

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

Bajo el entendido de la premura que exige la solución de una controversia en donde se encuentran en juego los derechos fundamentales de un adulto mayor que carece de recursos económicos como sujeto de especial protección constitucional, la Corte ha aceptado que la acción de tutela resulta ser el medio más idóneo y eficaz para su protección y por ello ha aceptado su procedencia excepcional. En el presente asunto, la Sala aprecia que el accionante es una persona de 82 años de edad, que vive solo, padece serias complicaciones en su estado de salud (parkinson, enfermedades de la piel y pérdida casi total de la visión y el oído, entre otras), no puede trabajar, carece de ingresos propios y depende de la caridad de su hermano cuando este le puede ayudar. Estos aspectos conllevan a que la relevancia constitucional que reviste el presente asunto hace que los medios ordinarios de defensa, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento de derecho, no ofrezcan la suficiente idoneidad y eficacia para la protección plena de los derechos fundamentales del accionante, haciendo necesario un pronunciamiento definitivo y de fondo en sede de tutela.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Dignidad humana y solidaridad como principios fundamentales

Los principios de solidaridad y de respeto a la dignidad humana se constituyen en elementos esenciales sobre los cuales se soporta el concepto de Estado social de derecho, e implican la necesidad de brindar una especial protección a quienes por su condición se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad. Esto impone a las autoridades unos deberes de ineludible cumplimiento con el propósito de procurar la realización material de los derechos individuales y de alcanzar las finalidades sociales del Estado.

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

Dentro de los grupos poblacionales que la Corte ha reconocido como sujetos de especial protección constitucional en razón a su condición de debilidad manifiesta, se encuentran

las personas inmersas en situación de pobreza extrema. Sobre este sector, ha reconocido que de la naturaleza del Estado colombiano emana el deber de atención a las personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad para laborar por motivos de edad o salud. Partiendo de la aplicación del principio de solidaridad y de la protección a la dignidad humana (arts. 1 y 13 superiores), el ordenamiento jurídico le reconoce una protección especial a los ancianos en situación de pobreza extrema, a la hora de proteger sus derechos individuales, lo cual se ve reflejado en disposiciones de rango constitucional, de derecho internacional y en el orden legal.

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR-Recuento normativo del subsidio económico dentro de este programa

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

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y DE RESPETO AL ACTO PROPIO-Caso en que se desvinculó al accionante del Programa de Protección Social al adulto mayor sin verificar que se encontraba en situación de pobreza extrema y gravemente enfermo

En el presente asunto las entidades accionadas adoptaron la decisión de retirar al accionante del programa de Protección Social al Adulto Mayor, al considerar que se encontraba inmerso en la causal de ser propietario de más de un inmueble (numeral 8 del artículo 37 del Decreto Reglamentario 3771 de 2007), sin haber verificado las condiciones reales en las que se encontraba. En consecuencia, adoptaron la medida desconociendo que: i) por el solo hecho de estar en el programa era presumible su condición de vulnerabilidad (pobreza y vejez); ii) los predios que sustentaron la medida (matrículas 240-104514 y 240-104525) se encontraban con folios cerrados, lo cual implicaba que estos habían sido fraccionados o englobados y por ende no permitían conocer la realidad acerca de los derechos de dominio del accionante; iii) era una persona de 82 años con serias dificultades de salud (parkinson, enfermedades de la piel y pérdida casi total de la visión y el oído); y iv) no percibe ingresos propios sino que depende de la ayuda que un hermano le presta cuando puede.

DEBIDO PROCESO PARA RETIRO DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR-Se insta al Ministerio de la Protección Social y al Ministerio de

Salud para ajustar el Manual Operativo para verificación de las condiciones reales de quien se excluye del programa

DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA DIGNA DE ADULTO MAYOR-Orden para reinclusión en el Programa de Protección Social a anciano de 82 años en grave estado de salud que fue retirado sin verificar su real condición

Referencia: expediente T-3.717.271

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil trece (2013)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados NILSON PINILLA PINILLA, JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB y quien la preside JORGE IVÁN PALACIO PALACIO, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, y 33 y concordantes del Decreto Ley 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado 2° Civil del Circuito de Pasto, que confirmó el del Juzgado 5° Civil Municipal de la misma ciudad, en el sentido de no conceder la protección de los derechos fundamentales invocados mediante acción de tutela por el ciudadano Romelio Artemio Maigual Maigual.

