acceder al auxilio se compromete la propia subsistencia de los demandantes.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-1153811 y T-1153816

Acción de tutela presentada por los señores Benjamín Cuprita Rodríguez y Alberto Montoya Castaño, contra la Alcaldía Municipal de Ibagué Tolima.

Magistrado Ponente:

Bogotá, D. C., catorce (14) de octubre de dos mil cinco (2005).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime

Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Ibagué (Expediente T-1153811) y por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué (Expediente T-1153816), en las acciones de tutela instauradas por los señores Benjamín Cuprita Rodríguez y Alberto Montoya Castaño, respectivamente, en contra de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

I. ANTECEDENTES.

El día veinte (20) de mayo de 2005, los señores Benjamín Cuprita Rodríguez y Alberto Montoya Castaño, instauraron acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Ibagué, por considerar que dicha entidad violó sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la salud en conexidad con el derecho a la vida, al haberlos excluido del Programa Adulto Mayor.

A-Hechos de la demanda.

1- Manifiestan los accionantes, que el Estado Colombiano para lograr su objetivo de proteger a las personas de la tercera edad contra el riesgo económico de la imposibilidad de generar ingresos, contaba con dos mecanismos sustentados en la ley 100 de 1993, uno de tipo preventivo y otro de tipo asistencial.

2- Afirman, que ellos pertenecían al mecanismo de tipo asistencial, que consistía en un subsidio económico directo mensual, el cual iba dirigido a la protección de las personas de la tercera edad en estado de indigencia o de extrema pobreza como es su caso particular y el cual venían recibiendo y con ello calmaban por un tiempo la necesidad y el sufrimiento que padecen actualmente.

3- Señalan, que la Alcaldía de Ibagué a través de la Secretaría de Desarrollo Social, adelantó a finales del año pasado un proceso de priorización de la población excluyéndolos del subsidio económico, dejándolos sin el mínimo vital para su subsistencia, ya que son personas de 86 y 76 años, respectivamente, que no poseen ni bienes ni rentas, y que con lo único que

cuentan es con personas caritativas que se solidarizan temporalmente con su situación.

4- Afirman, que de acuerdo con la nueva legislación, Ley 797 de 2003 y el Documento CONPES 70 denominado el Nuevo papel del Fondo de solidaridad pensional, define que se deben tener en cuenta las personas que venían ya priorizadas de otros programas y que esos recursos se destinarían a la protección de personas en estado de indigencia, de extrema pobreza y que se deberían tener en cuenta los siguientes criterios para la priorización: El puntaje del SISBEN, edad del Aspirante, adultos mayores que viven solos y no dependen económicamente de ninguna persona; minusvalía o discapacidad física o mental, indefensión y tiempo de permanencia en el municipio.

5- Finalmente afirman, que cumplen con los requisitos para ser incluidos como beneficiarios del programa y que existen personas que son beneficiarias que cuentan con recursos económicos suficientes para vivir bien; que no son discapacitados, quitándoles el cupo a quienes como ellos lo necesitan.

B. -Pruebas que obran en el expediente

2- Respuesta de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

3- Respuesta de la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía Municipal de Ibagué, en donde hace constar, que en el caso del señor Benjamín Cuprita Rodríguez, no se encuentra carpeta alguna en el archivo de dicha Secretaría, de reconocimiento de tipo asistencial. (FL.56)

C-Respuesta de la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía Municipal de Ibagué.

En escrito dirigido al Juzgado Tercero Civil Municipal de Ibagué el veinticinco (25) de mayo de 2005, la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía Municipal de Ibagué manifiesta, que los accionantes al parecer hacían parte del programa REVIVIR, el cual se encontraba en cabeza de la Presidencia de la República, a través de la Red de Solidaridad Social, el cual desapareció a partir de la expedición del Documento CONPES Social 70 de mayo 28 de 2003 y sus adiciones CONPES Social 78 de mayo 03 de 2004 y CONPES Social 82 de septiembre 06 de 2004.

