DEBIDO PROCESO PARA RETIRO DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR-Vulneración del mínimo vital por suspensión del Programa Colombia Mayor, sin el debido proceso administrativo

(…) las accionadas (i) desconocieron que la accionante actuó con diligencia para proteger sus derechos; (ii) no valoraron los motivos expuestos por la tutelante para justificar el no cobro de los giros y (iii) no adelantaron un procedimiento administrativo orientado a verificar la causal de no cobro del subsidio, en cumplimiento del deber de debida diligencia que les era exigible para el ejercicio de sus competencias. Como consecuencia de la suspensión del beneficio y retiro del programa… las accionadas desconocieron los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna de la tutelante, que dependía del beneficio otorgado por el programa para cubrir sus necesidades de subsistencia.

PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Plazo razonable para presentar tutela debe determinarse con base en las circunstancias del caso concreto

ACCION DE TUTELA PARA AMPARAR DERECHOS DEL ADULTO MAYOR-Procedencia excepcional

DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ADULTO MAYOR-Protección constitucional especial

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR “COLOMBIA MAYOR”-Naturaleza

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR “COLOMBIA MAYOR”-Marco legal y jurisprudencial

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR “COLOMBIA MAYOR”-Beneficiarios

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR “COLOMBIA MAYOR”-Procedimiento administrativo para el retiro de beneficiarios

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR “COLOMBIA MAYOR”-Causales de retiro

DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA DIGNA DE ADULTO MAYOR-Garantía para personas en estado de pobreza extrema

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

DERECHO A LA IGUALDAD, MINIMO VITAL, VIDA DIGNA Y DEBIDO PROCESO DE ADULTO MAYOR-Orden de incluir en nómina del Programa Colombia Mayor a agenciado y pagar sumas dejadas de percibir desde momento de suspensión del pago del subsidio

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

-Sala Sexta de Revisión-

Sentencia T-194 de 2024

Referencia: proceso T-9.906.588

Asunto: revisión de las sentencias proferidas dentro del proceso de tutela adelantado por Eugenia en contra del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), la Alcaldía de Soledad (Atlántico) y la Secretaría de Gestión Social del mismo municipio.

Magistrado sustanciador:

Antonio José Lizarazo Ocampo

Bogotá D. C., veintiocho (28) de mayo de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Sexta de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión de las sentencias proferidas dentro del proceso de tutela de la referencia, previas las siguientes consideraciones:

Aclaración previa1

Esta Sala ha adoptado, como medida de protección a la intimidad de la parte accionante, la supresión de los datos que permitan identificarla. Por tanto, su nombre será reemplazado por uno ficticio y se suprimirá la información que permita su identificación. Adicionalmente, en la parte resolutiva de esta sentencia se ordenará a la Secretaría General de la corporación, a las partes, a los terceros y a la autoridad judicial de instancia, guardar estricta reserva respecto de su identificación.

I. ANTECEDENTES

El 30 de agosto de 20232, Eugenia presentó solicitud de tutela en contra del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, la Alcaldía de Soledad (Atlántico) y la Secretaría de Gestión Social del mismo municipio3. En su criterio, las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso, vida digna, mínimo vital e igualdad, al haberle suspendido el pago del subsidio económico otorgado por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor” y, posteriormente, retirarla del mismo, al haber incurrido en la causal de “no cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros”, prevista por el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016.

1. Hechos

1. Eugenia tiene 85 años4, sufre de “síndrome vertiginoso”5, “insuficiencia venosa (crónica) (periférica)”, “hipertensión esencial (primaria)6, “degeneración de la mácula y del polo posterior del ojo izquierdo”7. Según afirmó, “no percib[e] salarios de ninguna especie, ni subsidios”8, no es pensionada y está desempleada, “pues, debido a [su] edad no [la] contratan para ejercer ninguna labor”9. Su ingreso mensual “no supera los trescientos mil pesos, los cuales […] los aportan [sus] hijos, los que pueden, porque no laboran formalmente”, y está clasificada en el grupo A2 del Sisbén en situación de “pobreza extrema”10.

1. Desde el año 2006, es beneficiaria del Programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor” (en adelante, el programa “Colombia Mayor”). El subsidio que percibe, junto con el apoyo económico que le proveen sus hijos, es la única ayuda económica con la que cuenta para cubrir sus gastos de subsistencia.

1. Según la tutelante, “debido a la pandemia” causada por el virus Covid-19, por las restricciones de movilidad, su avanzada edad y su diagnóstico de salud, no pudo acercarse a los puntos de Super Giros a reclamar el subsidio11, y sus hijos tampoco podían cobrarlo “porque coincidía la fecha del pago del beneficio con el número de cédula de pico y cédula para poder cobrar el pago”12.

1. En febrero de 2021, una vez se levantaron las restricciones de movilidad, la tutelante acudió a reclamar el beneficio; sin embargo, “dicho pago estaba bloqueado por no cobro”13.

1. Ante dicha situación, el 3 de febrero de 2021 solicitó a la Presidencia de la República “recuperar [el] cupo en el Programa Adulto mayor de Soledad, Atlántico”14. En dicha petición, manifestó que “por motivos de que estuve muy enferma no pude acercarme a cobrar por varios meses y me retiraron del Programa Adulto Mayor de Soledad Atlántico”.

1. El 5 de febrero de 2021, la solicitud fue remitida al Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (en adelante, DPS)15, dependencia que el 16 de febrero de 2021 trasladó la solicitud a la Alcaldía de Soledad (Atlántico) y al Fondo de Solidaridad Pensional16.

1. El 19 de febrero de 2021, la accionante le solicitó a la Secretaría de Gestión Social de Soledad (Atlántico) (en adelante, la Secretaría de Gestión Social) "el desbloqueo" del programa y su reactivación, "ya que estuve muy enferma y por este motivo no pude seguir cobrando como lo venía haciendo, también se me bloqueó el número de mi celular el cual tuve que cambiar de número [sic] y por este motivo también se me hizo imposible recibir los mensajes que ustedes me enviaban[sic]"17.

1. El 15 de marzo de 202118, la Secretaría de Gestión Social, "en aras de orientar [la] solicitud de obtener nuevamente el cupo en el programa adulto mayor", le solicitó "traer carta donde brinde explicación [del] no cobro de su beneficio en el Programa Colombia Mayor".

2. Pretensiones y fundamentos de la tutela

1. La accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, vida digna, igualdad y mínimo vital. En consecuencia, pidió ser incluida nuevamente en el programa "Colombia Mayor", que se reanude el pago del beneficio y se cancelen los subsidios dejados de cobrar.

3. Respuesta de las entidades accionadas19

1. La Secretaría de Gestión Social20. Pidió declarar la improcedencia de la tutela por la carencia actual de objeto por hecho superado. Esto, por cuanto, según indicó, el 15 de marzo de 2021 contestó la solicitud de reasignación de cupo elevada por la actora y le requirió "traer carta donde brinde explicación [del] no cobro de su beneficio en el Programa Colombia Mayor".

1. El DPS. Pidió declarar la improcedencia de la tutela, por tres razones. Primero, la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, en tanto "la Alcaldía de Soledad Atlántico" y el "Fondo de Solidaridad Pensional […] eran los competentes para atender lo solicitado por la parte accionante en su petición, relacionada con el «desbloqueo y activación en el programa Colombia Mayor»"21 y porque "no existe registro de ninguna petición radicada directamente por la accionante o remitida por competencia por otra entidad"22. Segundo, el incumplimiento de la subsidiariedad, dado que, de un lado, la actora no acreditó una actuación diligente ante las entidades accionadas en procura de la protección de sus derechos y, de otro lado, "no fue aportado al proceso de tutela prueba siquiera sumaria que demostrara la existencia de un perjuicio irremediable"23. Y, tercero, la ausencia de inmediatez de la tutela, pues la solicitud de desbloqueo y reactivación de pago del subsidio data del febrero de 2021, mientras que la solicitud de amparo fue presentada hasta agosto de 2023, "es decir dos (02) años y siete (07) meses después"24.

4. Sentencia de primera instancia

1. El 13 de septiembre de 2023, el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Soledad (Atlántico) declaró improcedente la tutela, por el incumplimiento de los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. De un lado, consideró que la tutelante "no acudió a la instancia constitucional dentro de un plazo razonable"25, pues "la situación denunciada por la accionante data del mes de año 2020 [sic] y que para el día 04 de agosto de 2023 accionó

por vía de tutela”26. De otro lado, estimó que “la acción deprecada no cumple con el requisito de subsidiariedad, puesto que se observa que no fue aportado al proceso de tutela prueba siquiera sumaria que demostrara la existencia de un perjuicio irremediable que conlleve una afectación inminente o grave a un derecho fundamental, pues no basta con las simples afirmaciones que haga el tutelante, sino que le incumbe a la parte que lo alega aportar las pruebas que permita su acreditación en sede de tutela”27.

1. Además, concluyó que “no es posible otorgar de manera directa un subsidio, máxime cuando el solicitante cont[ó] con el subsidio y este se le retir[ó] por incumplimientos atribuibles solamente al accionante puesto que todo este asunto está sujeto a un proceso de selección determinado por las condiciones de los postulantes según el grado de necesidad, y que el sistema señala que en el momento que un subsidio se retira de alguien por las causales establecidas en el manual, inmediatamente se otorga al primero de la lista de espera no hacerlo de esta manera vulneraría directamente los derechos de aquellos ciudadanos mayores de edad inscritos y en espera para recibir el subsidio”28.

5. Impugnación29

1. La accionante impugnó la decisión. Sostuvo que el a quo no tuvo en cuenta que el DPS vulneró su derecho fundamental al debido proceso, al suspenderla y retirarla del programa “Colombia Mayor” sin haberle dado la oportunidad de subsanar la causal que dio lugar al retiro del beneficio y sin haber considerado que el no cobro obedeció a las medidas de aislamiento adoptadas durante la pandemia para proteger la vida y la salud de los adultos mayores. Agregó que, en todo caso, le asiste el derecho a ser reintegrada como beneficiaria del mecanismo al cumplir con todos los requisitos previstos para recibir el subsidio.