I. Antecedentes

El ciudadano Maigual Maigual interpuso acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, para lo cual narró los siguientes:

1. Hechos

1.1. Es una persona nacida en el año de 1931, que no cuenta con recursos

económicos para su subsistencia y que vive solo en su casa ubicada en el corregimiento de Gualmatán, zona rural del municipio de Pasto. Adicionalmente, padece de “hipertensión, bronquitis, epilepsia, artrosis, dermatitis, alteraciones del comportamiento, temblor de acción, alteraciones en el lenguaje, hipoacusia, alteración en la marcha, entre otras.”

1.2. Desde el mes de junio de 2007 venía recibiendo un subsidio económico como beneficiario del Programa de Protección Social al Adulto Mayor de la Secretaría de Bienestar Social de Pasto, el cual le permitía cubrir sus necesidades de alimentación, aseo, vestuario y medicamentos no POS, constituyendo su único ingreso.

1.3. Mediante Resolución 800 del 21 de diciembre de 2011, la Secretaría de Bienestar Social de Pasto ordenó su exclusión del Programa, argumentando que se encuentra inmerso en la causal de retiro contemplada en el numeral 8° del artículo 37[1] del Decreto Reglamentario 3771 de 2007, alusiva a ser propietario de más de un inmueble.

1.4. El 10 de enero de 2012 el actor interpuso recurso de reposición contra dicha Resolución, aduciendo que si bien es dueño de dos propiedades, una de ellas es la que usa como vivienda y la otra corresponde a un predio rural de pequeña extensión que no está en condiciones de explotar ni de sacarle ningún provecho, dada su avanzada edad y deteriorado estado de salud.

1.5. El recurso fue denegado por la alcaldía municipal de Pasto mediante Resolución 093 del 16 marzo de 2012, argumentando que la decisión se encuentra basada en las disposiciones normativas vigentes.

1.6. Ante esta situación, el 8 de agosto de 2012 el señor Maigual Maigual instauró acción de tutela en contra de la alcaldía municipal de Pasto y la Secretaría de Bienestar Social de dicho municipio, con la pretensión de que se ordene su reinclusión al programa del que era beneficiario.

2. Pruebas aportadas con la acción de tutela

Fueron aportados como pruebas las siguientes:

2.1. Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Romelio Artemio Maigual Maigual, en donde consta que nació el 28 de junio de 1931.[2]

2.2. Fotocopia de su historia clínica en donde se relacionan las enfermedades que padece.[3]

2.3. Certificación expedida a solicitud del interesado por el señor Servio Tulio Nichoy, corregidor municipal[4] de Gualmatán – Pasto. En el documento se afirma que el accionante “es un adulto de 80 años, de escasos recursos económicos y atraviesa por circunstancias de salud que le impiden trabajar para su sustento y relacionarse en condiciones normales con la comunidad. Que vive solo, no tiene núcleo familiar que lo apoye o que esté pendiente de su salud y dificultades personales, lo que implica situación de vulnerabilidad y atención inmediata de las entidades gubernamentales competentes en el caso.”[5]

2.4. Declaraciones extra proceso ante notario por parte de las señoras Nidia Zenaida Túquerres López y María Gilma Maigual Botina, en las que estas declaran bajo juramento que conocen al accionante desde hace más de diez años y que dan fe de que las condiciones en las que se encuentra son lamentables. Señalan que sufre de parkinson, que vive solo, que no tiene ingresos y que no puede valerse por sí solo. Por último, afirman que cuando recibía el subsidio económico tenía un ingreso mínimo que le permitía satisfacer sus gastos personales.[6]

3. Actuaciones en primera instancia

3.1. Mediante auto del 9 de agosto de 2012, el Juzgado 5° Civil Municipal de Pasto admitió la solicitud de amparo y procedió a notificar a las entidades accionadas. Específicamente, le solicitó a la Secretaría de Bienestar Social que allegara copia del estudio socioeconómico y familiar que le hubiere realizado al señor Romelio Artemio Maigual Maigual. De igual forma, decidió vincular al Ministerio de Salud y Protección Social y al Consorcio Prosperar, por ser esta última la entidad encargada de administrar los recursos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Por último, ofició a la Oficina de Instrumentos Públicos de Pasto para que certificara los bienes inmuebles de los que es propietario el accionante. Las respuestas se presentaron en el siguiente orden:

3.2. La Oficina de Instrumentos Públicos informó que el accionante aparecía como

propietario de una cuota parte del inmueble de mayor extensión “La Montava[7]”, identificado con matrícula inmobiliaria 240-59980 del Círculo Registral de Pasto, ubicado en el municipio de Tangua. En el certificado de tradición del inmueble aportado por la entidad[8], figura en la anotación 003 que el accionante adquirió una cuota parte del inmueble por vía de sucesión del señor Jorge Rafael Maigual junto con otras seis personas que llevan sus mismos apellidos, según sentencia del 4 de diciembre de 1993 del Juzgado 1° de Familia de Pasto. No obstante, la anotación 004 registra una transferencia de derechos por parte del señor Francisco Onesino Maigual Maigual (uno de los seis herederos) a la señora Clemencia Maigual de Popayán y luego en la 005, de ésta a José Florencio Popayán Maigual.

3.3. La alcaldía municipal de Pasto y la Secretaría de Bienestar Social de la misma ciudad respondieron de manera conjunta. En primer lugar, señalaron que no está probado que la propiedad rural del accionante sea de “pequeña extensión” y que la posibilidad de explotarla no se refiere únicamente al hecho de practicar personalmente actividades agrícolas, toda vez que puede ser arrendada o enajenada. En cuanto al costo que puedan tener los medicamentos no POS, afirmaron que le deben ser suministrados por el Instituto Departamental de Salud, por lo que no deberían generarle ningún gasto.

De otro lado, hizo alusión a que el objetivo del Programa “es proteger a la población en situación de extrema pobreza, abandono e indigencia, contra la imposibilidad de generar ingresos que le permitan solventar sus necesidades básicas.” En ese sentido, explicó que dada la limitación de los recursos, es necesario llevar a cabo un proceso técnico de priorización para elegir a las personas más necesitadas. De esta forma, consideran que el hecho de ser propietario de más de un inmueble desvirtúa la necesidad del subsidio, existiendo otros ancianos en condiciones más precarias. Por esta razón, si desea volver a ingresar, debe someterse nuevamente al proceso de priorización según el procedimiento técnico elaborado por la empresa SETECSA, contratada por el ente territorial, la cual a su vez le transmite la información a un administrador fiduciario denominado Prosperar Hoy. De esta forma, considera que de cualquier manera el municipio no tiene competencia para tomar decisiones acerca del nuevo ingreso. También descarta la posibilidad de crear un nuevo cupo para el actor, en la medida en que dicha actuación le corresponde solo al Ministerio de Salud y Protección Social.

Culminó diciendo que la acción de tutela es improcedente debido a que no se cumple el requisito de inmediatez y a que la decisión debió ser controvertida mediante la acción de nulidad y restablecimiento.

En cuanto al estudio socioeconómico y familiar del señor Maigual Maigual solicitado en el auto admisorio, la entidad guardó silencio.

Como anexos aportó:

- Copia de la Resolución número 800 del 21 de diciembre de 2011, mediante la cual la Secretaría de Bienestar Social de la alcaldía de Pasto resolvió excluir al señor Romelio Artemio Maigual Maigual del programa de Protección Social al Adulto Mayor en su modalidad de subsidio económico, por encontrarse dentro de la causal 8° del artículo 37 del Decreto Reglamentario 3771 de 2007, alusiva a ser propietario de más de un inmueble. Los predios que fueron relacionados en el acto administrativo corresponden a las matrículas inmobiliarias 240-104514 y 240-104525.
- Copia de los certificados de tradición de los inmuebles con matrículas 240-104514 y 240-104525, ambos del círculo registral de Pasto. Como modo de adquisición aparece “adjudicación en sucesión” del causante Jorge Rafael Maigual, según sentencia del 4 de diciembre de 1992, del Juzgado 1° de Familia de Pasto. También se lee que el estado de los folios es “cerrado”[9], con la anotación de fecha 17 de junio de 1993 en ambos casos de que “se cierra este folio en la anotación 1 por no ser procedente su apertura (ver sentencia)”.
- Copia de la Resolución 093 del 16 de marzo de 2012, mediante la cual la alcaldía municipal de Pasto negó el recurso de reposición interpuesto por el accionante contra la Resolución 800 del 21 de diciembre de 2011.