Sostiene, que al Municipio de Ibagué por mandato legal le fueron asignados por el Gobierno

Nacional para la vigencia 20004-2005, cien cupos para ser beneficiados otros adultos mayores que se encontraban a la fecha preinscritos como potenciales beneficiarios al nuevo Programa de Protección Social del Adulto Mayor y priorizados según la tabla de calificación establecida por el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor expedido por el Ministerio de Protección Social, ICBF y el Consorcio Prosperar, hoy en concordancia con el documento CONPES Social 70 de 2003.

Señala, que con la expedición del Documento CONPES Social 70 se creó un nuevo programa denominado Programa de Protección Social Adulto Mayor (PPSAM) el cual fusionó los recursos financieros que antes eran utilizados en dos programas diferentes REVIVIR y el PAIMAN (Atención integral al adulto mayor) a cargo ambos de la Red de Solidaridad Social. Señala los criterios de priorización de beneficiarios.

a- Ser colombiano

b- Como mínimo tener tres años menos de edad que rijan para adquirir el derecho a la pensión de los afiliados al Sistema General de Pensiones.

c- Dos años de permanencia en el municipio como mínimo.

Expresa, que verificado el texto del CONPES Social 70 y adicionales y del Manual Operativo, no hay preferencias para que las personas de los programas anteriores tengan mejor derecho frente a la demás población potencial beneficiaria al nuevo programa.

D- Fallos objeto de revisión

Sentencias de Unica instancia.

Expediente T-1153811

El Juzgado Tercero Civil Municipal de Ibagué, mediante sentencia del treinta y uno de mayo de 2005, decidió negar la tutela al señor Benjamín Cuprita Rodríguez, pues consideró que el programa al que supuestamente se encontraba afiliado el accionante y por el que recibía un subsidio económico (REVIVIR), fue modificado e incorporado a un nuevo esquema por parte del Gobierno Nacional (PPSAM) que estableció en los documentos CONPES directrices para realizar la priorización de los aspirantes a obtener el multicitado subsidio de subsistencia;

para ello estaba plenamente facultado por la Ley 100 de 1993. Desafortunadamente no se definió lo que pasaría con quienes venían recibiendo el aporte económico, pero lo que si está claro es que en ninguna de las disposiciones que regula la materia (documentos CONPES, Manual Operativo, incluida la Ley 797 de 2003, etc.) se menciona que en el nuevo esquema se deberían tener en cuenta las personas que venían ya priorizadas de otros programas, como erróneamente lo afirma el accionante.

Concluye afirmando, que la actitud asumida por la Secretaría de Desarrollo de Ibagué no es violatoria de los derechos fundamentales del accionante, porque en ningún momento ordenó excluirlo del programa de asistencia anterior, sino que está adelantando el proceso de reinscripción y priorización de potenciales beneficiarios al nuevo programa de protección social al adulto mayor como lo disponen los documentos CONPES y el manual operativo del programa de Protección Social al Adulto Mayor.

Agrega, que no puede perderse de vista que -como lo afirma la demandada-, el municipio de Ibagué tiene fijados y asignados por el nivel nacional solamente 1.623 cupos para los ancianos indigentes, encontrándose a la espera como potenciales beneficiarios más de 14.000 adultos mayores preinscritos en condiciones de pobreza y que el accionante al parecer se encuentra en proceso de preinscripción como potencial beneficiario y en trámite de calificación para cumplir con los criterios de priorización que exige el manual operativo nacional. La tutela se torna improcedente puesto que se encuentra con un debate de índole económico derivado de un subsidio voluntario que recibía el accionante, el cual no está enmarcado como derecho adquirido dentro del sistema de seguridad social, pero sí sujeto a modificaciones como la que efectivamente realizó el gobierno a nivel nacional. De manera que por vía de tutela no podría ordenarse su pago indefinido porque de ser así prácticamente equivaldría pensionar a una persona sin que posiblemente tuviera derecho a la pensión y sin tener en cuenta la disponibilidad presupuestal de las entidades estatales para ello.