1. En cuanto a la procedencia de la tutela, sostuvo que (i) está en presencia de un perjuicio irremediable que justifica la intervención del juez constitucional, pues “no es fácil decir que no cuenta uno con los ingresos suficientes para subsistir, lo cual para mí representa un riesgo

inminente para mi vida, porque no cuento con medios económicos para mantenerme”30 y (ii) “no pud[o] exigir inmediatez ni celeridad en [su] caso”, ya que debido a la declaratoria de emergencia sanitaria los términos judiciales fueron suspendidos, “no había atención al ciudadano y mucho menos respondían correos, ni mensajes de Whatsapp”, por lo que es “víctima de la emergencia sanitaria en Colombia”31.

6. Sentencia de segunda instancia32

1. El 17 de octubre de 2023, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad (Atlántico) confirmó la sentencia de primera instancia33. En su criterio, tal como lo concluyó el juzgado, la tutela es improcedente, porque, en cuanto a la inmediatez, “no se cumple con dicho requisito, este es la presentación de la acción de tutela dentro de un plazo razonable de seis (6) meses a partir de la presunta vulneración, ya que tanto los hechos narrados como los documentos aportados datan de más de dos (2) años”34. Además, en cuanto a la subsidiariedad, la accionante “cuenta con la oportunidad de hacer valer sus derechos a través de la vía administrativa y/u ordinaria, pues cuenta con mecanismos de defensa para tal fin, así mismo no se evidencia que dicho mecanismo haya resultado ineficaz, pues contrario a lo manifestado por la accionante se evidencia que es ésta quien ha dejado que el paso del tiempo transcurra sin adelantar los trámites señalados por la entidad accionada [sic] Alcaldía de Soledad para procurar obtener la inclusión nuevamente en el Programa Colombia Mayor”35 y “no demostró a este despacho que se encuentre en inminencia de sufrir un perjuicio irremediable que amerite una intervención inmediata del juez de tutela”36.

7. Actuaciones en sede de revisión

1. El proceso fue seleccionado para revisión de la Corte Constitucional mediante auto del 30

de enero de 202437, proferido por la Sala de Selección Número Uno. Mediante auto del 27 de febrero de 202438, el magistrado sustanciador requirió información a las partes accionante y accionadas. En repuesta a los requerimientos efectuados en el auto de pruebas, se recibieron las siguientes comunicaciones.

1. Eugenia39. En relación con sus circunstancias de salud, informó que en el año 2017 fue diagnosticada con “síndrome vertiginoso”, padecimiento que afecta su movilidad y que durante la pandemia le impidió desplazarse a cobrar el subsidio del programa “Colombia Mayor”40. Agregó que en el 2022 fue dictaminada con “degeneración de la mácula y del polo posterior del ojo izquierdo”41, “por lo que regularmente cada tres meses o de acuerdo como evoluciono [sic], el especialista en vítreo-retina […] me ordena la inyección intraocular”42; que “sig[ue] un control por oftalmología en [la] Fundación Oftalmológica de La Costa de Barranquilla (FOCA)”43, y; “por [su] edad sig[ue] control cada dos meses por medicina interna por las varices”44.

1. En cuanto a su situación económica, afirmó que no recibe salarios o subsidios, que no se encuentra pensionada, y que “no desempeñ[a] oficio alguno o actividad de la cual perciba ingresos, ni pued[e] ejercerlos por [su] edad de 86 años y [su] situación de salud”45. Indicó que su ingreso mensual aproximado es de trescientos mil pesos, el cual proviene del apoyo económico que sus hijos, quienes carecen de empleo formal, le brindan; no obstante, sus gastos mensuales son de cuatrocientos mil pesos. Sostuvo que “no pued[e] remediar todos [sus] gastos”46, entre estos, los transportes para asistir a las citas médicas, los alimentos y suplementos que debe comprar debido a su estado de salud y los productos de aseo personal. Agregó que vive en una casa familiar, pues “no [le] alcanzaría para pagar un arriendo si ese fuese el caso” y que no es propietaria de bienes o inmuebles47.

1. Sobre los hechos que dieron lugar a la tutela, informó que presentó una petición ante la Presidencia de la República dirigida al “desbloqueo al programa de adulto mayor”48, solicitud que fue remitida al DPS y al Fondo de Solidaridad Pensional, “sin recibir ninguna

respuest[a] ni mucho menos de fondo de ninguna de las instituciones [sic]”49.

1. El DPS50. Informó que “efectivamente los pagos del subsidio del programa Colombia Mayor no se han generado en las liquidaciones”51, debido a que “la adulta mayor se encuentra retirada del programa desde [el] 24 de mayo de 2021”52, e indicó que “la suspensión y retiro del Programa ocurrió por el no cobro del subsidio, siendo esta una causal de pérdida del subsidio señalada en el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016”53.

1. Respecto a los mecanismos administrativos y/o judiciales disponibles para cuestionar la suspensión y/o retiro del programa, manifestó que (i) “son los generales descritos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), artículo 5, artículo 13, artículo 15, así como hacer uso de los recursos dispuestos en el artículo 64 [sic]”54; (ii) que “en cada municipio existe una oficina dispuesta para atender la población adulto mayor, respecto a todas las inquietudes que puedan generarse relacionadas con el ingreso, permanencia y retiro del programa Colombia Mayor – Adulto Mayor”55, y (iii) que “por ser una población de especial protección, pueden solicitar la intervención y acompañamiento del Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales”56.

1. También, informó sobre (i) los requisitos para ser beneficiario del subsidio otorgado por el programa “Colombia Mayor”; (ii) los criterios de priorización para la asignación de cupos; (iii) las causales de suspensión de los giros y retiro del programa, y (iv) el procedimiento de bloqueo de los pagos y retiro del mecanismo57.

1. Por último, en cuanto al estado del programa, informó que “actualmente el municipio de Soledad tiene asignados 14.780 cupos […] que ya se encuentran asignados a los adultos mayores que reunieron los requisitos de ingreso y superaron cada uno de los criterios de priorización señalados legalmente […]”58.

1. La Secretaría de Gestión Social59. De manera preliminar, precisó que “la vinculación […] al Programa Colombia Mayor en esa época fue realizada por la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario, FIDUAGRARIA S.A., quien para esa fecha era la administradora de los recursos del «Fondo de Solidaridad Pensional»”, el cual “actualmente es manejado por el Departamento de Prosperidad Social”60.

1. Luego, informó que “referente a los pagos recibidos por la señora [Eugenia], al revisar en la base de datos se observa que ella no realizó ningún cobro del subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor”61; en ese sentido, la accionante “no cuenta con el subsidio del Programa Colombia Mayor puesto que fue suspendido por haber incurrido en la causal 7 (no cobro consecutivo de subsidio programados en dos giros)”62. Sobre el procedimiento realizado para constatar el no cobro del subsidio, indicó que “se le notific[ó] por correo electrónico donde le solicitamos traer carta donde brinde explicación [sobre] el porqué del no cobro de su beneficio en el Programa Colombia Mayor […], para que esta secretaría envíe la información presentada […] al Departamento de Prosperidad Social (DPS) y estudien su caso”63.

1. Adicionalmente, informó sobre (i) los requisitos para ser beneficiario del programa; (ii) el proceso de suspensión de pago del giro y retiro del beneficio; (iii) el procedimiento a seguir con el adulto mayor suspendido y/o retirado del mecanismo, y (iv) el estado del mecanismo en el municipio de Soledad (Atlántico).

1. El Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Soledad (Atlántico)64. Remitió copia digital del proceso de tutela de la referencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Sexta de Revisión es competente para revisar las sentencias de tutela proferidas dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Presentación del caso y metodología de decisión

1. El asunto bajo examen versa sobre la posible vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, vida digna, mínimo vital e igualdad de la accionante, porque las accionadas le suspendieron el pago del subsidio otorgado por el programa “Colombia Mayor” y la retiraron del mecanismo de protección social por no haberse presentado a cobrar el beneficio durante dos giros consecutivos. Esto, pese a que la tutelante manifestó no haber cobrado el subsidio en atención a las medidas de aislamiento decretadas por el Gobierno Nacional durante la época de la pandemia y a las limitaciones de movilidad que le ocasiona el síndrome vertiginoso y demás afecciones de salud que padece.

1. En virtud de lo anterior, le corresponde a la Sala revisar si los fallos de tutela deben ser confirmados por estar ajustados a derecho o revocados por carecer de fundamento en los términos de los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991. Para tal efecto, examinará si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de la tutelante al suspender el pago del subsidio y retirarla del programa “Colombia Mayor” por haber incurrido en la causal de “no cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros”, prevista por el

artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016.

1. Para resolver el asunto, la Sala verificará el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la solicitud de tutela. En caso de que se acrediten, se pronunciará sobre el caso concreto y, de encontrar procedente el amparo, determinará el remedio judicial correspondiente.

1. Estudio de procedibilidad de la tutela

1. Legitimación en la causa por activa65. La Sala constata que la demanda de tutela cumple con este requisito, pues la solicitud fue presentada por Eugenia, quien es la titular de los derechos fundamentales al debido proceso, vida digna, mínimo vital e igualdad, presuntamente vulnerados.

1. Legitimación en la causa por pasiva66. La tutela se dirige en contra del DPS, entidad del sector central y del orden nacional67, "encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos estos como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza"68 y de ejecutar el Programa de Protección Social al Adulto Mayor69. También se dirige en contra del municipio de Soledad (Atlántico), entidad encargada de "dirigir la acción administrativa del municipio" y "asegurar el cumplimiento de las funciones y prestación de servicios a su cargo"70; por tanto, está facultada para determinar los beneficiarios del Programa "Colombia Mayor" y retirar del mecanismo a quienes no cumplan con los requisitos para permanecer en él. Además, la Secretaría de Gestión Social del mismo municipio es la entidad delegada para realizar "las actividades que impliquen la coordinación, vigilancia y manejo de todos los asuntos relacionados con los programas de adulto mayor, familias acción y adicionando el programa de jóvenes en acción incluyendo la información de la base de datos de los programas sociales descritos"71 (parágrafo primero del artículo primero) y "responder por el manejo de

la información que ha sido proporcionada por el Departamento de Prosperidad Social, en cuanto a [la] administración de las bases de datos de los programas sociales, familias en acción, jóvenes en acción y adulto mayor en el municipio de soledad”72 (parágrafo cuarto del artículo primero). Por tanto, estas entidades se encuentran legitimadas por pasiva para garantizar la protección de los derechos solicitados por la demandante.

1. Inmediatez. La Sala también constata que en el asunto examinado se cumple el requisito de inmediatez73. Si bien el subsidio fue suspendido en el mes de febrero de 2021 y la actora fue retirada del programa en mayo del mismo año, y la tutela fue presentada en agosto de 2023, de acuerdo con las particulares circunstancias del caso, es posible evidenciar que la solicitud de amparo se interpuso en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la presunta vulneración de los derechos fundamentales74.

1. En primer lugar, la jurisprudencia constitucional ha precisado que, para valorar el cumplimiento del requisito de inmediatez, “en cada caso, el juez de tutela debe tomar en cuenta las condiciones del accionante, así como las circunstancias que rodean los hechos para determinar lo que debería considerarse como plazo razonable. Para ello, debe valorar las pruebas aportadas de acuerdo a los principios de la sana crítica, con el fin de determinar si hay una causal que justifique la inactividad del accionante”75. A partir de lo anterior, en el sub iudice se considera razonable y proporcionado el lapso que transcurrió entre la presunta vulneración de las garantías constitucionales de la tutelante hasta la presentación de la tutela. Esto es así, por cuanto:

1. De un lado, la accionante justificó que: (i) “[d]ebido a la pandemia COVI[D] 19, por las restricciones de quedarse en casa, mi avanzada edad y por el diagnóstico de síndrome vertiginosos, no pude acercarme a los puntos de SUPER GIROS habilitados para el cobro de mi subsidio, debido a miedo de contagiarme y mis hijos no podían porque no coincidía la fecha de pago del beneficio con el número de cedula de pico y cédula para poder cobrar el pago”76, por lo que, (ii) “[c]uando se levantaron las restricciones de pandemia, [esto es]

para febrero del 2021, me acerque al punto más cercano de SUPER GIRO, a cobrar mi subsidio reconocido de la tercera edad, lo cual me fue imposible, ya que la asesora me manifestó que dicho pago estaba bloqueado por no cobro”77. Esta circunstancia se encuentra debidamente justificada, dado que, como lo reconoció esta Corte en la Sentencia SU-109 de 2022, en el marco de la pandemia de Covid-19 el gobierno nacional ordenó de forma obligatoria el aislamiento preventivo para personas mayores de 70 años78, de manera particular y diferenciada, como a continuación se da cuenta79:

Norma

Autoridad que la expidió

Vigencia de la medida respecto de personas mayores de 70 años

Medida sanitaria

Relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio de personas mayores de 70 años

Resolución 464 del 18 de marzo de 2020

Ministerio de Salud y Protección Social

Desde: 20 mar. 2020, a las 7:00a.m.

Hasta: 30 may. 2020, a las 12:00.p.m.

Art. 1. Aislamiento preventivo para las personas mayores de 70 años, a partir del 20 de mar. 2020, a las siete de la mañana hasta el 30 de may. de 2020 a las doce de la noche.

Resolución 844 del 26 de mayo de 2020

Ministerio de Salud y Protección Social

Desde: 26 may. 2020.

Hasta: inicialmente, a 31 ago. 2020. No obstante, dado que fue derogada por la R. 1462 de

2020, estuvo vigente hasta el 25 ago. 2020.

Art. 2-2.2. Extiende hasta el 31 ago. 2020 las medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena preventiva para las personas mayores de 70 años, previstas en la Resolución 464 de 2020.

1. En ese sentido, el plazo transcurrido entre el momento en que se causó el subsidio y aquel en que la actora dejó de cobrar los giros se dio como consecuencia de un evento de fuerza mayor: las restricciones de movilidad impuestas por el gobierno nacional habida cuenta de la pandemia Covid-19.

1. Además, la actora sostuvo que, (iii) luego de que se le suspendiera el pago de los giros, "[e]l 19 de febrero del 2021, elevé solicitud de desbloqueo al programa de adulto mayor a la Secretaría de Gestión Social de Soledad, sin recibir respuestas"80, y (iv) "en innumerables oportunidades me he acercado a las instalaciones de la Alcaldía de Soledad Atlántico y a la fecha de presentación de esta tutela aun no me han solucionado"81.

1. En segundo lugar, como bien lo ha precisado la jurisprudencia de la Corte, "la situación personal del peticionario […] puede hacer desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve"82, dado que, en el caso concreto, la accionante fue retirada del programa "Colombia Mayor" cuando tenía 85 años, estaba diagnosticada con "síndrome vertiginoso"83, "insuficiencia venosa (crónica) (periférica)" e "hipertensión esencial (primaria)84, además de ser una persona con escasos recursos económicos, clasificada en el Sisbén en condición de pobreza extrema, cuya red de apoyo familiar está compuesta por personas que carecen de trabajo formal.

1. En tercer lugar, las entidades accionadas no han resuelto la solicitud de la actora de reactivar el pago del subsidio y ser reintegrada en el programa y, como consecuencia de ello, sigue retirada del mecanismo de protección social y sin percibir el subsidio económico que

estima indispensable para su subsistencia. En consecuencia, en los términos de la jurisprudencia constitucional, “la acción de tutela es procedente inclusive cuando ha transcurrido un tiempo considerable entre el hecho vulnerado y su interposición, en los casos en el que el accionante demuestra que existe una vulneración continua y actual y/o cuando es un sujeto de especial de protección”85.

1. En cuarto lugar, se constata que la actora actuó de manera diligente, ya que solicitó el pago del subsidio y la reincorporación en el programa, y justificó la imposibilidad del cobro del beneficio en las restricciones de movilidad decretadas por el Gobierno Nacional en la época de pandemia y en las dificultades de movilidad causadas por el diagnóstico de “síndrome vertiginoso”, sin que la falta de respuesta a la solicitud por parte de las accionadas le sea imputable. En efecto, Eugenia fue suspendida del programa “Colombia Mayor” en febrero de 202186, “al no haber cobrado cuatro (4) subsidios mensuales consecutivos”87. Como consecuencia de ello, el 3 de febrero de 2021 le solicitó a la Presidencia de la República ser reintegrada al programa y que se reanudara el pago de los subsidios. El 5 de febrero de 2021, la solicitud fue remitida al DPS, dependencia que, el 16 de febrero de 2021, trasladó la petición a la Alcaldía de Soledad (Atlántico) y al Fondo de Solidaridad Pensional. El 15 de febrero de 2021, la Secretaría de Gestión Social del municipio le solicitó explicar el motivo del no cobro del subsidio, pese a que, en la petición inicial, la actora había descrito las razones por las cuales no acudió a cobrar el beneficio económico. Si bien la actora no dio respuesta a dicho requerimiento, lo cierto es que, desde la petición original, Eugenia precisó los motivos que le impidieron cobrar el beneficio en el término dispuesto por la entidad accionada.

1. Finalmente, pese a las circunstancias de vulnerabilidad descritas, la Sala no advierte que la tutelante hubiese contado con asesoría estatal o privada, para (i) presentar peticiones, (ii) adelantar los trámites pertinentes para reintegrarse al programa “Colombia Mayor”, o (iii) presentar una solicitud de tutela de manera expedita para la protección de sus garantías constitucionales. De tal forma, sería desproporcionado atribuirle a una persona de la tercera edad en condición de vulnerabilidad y pobreza extrema, y carente de conocimientos

especializados para solicitar la defensa de sus derechos, una actuación negligente a partir del mero transcurso del tiempo entre el presunto hecho generador de la vulneración y la presentación de la solicitud de amparo.

1. Por tanto, contrario a lo sostenido por el juez de primera instancia, que consideró que la tutelante “no acudió a la instancia constitucional dentro de un plazo razonable y es por lo que se estima que no hay inmediatez en la presente solicitud; por ende, este requisito no se cumple satisfactoriamente”88, y por el juez de segunda instancia, que estimó que “en el presente caso no se cumple con dicho requisito, este es la presentación de la acción de tutela dentro de un plazo razonable de seis (6) meses a partir de la presunta vulneración, ya que tanto los hechos narrados como los documentos aportados datan de más de dos (2) años”89, la tutela fue presentada en un plazo proporcionado, en atención a las circunstancias del caso y a las condiciones personas de la accionante, conforme a las cuales se mantiene la amenaza del derecho así como la presunta actuación negligente de las accionadas.

1. De otro lado, si en gracia de discusión se considerara que el asunto podría debatirse ante la jurisdicción ordinaria, como lo precisó esta Corte en la Sentencia T-321 de 201992, en el entendido de que, según lo previsto en el numeral 4º del artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social93, le corresponde a los jueces laborales conocer de aquellas controversias relativas a la seguridad social, entre las que se encuentran los beneficios reconocidos por el Fondo de Solidaridad Pensional previsto por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, dicho mecanismo, en los términos de la normativa que regula la tutela y de la jurisprudencia de la Corte, no resultaría eficaz, “atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”94 y “resulta[ría] para ell[a] desproporcionado ser sometid[a] a esperar que en un proceso ordinario se resuelvan sus pretensiones”95.

1. En efecto, en el presente asunto la suspensión de los pagos pone a la actora en una grave

situación de riesgo, que torna ineficaz el mecanismo ordinario para la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, mínimo vital y vida digna, de allí que se encuentre justificada la intervención del juez constitucional. Esto es así, por cuanto: (i) Eugenia es un sujeto de especial protección constitucional, ya que es una persona de la tercera edad, y cuenta con un diagnóstico de salud complejo: "síndrome vertiginoso", "insuficiencia venosa (crónica) (periférica)", "hipertensión esencial (primaria)96 y "degeneración de la mácula y del polo posterior del ojo izquierdo"97; (ii) "no percib[e] salarios de ninguna especie, ni subsidios"98, no es pensionada y está desempleada, "pues, debido a [su] edad no [la] contratan para ejercer ninguna labor"99; (iii) se encuentra en una precaria situación económica pues su ingreso mensual "no supera los trescientos mil pesos", y (iv) está clasificada en el grupo A2 del Sisbén en situación de "pobreza extrema"100. Además, la actora fue retirada del programa "Colombia Mayor" de manera unilateral, pese a que, como se ha reiterado en la jurisprudencia constitucional, "se encuentr[a] expuest[a] a ver comprometida su seguridad alimentaria y, por lo tanto, su subsistencia física"101, en tanto el subsidio que recibía constituía una fuente de ingreso fundamental y de ella dependía la satisfacción de sus necesidades básicas, como alimentación, transportes y asistencia a citas médicas102.