Expediente T-1153816

El Juzgado Cuarto Civil Municipal de Ibagué negó la tutela al señor Alberto Montoya Castaño, en los mismos términos, pues consideró que el Gobierno no definió lo que podría ocurrir con las personas que venían recibiendo aportes, puesto que en ninguna de las disposiciones que reglamenta la materia, incluida la Ley 797 de 2003, se menciona que en el nuevo esquema

se debe tener en cuenta las personas que venían percibiendo de otros programas como erróneamente lo afirma el demandante. Agrega que por vía de tutela no se podrá ordenar su pago indefinido porque de ser así sería pensionar al demandante sin tener derecho a ello.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primero. Competencia.

La Sala es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 90, de la Constitución, y 33 y 34 del decreto 2591 de 1991.

Segundo. Problema jurídico.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar, si la Alcaldía Municipal de Ibagué, vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la igualdad de los demandantes al excluirlos del programa de protección al adulto mayor, sin el respeto al derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Reiteración de Jurisprudencia

La protección especial para ancianos indigentes

El artículo 46, inciso segundo, de la Constitución Política, estableció expresamente para los ancianos en estado de indigencia, un subsidio de alimentación, en los siguientes términos : “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. ” Es decir, se trata de un beneficio de carácter constitucional y no meramente legal.

En desarrollo del mencionado principio, la Corte Constitucional se ha ocupado del asunto en varias oportunidades. Así en la sentencia T-149 de 2002, (M.P Manuel José Cepeda Espinosa), analizó lo concerniente al deber social de protección especial de los mayores adultos indigentes y el acceso al beneficio alimentario, entre otros temas.

Al efecto señaló en lo pertinente :

“3.1.4. La situación constitucional de la persona en estado de debilidad manifiesta y el deber social específico (le protección especial.

3.1.4.1. Uno de los deberes sociales constitucionales con carácter específico se refiere a la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (art. 13 inc. 3 C. P.). Se trata de un deber en cabeza del Estado, correlativo al derecho fundamental a la igualdad, en su modalidad de una acción afirmativa a favor de las personas colocadas en el supuesto de hecho establecido por el Constituyente. El derecho, fundamental a la igualdad en su variante del derecho fundamental a la protección especial del artículo 13 inciso 3 de la Constitución es un derecho de aplicación directa e inmediata (art. 85 C.P.), cuya exigibilidad no depende de su desarrollo legislativo ya que de otro modo se podrían poner en grave riesgo otros derechos fundamentales de la persona, como por ejemplo la vida, la integridad personal o la salud, porque la persona en condiciones de debilidad manifiesta no tienen la capacidad de ejercer- y hacer respetar sus derechos fundamentales.

3.1.4.2. Adicionalmente a la protección especial de las personas en circunstancias de debilidad manifiesta, la Carta Política garantiza a personas de la tercera edad los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia (art. 46 inc. 2 C.P.). Por su parte, frente a los discapacitados físicos, sensoriales y psíquicos, el Estado está obligado a adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social, de forma que se les preste la atención especializada que ellos requieren (art. 47 C. P.).

3.1.4.3. En la medida que el legislador desarrolle los artículos antes citados y extienda, en consecuencia, la cobertura de los servicios públicos de la salud y de la seguridad social a las personas que no gozan de la plenitud de sus capacidades y ven por ello recortada o negada su autonomía, el derecho a la protección especial contemplado en el artículo 13 inciso 3 de la Constitución adquiere una función complementaria a la que cumplen las normas legales que desarrollan los artículos 46 y 47 de la Constitución. Ello es así porque una vez se concretan por vía legal los derechos y las prestaciones sociales a cargo del Estado, la persona debe, en principio, atenerse a dicha regulación, salvo que ésta sea contraria por acción u omisión a la Constitución, caso en el cual el ordenamiento jurídico le ofrece los mecanismos necesarios para exigir el examen de constitucionalidad de la medida cuestionada o para obtener la protección de sus derechos. En todo caso, cuando la persona se encuentra en las circunstancias de debilidad manifiesta a que hace mención el artículo 13 inciso 3 de la Constitución, por ejemplo porque las medidas legales y reglamentarias no cumplen efectivamente la finalidad de protección y cuidado de la persona cuya autonomía está