1. En los términos expuestos, no resulta adecuada la valoración efectuada por el juez de primera instancia, que consideró que "la acción deprecada no cumple con el requisito de subsidiariedad, puesto que […] no fue aportado al proceso de tutela prueba siquiera sumaria que demostrara la existencia de un perjuicio irremediable que conlleve una afectación inminente o grave a un derecho fundamental, pues, no basta con las simples afirmaciones que haga el tutelante, sino que le incumbe a la parte que lo alega aportar las pruebas que permita su acreditación en sede de tutela"103, y, tampoco, por el juez de segunda instancia, que confirmó la decisión del a quo por estimar que "la accionante [….] no logró demostrar que estemos frente a la existencia de al menos uno de los requisitos mencionados anteriormente, puesto que en efecto cuenta con la oportunidad de hacer valer sus derechos a través de la vía administrativa y/u ordinaria, pues cuenta con mecanismos de defensa para tal fin, así mismo no se evidencia que dicho mecanismo haya resultado ineficaz, pues contrario a lo manifestado por la accionante se evidencia que es ésta quien ha dejado que el paso del tiempo transcurra sin adelantar los trámites señalados por la entidad accionada

Alcaldía de Soledad para procurar obtener la inclusión nuevamente en el Programa Colombia Mayor”104.

1. Acreditados los requisitos de procedencia de la tutela, pasa la Sala a resolver el problema jurídico que planteó, para lo cual abordará el estudio de los siguientes temas: (i) el programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor”; (ii) las causales de suspensión del subsidio y de retiro del programa, (iii) el deber de debida diligencia de la administración pública en la garantía al debido proceso de los adultos mayores beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor” y (iv) el debido proceso para la suspensión del subsidio y el retiro de los beneficiarios del mecanismo de protección social al adulto mayor. A partir de estos elementos, resolverá el caso concreto, y, de ser procedente el amparo, se referirá a las medidas a adoptar.

1. El programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor”

1. El Fondo de Solidaridad Pensional creado mediante el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 tiene por finalidad “lograr una maximización en la cobertura del Sistema General de Pensiones”105 “mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social”106, entre estos, los adultos mayores o personas de la tercera edad en condiciones de pobreza extrema107. Para cumplir con este propósito, el fondo cuenta con dos mecanismos: un subsidio a la cotización, que debe efectuar la persona para consolidar la densidad de semanas exigidas para el acceso a la pensión de vejez108, y una subvención que busca suplir las necesidades básicas de las personas que se encuentran en estado de pobreza extrema o indigencia109.

1. En relación con el segundo mecanismo –que es el relevante en el caso objeto de estudio–, su finalidad es “la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema,

mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley”110. El subsidio se otorga mediante el Programa de Protección Social al Adulto Mayor o programa “Colombia Mayor”, con el objetivo de “aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza”111.

1. Esta subvención es directa, dado que (i) implica el giro directo de los recursos a los beneficiarios112, (ii) “no tiene el carácter de pensión de jubilación o de asignación de retiro”113 y (ii) “no conlleva otro beneficio prestacional”114. Su concesión está sujeta a que el beneficiario acredite: (i) ser colombiano, (ii) haber residido como mínimo 10 años en el país, (iii) tener como mínimo tres años menos de la edad establecida para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados del Sistema General de Pensiones, (iv) estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y (v) carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir115. Además, es necesario que el solicitante acredite alguna de las siguientes condiciones alternativas: (i) sea habitante de calle y subsista de la caridad pública, (ii) viva solo, sin que su ingreso mensual supere medio salario mínimo, (iii) viva con su familia, sin que el ingreso familiar supere un salario mínimo mensual legal vigente o (iv) resida en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor o asista como usuario a un Centro Diurno116.

1. Según el Anexo Técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, emitido por la Dirección de Pensiones y otras prestaciones del Ministerio del Trabajo117, “la asignación de los subsidios en el programa enfrenta al igual que en otros programas de asistencia social, situaciones en las cuales la demanda potencial supera el número de cupos asignados[,] condiciones que conllevan al establecimiento e implementación de una metodología de priorización que permita seleccionar a los adultos mayores más pobres de todos los entes territoriales del país”118. La metodología de priorización es una herramienta técnica que permite valorar las condiciones socioeconómicas de los aspirantes al subsidio y clasifica a los adultos mayores con base en los criterios de priorización previstos en el artículo 33 del Decreto 3371 de 2007119 y en el artículo 2.2.14.1.35 del Decreto 1833 de 2016120, que a continuación se describen121:

Criterios de priorización

1. La edad del aspirante.

2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén y el listado censal.

3. La minusvalía o condición de discapacidad física o mental del aspirante.

4. Las personas a cargo del aspirante.

5. La condición de 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 sistema122.

7. La pérdida del subsidio por traslado a otro municipio.

8. La fecha de la solicitud de inscripción al programa en el municipio respectivo.

1. Las entidades territoriales deben verificar el cumplimiento de los requisitos y seleccionar a los beneficiarios con fundamento en el sistema de priorización123. El número de cupos es asignado directamente por el Ministerio de Salud y Protección Social, según la disponibilidad presupuestal y las metas fijadas por el CONPES.

1. Las causales de suspensión del subsidio y de retiro del programa

1. Suspensión del programa. A partir de los cruces de información de las diferentes bases de datos públicas, el administrador fiduciario encargado de la administración del programa debe validar la condición de los beneficiarios del programa y el cumplimiento de los requisitos para

conservar el cupo y permanecer en el mecanismo de protección124. Si como resultado de la validación de la información existente en las bases de datos “se encuentra que un adulto mayor del programa figura en ellas”125, se genera un “bloqueo preventivo”126, previa acción de verificación. Este bloqueo o suspensión ocurre por incurrir en alguna de las siguientes causales:

Causales de suspensión o bloqueo

1. Reporte del beneficiario en el aplicativo CDA de Supervivencia127, operado por la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social128.

3. Percibir una renta130.

4. Muerte del beneficiario.

5. No cobro consecutivo de dos giros programados.

1. En relación con la última causal, el “bloqueo por no cobro” ocurre “cuando se presenta el no cobro de dos giros programados en forma sucesiva por parte del beneficiario y sin que este se reporte, se comunique e informe los motivos que han impedido el cobro, da inicio a la verificación y localización del beneficiario, actividad que se puede apoyar utilizando los medios de comunicación hablada y escrita, contactos con los familiares, visita domiciliaria, o cualquier otro medio que considere el municipio o distrito”131.

1. Retiro del programa. Por regla general, este ocurre por dejar de cumplir los requisitos para la pertenencia al programa “Colombia Mayor”132. Además de dicha causal genérica, el artículo 37 del Decreto 3771 de 2007133 prevé la “Pérdida del derecho al subsidio” cuando el beneficiario incurra en alguna de las siguientes causales:

Causales de retiro

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 2.2.14.1.31. del Decreto 3771 de 2007 modificado por el Decreto 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 medio smlmv otorgado por alguna entidad pública.

6. Mendicidad comprobada como actividad productiva.

7. Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena.

8. Traslado a otro municipio o distrito.

9. No cobro consecutivo del subsidio en 4 giros para aquellos municipios donde el pago del subsidio sea mensual134.

10. Retiro Voluntario.

11. Cuando se encuentre que se incumplen los requisitos o se presenta modificación de los requisitos de ingreso, entre otros, la edad y el nivel del Sisbén o se encuentren incursos en alguna causal de retiro135.

12. Cuando no es posible ubicar a la persona se le debe garantizar el derecho de defensa136.

1. El deber de debida diligencia de la Administración pública para garantizar el derecho al debido proceso de los adultos mayores, beneficiarios del Programa de Protección Social al

Adulto Mayor “Colombia Mayor”

1. El deber de solidaridad es un elemento inherente al carácter social del Estado y al reconocimiento de la dignidad humana como uno de sus elementos fundante137. Con fundamento en este deber, la jurisprudencia constitucional ha precisado que “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”138. Esta especial protección, además, se fundamenta en el derecho a la igualdad previsto en el artículo 13 superior, que impone al Estado el deber de proteger, de manera especial, “a aquellas personas que por su condición económica, física y mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta”.

1. Como lo reiteró esta corporación en la Sentencia C-1036 de 2003, el Estado tiene un compromiso especial frente a las personas en situación de pobreza extrema o indigencia, ya que “carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud [y] [l]as más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual”. Este deber, “cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”139, exige, de un lado, combatir las causas estructurales de la pobreza mediante políticas públicas apropiadas de largo plazo y, de otro, atenuar sus efectos con una intervención estatal directa e inmediata, en el corto y mediano plazo.

1. En cuanto a la situación de los adultos mayores en situación de pobreza o indigencia, esta Corte ha precisado que “gozan de la plena titularidad de todos los derechos reconocidos en la Constitución, por lo cual la sociedad y el Estado no pueden ser indiferente[s] a su

situación, pues así lo exige el deber de solidaridad”140. Esto implica, en los términos de la jurisprudencia constitucional, que el Estado debe buscar “soluciones eficaces y urgentes a la problemática que plantea la proliferación 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”141.

1. En relación con los procedimientos administrativos que se surten en el marco del Programa de Protección al Adulto Mayor “Colombia Mayor”, el Estado debe observar el debido proceso en sus decisiones y orientar sus actuaciones a partir de los principios que rigen el ejercicio de la función administrativa, entre estos, de imparcialidad, publicidad y eficacia142. En los términos de la jurisprudencia constitucional, la situación especial en que se encuentran los adultos mayores en condición de pobreza o indigencia impone un deber cualificado de debida diligencia para garantizar aquel derecho constitucional. Según este, “la administración debe actuar con transparencia para facilitar a los usuarios su fácil acceso, un adecuado entendimiento que les brinde un trato digno y justo, y además debe suministrar de manera correcta y oportuna la suficiente información sobre el procedimiento que se debe seguir, en especial cuando se trata de la asignación o distribución de auxilios estatales […], con el fin de permitir a todos los posibles beneficiarios la posibilidad de participar y ser seleccionados. Solo así se garantiza el principio de igualdad de trato a todos sus potenciales beneficiarios, el respeto a los principios que rigen la función pública y las condiciones para hacer efectivo el debido proceso administrativo como expresión del principio fundamental que garantiza a las personas la participación en las decisiones que los afectan e interesan”143.

1. Este deber de debida diligencia es cualificado, de manera que exige (i) orientar al solicitante o beneficiario del programa acerca de las condiciones de ingreso, permanencia, cobro del subsidio, causales de suspensión o retiro, así como cualquier otro aspecto relevante; (ii) brindar información comprensible, transparente, clara, veraz, oportuna y suficiente acerca del contenido del programa y sus particularidades, que tenga en cuenta las

especiales circunstancias de vejez, analfabetismo, salud y/o pobreza extrema en que se encuentre el adulto mayor, para garantizar la adecuada comprensión de la información, y (iii) guiar al beneficiario para ejercer de manera plena su derecho de defensa y contradicción en el proceso administrativo que se adelante para la verificación de las causales de suspensión o retiro del programa y, por tanto, para que este justifique los motivos del presunto incumplimiento de los requisitos para permanecer en el mecanismo de que se trate144.

1. Este deber cualificado está presente y orienta las competencias de las entidades estatales en todas las etapas que conforman el procedimiento administrativo: (i) en la etapa de inclusión de beneficiarios, (ii) en la de reconocimiento y pago del subsidio, y (iii) en la de suspensión del beneficio o retiro del mecanismo, y se justifica, entre otras razones, porque, como lo ha sostenido esta corporación:

"[L]a asignación de los beneficios de los Programas de atención a personas en situación de debilidad manifiesta debe obedecer al ejercicio racional y razonable de la función pública y de la justicia como característica primordial del orden social, dentro del cual se observe, siempre y en todo momento el derecho al debido proceso administrativo por los servidores públicos que tienen esa responsabilidad. || Es por ello que las entidades encargadas de la promoción, administración y ejecución de tales programas deben observar los procedimientos que han sido debidamente demarcados, con el propósito de minimizar los errores en la asignación de subsidios y de hacer más eficiente y justo el uso de recursos escasos de la sociedad. || Por tanto, la ambigüedad o la incoherencia de los fines del programa o la poca o ninguna sostenibilidad económica del mismo ponen en entredicho la debida prestación de los servicios y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado respecto de los más necesitados. La administración debe observar el debido proceso en las decisiones que tome frente a su actuación, así como los principios que rigen el ejercicio de la función pública, como la igualdad, la imparcialidad, la publicidad y la eficacia (artículo 209, inciso 1, C.P.)"145 (énfasis de la Sala).

1. El debido proceso para la suspensión del beneficio y el retiro de los beneficiarios del mecanismo de protección social al adulto mayor

1. Con fundamento en la orden impartida por esta Corte en la Sentencia T-207 de 2013, por medio de la cual se instó al Ministerio de Salud y Protección Social "para que en el menor tiempo posible ajuste el contenido del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor", específicamente, en cuanto a garantizar el debido proceso en los trámites de reporte de novedades de retiro, "en el sentido en el que es necesario verificar las condiciones reales de cada persona antes de proceder a dar inicio a la actuación", el Anexo Técnico n.º 2 del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor detalla las acciones que debe emprender el ente territorial respectivo para verificar si se configura la causal que produjo el bloqueo o suspensión preventiva o el retiro del mecanismo.

1. Además, el retiro del programa, de un lado, debe adelantarse con respeto de los derechos al mínimo vital y a la vida digna del adulto mayor. De esta forma, sólo se puede realizar el retiro luego de que se analice el impacto que la decisión puede causar en estos derechos fundamentales149 y, por tanto, como de manera reiterada lo ha señalado esta Corte, "debe estar precedido de una verificación de las condiciones materiales de vulnerabilidad de la persona por parte de la entidad territorial. En otros términos, el adulto mayor no puede ser privado del beneficio económico hasta que no se acredite que las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que dieron lugar al subsidio han cesado"150. De manera que, en los términos de la jurisprudencia constitucional, "[e]s 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"151.

1. Tal y como se consideró en la Sentencia T-249 de 2022, esta “verificación, al igual que el procedimiento que conduce a la decisión de retiro del programa, deberán respetar escrupulosamente las garantías propias del debido proceso”152. Justamente, en consonancia con una providencia de 2017, “dadas las condiciones de vulnerabilidad en las que en principio se encuentran las personas que pertenecen a este tipo de programas, el respeto al debido proceso en estos casos no puede constituirse en el agotamiento meramente formal de etapas procesales. Por el contrario, en virtud de la especial protección constitucional que merecen las personas mayores en situación de pobreza, las autoridades competentes de llevar a cabo dichos trámites tienen la obligación de verificar las condiciones reales de los beneficiarios antes de proceder a iniciar el trámite, evitando la arbitrariedad y el incremento de la situación de indefensión en la que se encuentran”153.

1. En consecuencia, el ente territorial debe acreditar el desarrollo de un procedimiento administrativo para la suspensión o retiro del beneficiario del programa precedido del cumplimiento del deber de debida diligencia a que se hizo referencia supra, de conformidad con el cual debe guiar al adulto mayor para (a) ejercer de manera plena su derecho de defensa y contradicción y, de tal forma, (b) presentar la justificación correspondiente frente al presunto incumplimiento de los requisitos del programa. Una vez adoptada la decisión de suspensión o retiro, según corresponda, la entidad territorial debe realizar las siguientes actuaciones administrativas para materializar su decisión: (i) elaborar la ficha de retiro del beneficiario; (ii) notificar el acto administrativo que motiva el retiro del beneficiario y soporta la novedad154; (iii) adjuntar los documentos que soportan la solicitud del retiro y (iv) elaborar el acta del comité del adulto mayor en la que se relacionen las novedades a tramitar.

1. En particular, el no cobro de dos giros programados en forma sucesiva por parte del beneficiario, “y sin que este se reporte, se comunique e informe los motivos que han impedido el cobro, da inicio a la verificación y localización del beneficiario, actividad que se puede apoyar utilizando los medios de comunicación hablada y escrita, contactos con los familiares, visita domiciliaria, edictos o cualquier otro medio que considere el municipio o

distrito”155. Sólo tras surtirse este procedimiento, “el Administrador Fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, efectuará el retiro de aspirantes o potenciales beneficiarios de la base de datos cuando del resultado de los cruces de bases de datos realizados por el administrador fiduciario u otra información que reporten los municipios, se encuentre que la persona o aspirante no cumple los requisitos para pertenecer al programa, de acuerdo con la normatividad [sic] vigente”156.

1. Solución del caso concreto

1. El juez de tutela de primera instancia declaró improcedente la solicitud de tutela porque, en su criterio, incumplía los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, decisión que fue confirmada por el juez de tutela de segunda instancia. Como se advirtió en el apartado 3 supra, a juicio de la Sala, estos erraron al declarar la improcedencia del amparo. Como se razona seguidamente, en este caso es procedente el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, vida digna y mínimo vital de la accionante, desconocidos por el DPS y la Secretaría de Gestión Social del municipio de Soledad (Atlántico), al haber suspendido el pago del beneficio económico a la accionante y, posteriormente, haberla retirado como beneficiaria del programa “Colombia Mayor”, con base en la causal de “no cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros” prevista por el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016.

1. Tal como consta en el expediente, el 3 de febrero de 2021, luego de advertir que le fue suspendido el pago del beneficio otorgado por el programa “Colombia Mayor”, la accionante solicitó a la Presidencia de la República “recuperar [el] cupo en el Programa Adulto mayor de Soledad, Atlántico”157. Para justificar el no cobro del subsidio, afirmó que “por motivos de que estuve muy enferma no pude acercarme a cobrar por varios meses y me retiraron del Programa Adulto Mayor de Soledad Atlántico”.

1. El 5 de febrero de 2021 la Presidencia de la República trasladó la solicitud al DPS, entidad que, a su vez, remitió la petición a la Alcaldía de Soledad (Atlántico) y al Fondo de Solidaridad Pensional. El 19 de febrero de 2021, la actora le solicitó a la Secretaría de Gestión Social "el desbloqueo" del programa y su reactivación, "ya que estuve muy enferma y por este motivo no pude seguir cobrando como lo venía haciendo, también se me bloqueó el número de mi celular el cual tuve que cambiar de número y por este motivo también se me hizo imposible recibir los mensajes que ustedes me enviaban[sic]"158. En respuesta, el 15 de marzo de 2021 la Secretaría de Gestión Social, "en aras de orientar [la] solicitud de obtener nuevamente el cupo en el programa adulto mayor", le solicitó "traer carta donde brinde explicación [del] no cobro de su beneficio en el Programa Colombia Mayor". Luego de dicha comunicación, en mayo de 2021 la accionante fue retirada del programa.

1. De conformidad con esta síntesis de los antecedentes del caso y, a partir de lo descrito en los tres apartados anteriores, la Sala concluye lo siguiente:

1. La accionante actuó de manera diligente para obtener la protección de sus derechos fundamentales, mientras que las accionadas incumplieron sus deberes de debida diligencia y acompañamiento

1. Con base en el recuento de las actuaciones desplegadas por la accionante y de las gestiones realizadas por la accionadas, la Sala constata que Eugenia actuó de manera diligente en procura de la protección de sus derechos fundamentales, ya que, una vez se percató de la suspensión del pago del beneficio, en diferentes oportunidades solicitó que se reactivaran los giros y pidió ser incluida nuevamente en el programa.

1. Por el contrario, el DPS y el municipio de Soledad (Atlántico) actuaron de forma negligente e incumplieron sus deberes de debida diligencia y acompañamiento a la beneficiaria del programa, (i) al trasladarse entre sí la solicitud elevada por la actora; (ii) requerirle

información que ya había brindado, incluso, desde su petición inicial; (iii) no permitirle ejercer su derecho de defensa y contradicción para desvirtuar la causal en la que supuestamente estaba incursa y, por consiguiente, justificar los motivos del presunto incumplimiento de los requisitos del programa159; (iv) no informarle las alternativas para subsanar el haber incurrido presuntamente en la causal de no cobro de dos giros consecutivos, y; (v) no haberla orientado en el proceso para solicitar la reactivación del pago del beneficio y, de tal forma, evitar su retiro del programa.