severamente impedida por sus condiciones personales, sociales, culturales o económicas, puede acudir a la acción de tutela para propender la protección directa e inmediata de los derechos fundamentales.1” (Sentencia T-149 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Igualmente, la Corte ha determinado que la solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la exigencia dirigida especialmente al Estado, de intervenir a favor de las personas que se encuentran en desventaja ante la sociedad, cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos. Tal es el caso de las personas que se encuentran en situación de indigencia.

El principio de solidaridad, sobre el cual se funda nuestro Estado Social de Derecho (artículo 1 CP) impone tanto al poder público como a los coasociados, una serie de deberes fundamentales para el logro de los fines esenciales de la organización política (artículo 2 CP).

El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio generador del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

La protección a los ancianos y específicamente a los ancianos indigentes tiene su respaldo en el derecho a la igualdad reconocida en el inciso 3° del artículo 13 de la C. P. que dice: “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física y mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta... “. Esta es una forma de igualdad.

Una de las manifestaciones del deber del Estado de protección a los más débiles, es el subsidio alimentario a indigentes.

El artículo 46 de la Constitución expresamente consagra el subsidio alimentario en caso de indigencia; determinación que es compatible con el deber de solidaridad (artículos 1 ° y 95

de la C. P.).

Esta corporación en sentencia C-1036 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), en relación al compromiso del Estado con los indigentes ha dicho:

“La jurisprudencia constitucional se ha referido al compromiso directo e inmediato del Estado Social de Derecho con las personas indigentes, pues su situación representa, un atentado contra su dignidad y la efectividad de sus derechos fundamentales. Ha dicho la Corte:

“La Constitución es un sistema de normas descriptivo y prescriptivo que refleja la realidad y pretende modificarla de acuerdo con determinados valores. Bajo esta perspectiva, el derecho constitucional reconoce la existencia de factores reales de poder e interviene para redistribuirlos en favor del bienestar general. Existen miembros de la comunidad desfavorecidos en la repartición de los recursos económicos, marginados de la participación política y condenados, por su situación menesterosa, a una vida de penurias y necesidades que ofende la dignidad de la persona humana.

“Los indigentes son personas que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. Las más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual.

“La pobreza, sin duda, atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sus causas estructurales son combatidas mediante políticas legislativas y macro - económicas. Sus efectos, en cambio, exigen de una intervención estatal directa e inmediata, cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.”²

La Corte Constitucional ha señalado que los indigentes son personas que, gozan de la plena titularidad de todos los derechos reconocidos en la Constitución, por lo cual en aras al deber de solidaridad, la sociedad y el Estado no pueden ser indiferentes a su especial situación:

“Iguales a los demás en sus características y en su condición esencial de seres humanos, no hay razón alguna para discriminarlos y menos todavía para que se descalifiquen de manera tan burda sus elementales derechos a la existencia y a una plena integridad moral y física.

“La sociedad no puede asumir una actitud de desprecio o de pasiva conmiseración hacia quienes, por fuerza de las circunstancias, llevan una vida sub - normal y altamente lesiva del derecho a la igualdad que pregona la Carta. Su papel y muy especialmente el del Estado debe ser, por el contrario, el de buscar, dentro del criterio de solidaridad, soluciones eficaces y urgentes a la problemática que plantea la ploriferación de cinturones de miseria en las ciudades, ya que el artículo 13 de la Constitución le ordena, como atrás se dijo, promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”³

Los ancianos indigentes y adultos mayores que están en situación de extrema pobreza, merecen especial atención si se encuentran en estas circunstancias: i) no tienen ingresos o que los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tiene; y iii) debido a sus altos índices de desnutrición sus condiciones de vida se ven agudizadas, siendo muy vulnerables pues sus capacidades están disminuidas y no tienen muchas oportunidades de mejorar su condición.