1. Las accionadas no valoraron los motivos expuestos por la tutelante para justificar el no cobro del subsidio

1. En efecto, tras la suspensión del beneficio, el 3 de febrero de 2021 la accionante manifestó que no había podido reclamar los giros del programa, dado que padecía de una afectación de salud denominada “síndrome vertiginoso”, que afectaba su movilidad.

1. En el mismo sentido, el 19 de febrero de 2021, la actora expuso ante la Secretaría de Gestión Social, entidad delegada por el alcalde del municipio de Soledad para administrar y gestionar el programa “Colombia Mayor”, el motivo por el cual no cobró el subsidio. Es decir que, contrario a lo sostenido por el DPS y la Secretaría de Gestión Social de Soledad, la tutelante sí aportó razones para justificar el “No cobro consecutivo de dos giros programados”160, y, pese a ello, la entidad encargada de verificar las condiciones de permanencia en el mecanismo de protección social se limitó a expedir una comunicación en la que exigía explicar las razones de no cobro del subsidio, cuando estas ya habían sido presentadas por la tutelante, y, posteriormente, en el mes de mayo de 2021 procedió a retirar a la accionante del programa de manera arbitraria e injustificada.

1. Para la Sala, los motivos expuestos por la tutelante son razonables y proporcionados, dado el impacto de la pandemia Covid-19 frente a los derechos fundamentales de los adultos

mayores y las medidas de limitación de la locomoción decretadas para proteger la vida y la salud de la población. En efecto, como lo señaló esta Corte en la Sentencia T-402 de 2021, en la que estudió un asunto similar en el que a un adulto mayor le fue suspendido el subsidio del programa "Colombia Mayor" por haber incurrido en la causal de no cobro del subsidio, "existían razones de peso para considerar que se encontraba plenamente justificado y, por ende, no resultaba constitucionalmente adecuado decretar el retiro inmediato del apoyo económico". Máxime, que, como allí se indicó, "en virtud de la cláusula constitucional del Estado social de derecho, sobre las instituciones recae el deber de responder adecuadamente a las circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia para, en el marco de sus competencias, agotar los máximos esfuerzos posibles dirigidos a evitar cualquier escenario de marginalidad o segregación que, sin duda, sería contrario al ordenamiento constitucional. Sobre todo, cuando se trata de brindar asistencia social a los adultos mayores en situación de precariedad económica, pues de esta dependería la satisfacción de su mínimo vital y, como ya se vio, de su vida en condiciones de dignidad"161.

1. Además, las entidades ignoraron que tampoco era posible que el subsidio fuera cobrado por terceras personas, por cuanto, como lo manifestó la actora en la demanda de tutela, las fechas para el cobro del giro coincidían con la restricción de movilidad de pico y cédula decretada por el Gobierno Nacional durante la época de la pandemia, situación que no fue desvirtuada por las accionadas en el trámite.

1. Las accionadas no adelantaron un debido procedimiento administrativo para aplicar la causal de no cobro del subsidio y, con base en este, suspender el beneficio y retirar a la accionante del programa

1. Pese a que el "bloqueo por no cobro" exige solicitar al beneficiario del programa, de manera previa a la suspensión del giro, "que este se reporte, se comunique e informe los motivos que han impedido el cobro" y, por tanto, implica adelantar una labor de seguimiento del beneficiario para la constatación de la causal, "por cualquier otro medio que considere el municipio o distrito"162, el DPS no desplegó su deber de debida diligencia en el trámite

administrativo, pues se limitó a suspender de manera automática el otorgamiento del subsidio en su base de datos, y no informó a la Secretaría de Gestión Social, de manera previa, sobre la configuración de la causal en que habría incurrido la accionante para que esta entidad adelantara “las acciones de verificación del caso”163, de tal forma que se pusiera en contacto con la beneficiaria y le diera la oportunidad de aclarar la situación “respetando el debido proceso y el derecho a la defensa”164, antes de proceder a tramitar la novedad de retiro165. En ese sentido, tampoco se advierte que el ente territorial hubiese proferido un acto administrativo de suspensión o de retiro del programa debidamente motivado166.

1. De esta forma, las accionadas desconocieron el procedimiento administrativo previsto por el artículo 37 del Decreto 3771 de 2007, modificado por el artículo 4 del Decreto 455 de 2014, el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016, el Decreto 1340 de 2019, y el Anexo Técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, para suspender y, posteriormente, retirar del programa a la accionante, en su calidad de beneficiaria del programa.

1. Las accionadas también vulneraron los derechos al mínimo vital y a la vida digna de la actora

1. Como consecuencia de todo lo anterior, concluye la Sala que las accionadas también desconocieron las garantías ius fundamentales al mínimo vital y a la vida digna de Eugenia, al suspender el pago del subsidio económico y retirarla del programa, sin haber considerado que este ingreso resultaba fundamental para cubrir sus necesidades básicas de subsistencia, entre estos, sus gastos de alimentación, transporte, compra de insumos y asistencia a citas médicas, dada la condición de vulnerabilidad socioeconómico y la situación de pobreza extrema en que se encuentra.

1. Medidas a adoptar

1. La Sala revocará la declaratoria de improcedencia de la tutela y, en su lugar, amparará los derechos fundamentales al debido proceso, vida digna y mínimo vital de la accionante. Lo anterior, al constatar que, contrario a lo concluido por lo jueces de instancia, la solicitud de amparo satisfacía los requisitos de inmediatez y subsidiariedad, y, que, además, las accionadas vulneraron las garantías constitucionales de la actora al haberle suspendido el subsidio otorgado por el programa “Colombia Mayor” y haberla retirado del mismo, sin haber considerado la justificación allegada por la tutelante sobre el no cobro del beneficio, y no haber adelantado un procedimiento administrativo para verificar la presunta configuración de la causal, guiado por el cumplimiento del deber de debida diligencia que les era exigible para el ejercicio de sus competencias.

1. En consecuencia, la Sala ordenará que el DPS y la Secretaría de Gestión Social del municipio de Soledad (Atlántico), dentro de los cinco días siguientes a la notificación de esta providencia, efectúen las gestiones necesarias para reintegrar a la accionante al Programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor”, del cual fue retirada de manera unilateral, arbitraria e injustificada. Además, requerirá a las accionadas para que, dentro del mismo término, reactiven el pago del subsidio otorgado por el programa “Colombia Mayor”, y se le reconozca a la actora el valor de los beneficios que no pudo cobrar, desde la fecha en que se causó el último subsidio suspendido, hasta el momento en que se haga efectivo el pago167 y consigne los referidos valores en la próxima fecha que se tenga programada para el desembolso. Además, exigirá a las accionadas velar por la permanencia de la actora en el programa mientras continúen sus circunstancias de vulnerabilidad socioeconómica, estado de necesidad y demás condiciones que dieron lugar a la asignación del cupo e inclusión en el programa, y se les conminará a brindar acompañamiento y orientación a la tutelante frente a gestiones necesarias para el reconocimiento, pago y reclamación del subsidio en el municipio o distrito en que resida, y, en cumplimiento del deber de debida diligencia, le suministren la información que esta requiera sobre los demás aspectos inherentes al funcionamiento del mecanismo de protección.

1. En relación con los remedios adoptados, la Sala debe precisar que, si bien “la asignación de los cupos, ya sea por liberación de cupos o ampliación de cobertura se debe realizar en estricto orden de priorización. Es decir, se debe asignar el subsidio a la persona que sigue en turno en la base de potenciales beneficiarios priorizados luego de efectuada la última asignación”168, en el sub iudice la accionante fue suspendida y retirada del programa con violación del debido proceso; por tanto, el cupo que se le reasigne no debe afectar los que actualmente se encuentran asignados para el municipio de Soledad (Atlántico). Esto, por cuanto, como lo dispone el Anexo técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, “en el evento que el ente territorial compruebe que la persona debe ser reingresada a la base de potenciales beneficiarios, deberá reportarlo nuevamente, con los soportes documentales que acrediten tal situación al administrador fiduciario, para que sea incluido sin esperar un nuevo corte de actualización de la priorización y manteniendo la fecha de inscripción al programa con la que fue enviada inicialmente”.

1. Síntesis de la decisión

1. La Sala revisó las sentencias de tutela proferidas por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Soledad (Atlántico), en primera instancia, y por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad (Atlántico), en segunda instancia, dentro del proceso de tutela adelantado por Eugenia en contra del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y el municipio de Soledad (Atlántico), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, como consecuencia de la suspensión del subsidio del programa “Colombia Mayor” y el retiro del mecanismo de protección con fundamento en la causal de no cobro de dos giros consecutivos. Estas sentencias declararon improcedente la solicitud de tutela porque, según los jueces de instancia, no cumplía con los requisitos de inmediatez y subsidiariedad.

1. La Sala examinó si, como lo concluyeron los jueces de instancia, la solicitud de tutela debía declararse improcedente. Tras encontrar acreditados los requisitos de procedencia, la Sala constató que los jueces de instancia se equivocaron al declarar la improcedencia del amparo. En consecuencia, estudió de fondo la solicitud y concedió la protección al derecho fundamental al debido proceso de la actora, al constatar que las accionadas (i) desconocieron que la accionante actuó con diligencia para proteger sus derechos; (ii) no valoraron los motivos expuestos por la tutelante para justificar el no cobro de los giros y (iii) no adelantaron un procedimiento administrativo orientado a verificar la causal de no cobro del subsidio, en cumplimiento del deber de debida diligencia que les era exigible para el ejercicio de sus competencias. Como consecuencia de la suspensión del beneficio y retiro del programa, también constató que las accionadas desconocieron los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna de la tutelante, que dependía del beneficio otorgado por el programa para cubrir sus necesidades de subsistencia.