En desarrollo del artículo 46 de la Carta Política, el Estado creó el subsidio económico a los ancianos indigentes, señalando los requisitos y condiciones bajo los cuales se hará efectivo, pudiendo, ampliar su cobertura a grupos específicos de la población de acuerdo con las necesidades y exigencias sociales del momento.

Así, mediante la anteriormente enunciada sentencia C-1036 de 2003, la Corte al referirse al concepto del subsidio económico se expresó: “Finalmente, advierte la Corte que el beneficio económico que consagra la norma acusada responde al concepto de auxilio económico a que se refiere el artículo 46 Superior, como quiera que se trata de una subvención o ayuda monetaria equivalente a dos salarios mínimos, la cual i) no tiene el carácter de pensión de jubilación o de asignación de retiro, ii) no conlleva otro beneficio prestacional, y iii) tiene carácter vitalicio, pues se reconoce solamente hasta la muerte de su beneficiario sin dar lugar a sustitución en cabeza de cónyuge o descendientes “.

Recuento legal del subsidio económico para ancianos indigentes

Inicialmente a través de la Ley 100 de 1993 (arts. 257 y 258) se reguló el subsidio económico para ancianos indigentes con el objeto de apoyar económicamente a estas personas hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, siempre y cuando el beneficiario

cumpla con los requisitos exigidos en dicha ley.

Posteriormente, se dictó el Decreto 1135 de 1994 “por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 257, 258, 259, 260, 261 y 262 de la Ley 100 de 1993”, cuyo objeto fue implementar este auxilio, disposición derogada por el Decreto 2681 de 2003 “por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional”, derogado finalmente por el Decreto 569 de 2004 por medio del cual se reglamentó la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.

En conclusión, en la actualidad el Programa de Auxilio para el anciano indigente se rige por el Decreto 569 de 2004 y se maneja a través de un Fondo de Solidaridad, que se denomina “subcuenta de subsistencia”, cuyo artículo 1 ° establece lo siguiente :

“Artículo 1º . (...)

“El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá dos subcuentas que se manejarán de manera separada así:

- Subcuenta de subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV del presente decreto. ”

En el enunciado decreto se establecen las condiciones y requisitos que deben reunir las personas que aspiran a obtener el beneficio indicado, al igual que se determina que son los entes territoriales los encargados de la priorización de beneficiarios, lógicamente mediante un proceso de selección y valoración de cada uno de los aspirantes.

El artículo 13 del referido decreto determina los requisitos para ser beneficiario de los subsidios de la subcuenta de subsistencia, así :

-Ser Colombiano.

-Como mínimo tener 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. -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.

-Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional.

En el párrafo segundo se establece que la entidad territorial identificará los beneficiarios previa verificación del cumplimiento de los requisitos.

El artículo 16 al establecer los criterios de priorización en el proceso de selección de beneficiarios que adelante la entidad territorial indica que se deberá aplicar como mínimo los siguientes criterios:

-La edad del aspirante.

-Los niveles 1 y 2 del Sisben.

-El tiempo de permanencia en el Municipio.

-La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante. -Personas a cargo del aspirante.

A su vez el artículo 20 determina que el derecho al subsidio se pierde cuando deje de cumplir los requisitos establecidos en el Decreto 569 de 2004 y en la Ley 100 de 1993, a saber:

-Comprobación de la falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.

-Percibir una pensión u otra clase de renta o subsidio. -Comprobación de realización de actividades ilícitas. Traslado a otro municipio o distrito.

En consecuencia los municipios y distritos son los responsables de la ejecución del programa, identificando los beneficiarios, mediante un proceso de selección acorde a los lineamientos expuestos en el citado decreto.