1. Por lo tanto, ordenó a las accionadas que, en el término de los cinco días siguientes a la notificación de la providencia, (i) reintegren a la actora al programa “Colombia Mayor”, (ii) reanuden el pago del subsidio, (iii) reconozcan los subsidios dejados de cancelar desde la fecha en que se causó el último subsidio suspendido, hasta el momento en que se haga efectivo el pago, (iv) velen por la permanencia de la actora en el programa, mientras subsistan las causas que dieron lugar a su inclusión, y (v) en cumplimiento del deber de debida diligencia, brinden acompañamiento y orientación a la beneficiaria sobre las gestiones relacionadas con el reconocimiento, pago y reclamación del subsidio, así como los demás aspectos inherentes al funcionamiento del mecanismo de protección.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 17 de octubre de 2023, proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad (Atlántico), que confirmó la providencia del 13 de septiembre de 2023, emitida por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Soledad (Atlántico), que declaró improcedente la solicitud de tutela promovida por Eugenia en contra del Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS) y el municipio de Soledad (Atlántico). En su lugar, AMPARAR los derechos fundamentales al debido proceso, vida digna y mínimo vital de la accionante, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaría de Gestión Social del municipio de Soledad (Atlántico) y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de esta providencia, efectúen las gestiones necesarias para (i) REINTEGRAR a la accionante en el programa de protección social al adulto mayor “Colombia Mayor” y REACTIVAR el pago del subsidio otorgado por el programa; (ii) RECONOCER a la accionante los subsidios que no pudo cobrar, desde la fecha en que se causó el último beneficio suspendido, hasta la fecha en que se reanude el pago efectivo. Dicho dinero deberá ser consignado en la próxima fecha que se tenga programada para la entrega del auxilio. Igualmente, se ordenará a las entidades (iii) VELAR POR LA PERMANENCIA de la actora en el programa mientras se constate que la situación de vulnerabilidad socioeconómica y las demás condiciones que dieron lugar a su inclusión y al reconocimiento del subsidio permanezcan, y (iv) BRINDAR ACOMPAÑAMIENTO Y ORIENTACIÓN a la tutelante sobre las

gestiones relacionadas con el reconocimiento, pago y reclamación del subsidio en el municipio o distrito en el cual se encuentre actualmente residiendo, y le suministren la información que requiera sobre los demás aspectos inherentes al funcionamiento del mecanismo de protección, en cumplimiento del deber de debida diligencia exigible para el ejercicio de las competencias de la Administración pública.

TERCERO. ORDENAR a la Secretaría General de esta corporación que suprima de toda publicación del presente fallo, los nombres y los datos que permitan identificar a la accionante. La reserva también recae sobre la información del expediente que esté siendo publicada en la página Web de la corporación. Igualmente, ordenar por Secretaría General, a las partes, a los terceros vinculados y al juez de tutela de instancia que guarden estricta reserva respecto de la identificación de la persona mencionada en el fallo.

CUARTO. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Comuníquese y cúmplase,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 Con fundamento en la Circular 10 de 2022 de la Corte Constitucional, la Sala de Selección Número Uno de 2024 decidió no hacer mención del nombre real de la actora ni de ninguna otra información que conduzca a su identificación, con el fin de proteger su derecho a la intimidad.

2 Expediente digital, archivo "Anexo secretaria Corte 01ActaReparto – 2023-08-30T134054.915.pdf".

3 Expediente digital, archivo "01DEMANDA.pdf".

4 Para el momento de presentación de la tutela, esto es, el 30 de agosto de 2023. Conforme a la copia de la cédula de ciudadanía; la accionante nació el 26 de octubre de 1937. Expediente digital, archivo "01DEMANDA.pdf", pág. 10.

5 Según la historia clínica del 10 de abril de 2017, emitida por la Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla. Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 11.

6 De acuerdo con la historia clínica del 31 de julio de 2019. Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 20.

7 Según información allegada en sede de revisión, mediante comunicación del 7 de marzo de 2024, pág. 1.

8 Mediante comunicación del 7 de marzo de 2024, pág. 1.

9 Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 1.

11 Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 1.

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 24.

15 Mediante oficio del 16 de febrero de 2021, la asesora del grupo de atención a la ciudadanía de la Presidencia de la República remitió la comunicación presentada por la accionante, “en la que solicita recuperar cupo en el Programa Adulto Mayor”, al coordinador del grupo interno de trabajo y participación ciudadana del DPS. Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 26.

16 Mediante oficio con número de radicación S-2021-2002-119471, el coordinador del grupo interno de trabajo y participación ciudadana del DPS remitió la comunicación a la Alcaldía de Soledad (Atlántico) y al Fondo de Solidaridad Pensional, “por considerar que lo solicitado es competencia de las mismas, de modo que se proporcione atención directa y oportuna sobre los hechos y solicitudes que usted eleva”. Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 27.

17 Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 29.

18 Mediante comunicación con radicado E-2021-0007-031230 del 2 de marzo de 2021,

remitida al correo electrónico de la tutelante el 15 de marzo de 2021.

19 Mediante auto del 31 de agosto de 2023, el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Soledad (Atlántico) avocó conocimiento de la demanda de tutela y solicitó a la Alcaldía de Soledad (Atlántico), a la Secretaría de Gestión Social y al DPS responder a la solicitud de amparo dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia. Expediente digital, archivo “03AUTO ADMISORIO 2023-00057”, pág. 1.

20 Mediante respuesta del 4 de septiembre de 2023.

21 Expediente digital, respuesta del DPS, pág. 4.

22 Ibid.

23 Ibid., pág. 6.

24 Ibid., pág. 10.

25 Expediente digital, archivo “Sentencia”, pág. 7.

26 Ibid.

27 Ibid., pág. 8.

28 Ibid., págs. 8-9.

29 Mediante auto del 15 de septiembre de 2023, el Juzgado Tercero Penal Municipal con Funciones Mixtas de Soledad (Atlántico) concedió la impugnación. Expediente digital, archivo “Auto Concede – Rechaza Impugnacion”.

30 Expediente digital, archivo “Solicitud Impugnacion”, pág. 1.

31 Ibid., pág. 2.

32 En el proceso de tutela se advierten dos sentencias de segunda instancia: una, dictada el 17 de octubre de 2023 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Soledad (Atlántico), mediante la cual confirmó la decisión de primera instancia y declaró improcedente la tutela, y, otra, proferida el 20 de octubre de 2023 por el Juzgado Primero Penal con Funciones de

Conocimiento de Soledad (Atlántico), por medio de la cual revocó la decisión de primer grado y, en su lugar, tuteló los derechos fundamentales de la actora. La dualidad de decisiones de segunda instancia obedeció a un error en el reparto efectuado por la oficina judicial del Atlántico. En atención a dicha situación, el 30 de octubre de 2023 el DPS presentó solicitud de nulidad de todo lo actuado, con fundamento en que el conocimiento de la impugnación fue asignado, en primer momento, al Juzgado Segundo Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Soledad (Atlántico). Al resolver dicha solicitud, mediante auto del 9 de noviembre de 2023, el Juzgado Primero Penal del Circuito con Funciones Mixtas de Soledad (Atlántico), resolvió (i) "dejar sin efectos las decisiones proferidas por esta instancia judicial en sentencia de segunda instancia de fecha 20/10/2023 que fue notificada a las partes y el a-quo el 23/10/2023, según lo expuesto en la parte motiva de esta providencia"; (ii) "anular el reparto efectuado por la oficina judicial de la dirección seccional de administración judicial del Atlántico el día 21/09/2023, debiéndose informar a aquella dependencia lo resuelto en esta providencia, para que adopten las medidas correctivas y evitar que sucesos como estos vuelvan a presentarse", y (iii) "notificar de esta providencia a los juzgados 03 Penal Municipal con Funciones Mixtas de Soledad, 02 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Soledad y a la Honorable Corte Constitucional, a efectos de que registren lo acontecido en el presente asunto para los fines que correspondan". Expediente digital, archivo "Anexo secretaria Corte 18 Auto resuelve nulidad del DPS contra sentencia II Instancia (1).pdf".

33 Expediente digital, archivo "Sentencia Segunda Instancia".

34 Ibid., pág. 6.

35 Ibid., pág. 5.

37 Notificado el 14 de febrero de 2024.

38 Expediente digital, archivo "Anexo secretaria Corte Auto_T-9.906.588_decreta_pruebas_SIICOR.pdf".

39 Mediante comunicación del 7 de marzo de 2024.

40 Expediente digital, archivo " Anexo secretaria Corte RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL […]-páginas-eliminadas (1)-comprimido.pdf", pág. 1.

41 Ibid.

42 Ibid.

43 Ibid.

44 Ibid.

45 Expediente digital, archivo “ Anexo secretaria Corte RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL […]-páginas-eliminadas (1)-comprimido.pdf”, pág. 2.

46 Ibid.

47 Ibid.

48 Ibid.

49 Ibid.

50 Expediente digital, archivo “ Anexo secretaria Corte Correo_ Prosperidad Social.pdf”. En cuanto a sus funciones, la entidad informó que “el Programa de Protección al Adulto Mayor fue entregado a Prosperidad Social con la expedición del Decreto Ley 812 del 04 de junio de 2020, en el que se entrega la administración del Programa Colombia Mayor a Prosperidad Social y la cesión parcial de la posición de fideicomitente respecto solo a la operación de Colombia Mayor del encargo fiduciario 604/2018 a partir de 22 de enero de 2021 mediante el Convenio 108 del 21 de enero de 2021 firmado entre Ministerio de Trabajo y Prosperidad Social”.

51 Ibid.

52 Ibid.

53 Expediente digital, archivo “ Anexo secretaria Corte Correo_ Prosperidad Social.pdf”, pág. 6.

54 Ibid., pág. 12.

55 Ibid.

56 Ibid.

57 Ibid., págs. 7-8.

58 Ibid., p. 13.

59 Mediante comunicación del 29 de febrero de 2024.

60 Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte RESPUESTA TUTELA CORTE CONSTITUCIONAL – CORREGIDA.pdf”, pág. 2.

61 Ibid.

62 Ibid.

63 Ibid.

64 Mediante comunicación del 5 de marzo de 2024. Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Requerimiento expediente T-9.906.588.pdf”.

65 El artículo 86 de la Constitución Política establece que la tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Por su parte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 señala que la tutela puede ser presentada: (i) directamente por el afectado, (ii) por medio de su representante legal, (iii) mediante apoderado judicial o (iv) por medio de agente oficioso.