Derecho al debido proceso administrativo

Las actuaciones administrativas, deben ser el resultado de un proceso donde quien haga parte del mismo, tenga oportunidad de expresar sus opiniones e igualmente de presentar y

solicitar las pruebas que demuestren sus derechos, con la plena observancia de las disposiciones que regulan la materia, respetando en todo caso los términos y etapas procesales descritas. El debido proceso se vulnera cuando no se verifican los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, obligación que no sólo cubre a las autoridades públicas, sino también a los particulares, en forma tal que estos últimos también quedan obligados por las reglas o reglamentos que regulan el juicio o la actuación, sin que puedan, de conformidad con su propio criterio, acatar y respetar aquellos términos o procedimientos que los beneficien, y desconocer o ignorar aquellos que les sean desfavorables.

Las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones deben respetar estrictamente el derecho en cabeza de las partes o interesados a un debido proceso administrativo (art. 29 C.P.).

En lo que a prestaciones positivas del Estado se refiere, en desarrollo del principio de Estado social de derecho, el debido proceso administrativo cumple una función de primer orden. Quien puede ser beneficiario de una prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa del debido proceso.

No obstante, la exclusión injustificada de la persona y la vulneración de su derecho al debido proceso, se presenta no sólo por la privación del beneficio ya reconocido, sino también por la negación de la oportunidad procesal para obtener dicho reconocimiento, pese a encontrarse en las circunstancias descritas por la ley o el reglamento. En efecto, cuando la persona alega que materialmente cumple con el supuesto de hecho de una norma jurídica que asigna un beneficio, la administración no puede privar a dicha persona del procedimiento debido para determinar si procede o no el reconocimiento del respectivo beneficio. Tal proceder priva ex ante a la persona del derecho al debido proceso administrativo dispuesto para decidir sobre el reconocimiento del beneficio legal, con lo que se desconocen los derechos fundamentales al debido proceso administrativo (art. 29 C. P.) y a la igualdad de trato (art. 13 inc. 1 C.P), dada la exclusión injustificada del solicitante.

La Constitución Política, en su artículo 86, consagró la acción de tutela para que cualquier persona pudiera reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando estos resultan vulnerados o amenazados por la

acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares. De esta forma, cuando una persona recurre ante las autoridades mediante la acción de tutela, si se determina una trasgresión de sus derechos fundamentales, de éstas deben garantizar la protección inmediata de aquellos atendiendo las circunstancias de cada caso en particular.

Pero quien acude ante las autoridades judiciales debe obrar bajo el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta Política, que recíprocamente debe ser cumplido por las entidades públicas en sus relaciones con los asociados. De esta manera se consolida la figura de la buena fe procesal, y en virtud de ella se presume la lealtad en todas las gestiones que los particulares adelanten ante las autoridades, lo que exige el compromiso de obrar con lealtad en el marco de unas relaciones de mutua confianza.⁴

En ese sentido, en el caso particular, los accionantes manifestaron haber pertenecido al programa de ayuda al adulto mayor y según consta en el escrito de tutela, solicitaron al despacho judicial pedir la carpeta a desarrollo comunitario, en donde consta que ya les habían reconocido dicho beneficio.

Caso concreto

En el caso objeto de estudio, los accionantes, personas de 86 y 76 años, respectivamente, buscan ser incluidos de nuevo en el programa de protección al adulto mayor, por cuanto consideran que fueron retirados del mismo sin ninguna explicación, de manera injusta, ilegal y arbitraria por parte de la Alcaldía Municipal de Ibagué, a pesar de que reúnen las condiciones para ser beneficiarios del mencionado programa.

Los Despachos Judiciales al negar la protección a los derechos fundamentales de los demandantes afirmaron que “el programa al que supuestamente se encontraba afiliado el accionante y por el que recibía un subsidio económico(REVIVIR) fue modificado e incorporado a un nuevo esquema por parte del Gobierno Nacional (PPSAM) que estableció en los documentos CONPES directrices para realizar la priorización de los aspirantes a obtener el multicitado subsidio de subsistencia. Para ello estaba plenamente facultado por la Ley 100 de 1993 Art.257 y siguientes.