66 El artículo 86 de la Constitución Política y los artículos 1 y 5 del Decreto 2591 de 1991 establecen que la tutela procede contra cualquier autoridad pública e incluso, en ciertos casos, contra particulares. Así, la legitimación por pasiva se entiende como la aptitud procesal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder por la vulneración o la amenaza del derecho fundamental, cuando alguna resulte demostrada.

67 De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución, en concordancia con el artículo 1 del Decreto 2094 de 2016 y el artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

68 Artículo 5 del Decreto 812 de 2020.

69 Parágrafo 2 del artículo 5 del Decreto 812 de 2020.

70 De conformidad con los artículos 314 y 315 de la Constitución.

71 Mediante el Decreto 164 de 27 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Soledad (Atlántico).

72 Ibid.

73 El requisito de inmediatez exige que el interesado ejerza la tutela de manera oportuna, con relación al acto presuntamente vulnerador de sus derechos fundamentales. Esto se explica en tanto su propósito es la protección inmediata de esos derechos y, por lo tanto, es inherente a su naturaleza que esa protección sea actual y efectiva. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que, si bien la acción de tutela no tiene un término de caducidad, debe ser ejercida dentro de un plazo razonable, oportuno y justo.

74 Sentencia T-007 de 2022.

75 Sentencia SU-189 de 2012.

76 Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 2.

77 Ibid.

78 Para el momento de la presentación de la tutela la accionante tenía 85 años.

79 Cuadro tomado de la Sentencia SU-109 de 2022.

80 Ibid.

81 Ibid.

82 Sentencia T-716 de 2017.

83 Según la historia clínica de fecha 10 de abril de 2017, emitida por la Escuela Naval de Suboficiales ARC Barranquilla. Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 11.

84 De acuerdo con la historia clínica del 31 de julio de 2019. Expediente digital, archivo

“01DEMANDA.pdf”, pág. 20.

85 Sentencia T-716 de 2017.

86 Expediente digital, archivo “Anexo secretaria Corte Memorial.pdf”, pág. 4.

87 Ibid., pág. 3.

88 Expediente digital, archivo “Sentencia”, pág. 7.

89 Expediente digital, archivo “Sentencia Segunda Instancia”, pág. 6.

91 Comunicación con radicado E-2021-0007-031230 del 2 de marzo de 2021, remitida al correo electrónico de la accionante el 15 de marzo de 2021.

92 En esa oportunidad, la Corte estudió un caso en el cual se le suspendió al beneficiario del programa del subsidio al aporte a la pensión el pago del beneficio.

93 “Artículo 2o. Competencia general. La Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce de: Las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras, salvo los de responsabilidad médica y los relacionados con contratos.”

94 Inciso 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991.

95 Sentencia T-025 de 2016.

96 De acuerdo con la historia clínica del 31 de julio de 2019. Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 20.

97 Según información allegada en sede de revisión, mediante comunicación del 7 de marzo de 2024. Pág. 1.

98 Mediante comunicación del 7 de marzo de 2024, pág. 1.

99 Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 1.

100 Conforme al registro del 26 de agosto de 2021. Expediente digital, archivo “01DEMANDA.pdf”, pág. 9.

101 Sentencia T-025 de 2016.

102 En todo caso, al margen de lo anterior, la Sala no advierte un riesgo de afectación cierto frente al derecho a la igualdad, dado que la actora no expuso ningún argumento que dé cuenta de su presunta vulneración.

103 Expediente digital, archivo “Sentencia”, pág. 8.

104 Expediente digital, archivo “Sentencia Segunda Instancia”, pág. 5.

105 “Artículo 25. Creación del fondo de solidaridad pensional. Créase el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley […]”.

106 De acuerdo con el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

107 También son beneficiarios del programa los trabajadores independientes o desempleados, los artistas, los deportistas, las madres comunitarias y las personas en condición de discapacidad. Literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

108 Este subsidio se administra en la subcuenta de solidaridad. Según lo precisó esta corporación en la Sentencia T-218 de 2023, “su finalidad es «reemplazar los aportes del empleador y del trabajador, o de este último en caso de que tenga la calidad de trabajador independiente, hasta por un salario mínimo como base de cotización», y beneficia, entre otras, a aquellas personas que se encuentren en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial. El subsidio del aporte a la pensión es parcial y temporal, por lo que exige del beneficiario realizar un esfuerzo para el pago parcial del aporte a pensión a su cargo”. Artículo 26 de la Ley 100 de 1993.

109 Administrada en la subcuenta de subsistencia.

110 Literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993.

111 Sentencia T-249 de 2022.

112 De acuerdo con el artículo 31 del Decreto 3771 de 2007.

113 En concordancia con el artículo 31 del Decreto 3371 de 2007: “La asignación de cupos, el valor del subsidio económico y los componentes que se financien serán definidos por el Ministerio de la Protección Social de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y de conformidad con las metas de cobertura señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. En todo caso, el valor del subsidio no podrá superar el (50%) del salario mínimo legal mensual vigente”.

114 Sentencia T-716 de 2017.

115 De conformidad con los requisitos dispuestos en el artículo 2.2.14.1.31 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016.

116 Numeral 3v1 del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016.

117 De marzo de 2015.

118 Págs. 2-3.

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

120 En concordancia con el artículo 33 del Decreto 3771 de 2007, modificado por el artículo 2 del Decreto 4943 de 2009 y el artículo 3 del Decreto 455 de 2014.

121 De acuerdo con el parágrafo 1 del artículo 2.2.14.1.35 del Decreto 1833 de 2016: “Las bases de ponderación de cada uno de los criterios serán las que se establezcan en el manual operativo del programa de protección social al adulto mayor. Las entidades territoriales deberán entregar la información de priorizados, cada seis (6) meses”.

122 En este evento, el beneficiario debe informar que con este subsidio realizará el aporte a pensión con el fin de cumplir los requisitos. Este criterio se utiliza cuando al beneficiario le hacen falta un máximo de 100 semanas de cotización.

124 Anexo Técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Específicamente, el administrador del programa "solicita cruces periódicos de la base de datos de los beneficiarios del programa con las bases de datos de Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional –FOPEP, Registro Único de Aportantes –RUA, registro que contiene la información de todos los ciudadanos que han aportado o se encuentran aportando al Sistema de Seguridad Social Integral, Base de Datos Única de Afiliación – BDUA y base de Compensación que contiene información de las personas afiliadas al Sistema General de Seguridad Social en Salud junto con el Ingreso Base de Cotización por el cual se realizan los aportes, Bases de datos de Entidades Administradoras de Pensiones, y visitas domiciliarias, estudios socioeconómicos, entre otras, con el fin de validar la condición que presentan los beneficiarios, las condiciones de vulnerabilidad y el cumplimiento de requisitos, constatando que no se encuentre incurso en ninguna de las causales de retiro".

125 Ibid.

126 Ibid.

127 Aplicativo "cargue y descargue de archivos de supervivencia".

128 Entre estos, con un estado diferente a "vigente", por: (i) cancelación por intento de doble cedulación; (ii) en proceso de elaboración; (iii) mala elaboración; (iv) minoría de edad; (v) muerte del titular; (vi) cédula no expedida; (vii) suspensión de derechos políticos y (viii) otros eventos.

129 Con base en el cruce de información que se realice con las entidades públicas y privadas encargadas de la administración y/o pago de pensiones, o bases de datos nacionales que contienen información al respecto, tales como Colpensiones, Fondos de pensiones, Fuerzas Militares, Magisterio, Ecopetrol, Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional – FOPEP, RUA, RUAF, BDUA, entre otras.

130 "Se genera cuando se identifica que un beneficiario se encuentra relacionado en las

bases de datos del Registro Único de Aportantes al Sistema de Seguridad Social Integral – RUA, en la Base de Datos Única de los Afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud – BDUA, la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA, la Base de Datos de la DIAN, entre otras. Mecanismos que permiten el [sic] validar el cumplimiento de las obligaciones que la ley establece en materia de seguridad social y se apoya en un sistema de información que provee la información de: Administradoras de Régimen Contributivo en Salud, Administradoras de Régimen Subsidiado de Salud, Administradoras de Régimen Especial en Salud, Administradoras de Fondos de Pensiones y Administradoras de Riesgos Laborales. Los resultados que se detallan permiten analizar los periodos de cotización realizados a EPS, ARL y AFP, teniéndose en cuenta para el bloqueo, los periodos cotizados después de la fecha de ingreso al programa, se realiza un análisis del IBC promedio del último año o proporcional al tiempo de ingreso." Anexo técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

131 Según el Anexo Técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

132 Ibid.

133 Modificado por el artículo 4 del Decreto 455 de 2014, el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016, el Decreto 1340 de 2019 y el Anexo Técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

134 Además, según el parágrafo 1 del artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016 "Para aquellos municipios en donde el pago del subsidio continúa de manera bimestral, la causal de pérdida del derecho se mantiene por el no cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros".

135 Causal prevista por el Anexo Técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

136 Ibid.

137 Según el artículo 1 de la Constitución, "Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades

territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

138 Sentencia T-523 de 2006.

139 Sentencia C-1036 de 2003.

140 Sentencia T-523 de 2006.

141 Sentencia T-376 de 1993.

142 Sentencia T-523 de 2006.

143 Ibid.

144 Según lo precisó esta corporación en la Sentencia T-427 de 2022, en un asunto relacionado con el reconocimiento de derechos de la seguridad social, en particular, la devolución de saldos, este deber cualificado de diligencia se fundamenta en que “El derecho a la información, además de ser fundamental (arts. 20 y 74 constitucionales), cumple varias funciones dentro del Estado Constitucional: «i) garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; ii) es instrumental para el ejercicio de otros derechos constitucionales, ya que permite conocer las condiciones necesarias para su realización, y iii) asegura la transparencia de la gestión pública, y por lo tanto, se constituye en un mecanismo de control ciudadano de la actividad estatal»”.

145 Sentencia T-523 de 2006.

146 De conformidad con el Anexo Técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Regla analizada mediante la Sentencia T-249 de 2022.

147 Anexo técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

148 Ibid.

149 Sentencia T-025 de 2016.

150 Cfr., sent