Desafortunadamente no se definió lo que pasaría con quienes venían recibiendo el aporte económico, pero lo que si está claro es que en ninguna de las disposiciones que regula la

materia (documentos CONPES, Manual Operativo, incluida la Ley 797 de 2003, etc.) se menciona que en el nuevo esquema se deberían tener en cuenta las personas que venían ya priorizadas de otros programas, como erróneamente lo afirma el accionante

Esta Sala considera, que el hecho de que el nuevo programa de seguridad no hubiera determinado que las personas que eran beneficiarias del mismo en época anterior debían ser incluidas en el mismo, no era motivo suficiente para excluir a los accionantes de la ayuda de que gozaban.

La Alcaldía Municipal de Ibagué debió considerar, que por el hecho de los accionantes haber sido beneficiarios de una prestación estatal, no podían ser privados de la misma, sino mediante una decisión respetuosa de un debido proceso, mediante el cual dicho ente administrativo, debió determinar si los demandantes se encontraban incurso en las causales contempladas en el Decreto 569 de 2004 y en la Ley 100 de 1993, para la pérdida del derecho al subsidio mencionado.

De las pruebas allegadas al proceso se tiene, que la entidad accionada excluyó a los accionantes como beneficiarios del subsidio en el nuevo programa, sin un proceso previo; sin darles explicación alguna de tal hecho, violando los derechos reclamados por los accionantes.

Al haberse vulnerado el derecho al debido proceso administrativo a los demandantes, por su condición de debilidad manifiesta, es forzoso concluir que tal situación puso en grave peligro los derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad de los afectados, porque su situación corresponde a quienes se encuentran en estado de indigencia o de pobreza extrema y así lo demuestran las copias de las certificaciones del SISBEN con clasificación en el nivel uno de pobreza que allegaron a los expedientes, razón por la cual, al no poder acceder al auxilio se compromete la propia subsistencia de los demandantes.

En conclusión, el Alcalde Municipal de Ibagué, debió, si consideraba que existían razones para la exclusión de los accionantes al programa, iniciar la correspondiente actuación administrativa y probar los presupuestos establecidos en el Decreto 569 de 2004 para ello, pues incluir o no a una persona en el Programa no es asunto discrecional de las autoridades, sino que requiere de un procedimiento previo, y cuando éste culmina, se pueden tomar las decisiones pertinentes.

Igualmente se desconoció la obligación de proteger a las personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta y que dependen de la ayuda que el Estado está en la obligación de suministrar, razón por la cual se ordenará a la administración municipal, que incluya a los accionantes como beneficiarios del subsidio económico y si es del caso inicie las respectivas actuaciones para la exclusión como beneficiarios.

De igual forma la Sala considera que no hay razón alguna para discriminar a los accionantes puesto que la protección a los ancianos indigentes tiene su respaldo en el derecho a la igualdad reconocida en el artículo 13 de la Carta Política el cual tiene su manifestación en el subsidio alimentario a los indigentes.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR las decisiones proferidas por los Juzgados Tercero Civil Municipal y Cuarto Civil Municipal de Ibagué Tolima, dentro de la acción de tutela promovida por los señores Benjamín Cuprita Roríguez y Alberto Montoya Castaño contra la Alcaldía de Ibagué y en consecuencia, CONCEDER el amparo solicitado por los demandantes.

Segundo. Ordenar a la Alcaldía Municipal de Ibagué, que dentro del término de veinte (20) días contados a partir de la notificación de esta decisión, proceda nuevamente a la inclusión de los accionantes como beneficiarios del programa del adulto mayor. Posteriormente y si es del caso inicie las acciones administrativas, observando el debido proceso, para obtener eventualmente la exclusión de los mismos.

Los Jueces de instancia verificarán el cumplimiento de esta decisión.

Tercero. LIBRENSE, por la Secretaría General de esta Corporación, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Esto es compatible con lo sostenido en Sentencia T-401 de 1992 respecto a la relación entre el artículo 47 y el artículo 13 de la Constitución.

2 Sentencia T-533 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Sentencia T-376 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

4 Al respecto, ver las sentencias C-426 de 1997, T-001 de 1997, T-443 de 2000, T-883 de 2001, entre otras.