3.4. Consorcio Prosperar. Mediante escrito del 17 agosto de 2012 la entidad se pronunció sobre los hechos que dieron origen a la solicitud de amparo. En primer lugar, hizo un recuento normativo de las disposiciones que regulan el subsidio en cuestión. Seguidamente se refirió a la población objetivo del beneficio, la cual, según el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, corresponde a “los colombianos adultos mayores que durante su vida laboral no cotizaron para acceder a un

seguro económico de vejez, viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar total es inferior a un salario mínimo mensual vigente.” Señaló que la ayuda consiste en el giro bimensual de una suma de dinero que oscila entre los \$40.000 y \$75.000.

En cuanto al caso concreto del accionante expresó:

“Consultada la base de datos se verificó que, el señor Romelio Artemio Maigual Maigual, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.791.440, ingresó al programa de Protección Social al Adulto Mayor figurando en la calidad de beneficiario activo bajo la modalidad de subsidio económico directo dentro de los cupos correspondientes al municipio de San Juan de Pasto (Nariño), a partir del treinta (30) de junio de dos mil siete (2007) hasta el primero (1) de junio de dos mil doce (2012), fecha en la cual fue retirado en virtud a solicitud remitida por la Alcaldía Municipal de San Juan de Pasto (Nariño) mediante resolución 800 de fecha primero (1) de agosto de dos mil doce (2012) [sic, 21 de diciembre de 2011] por incurrir en la causal señalada en el numeral 8 del artículo 37 del Decreto 3771 de 2007 (...).

En ese sentido, está demostrado que la causa de retiro del señor Romelio Artemio Maigual Maigual identificado con cédula de ciudadanía No. 1.791.440, es imputable exclusivamente a la Alcaldía Municipal de San Juan de Pasto (Nariño), pues mediante acto administrativo solicitó el retiro de tal persona del Programa de Protección Social al Adulto Mayor (...). Se resalta que es responsabilidad exclusiva de las entidades territoriales la inscripción y selección de beneficiario, así como realizar los trámites para el ingreso, desbloqueo, retiro o reingreso de los mismos (...).”

3.5. El Ministerio de Salud y Protección Social guardó silencio.

4. Sentencia de primera instancia

Mediante providencia del 23 de agosto de 2012 el Juzgado 5° Civil Municipal de Pasto resolvió no conceder la protección a los derechos invocados. En primer lugar consideró que no es competencia del juez constitucional ordenar el pago de este tipo de subsidios, toda vez que ello está sujeto a un proceso técnico de priorización. En ese sentido, el accionante debió controvertir la decisión ante los jueces administrativos.

En cuanto a la condición particular del actor, afirmó que el material probatorio obrante en el expediente no lleva a concluir que se encuentra en situación de extrema pobreza. Para ello se refirió a que: (i) cuenta con dos inmuebles; (ii) según las declaraciones extra juicio aportadas, la comunidad en donde vive le ayuda; y (iii) no hay evidencia de que los medicamentos no POS que dice requerir le hayan sido negados. Sin embargo, afirmó que nada obsta para que vuelva a aplicar al subsidio.

5. Impugnación del fallo de primera instancia

El 31 de julio de 2012 el señor Maigual Maigual impugnó la decisión. Para ello se refirió a que el subsidio le continuó siendo entregado hasta el mes de marzo de 2012, por lo que consideró que a pesar de que se le hubiera informado su desvinculación del programa, continuaría recibiendo el dinero.

En cuanto a sus condiciones particulares, señaló que es clara la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra, dada su avanzada edad, la soledad en la que vive y a que no cuenta con recursos económicos para sufragar sus gastos básicos. Por último, refirió que el predio rural que es objeto de discordia cuenta con 60 metros de largo por 7 de frente y que hace parte de otro de mayor extensión, lo cual hace que no sea fácil ponerlo en arriendo ni ejercer ninguna actividad productiva.

6. Actuaciones del juez de segunda instancia

6.1. Admitida la impugnación, el Juez 2° Civil del Circuito de Pasto le solicitó a la Oficina de Instrumentos Públicos que informara el motivo de cierre de los folios 240-104514 y 240-104525 (señalados por la alcaldía municipal y la Secretaría de Bienestar Social en la Resolución número 800 del 21 de diciembre de 2011 y en el informe de contestación de la acción de tutela, y que sirvieron de sustento para adoptar la medida de excluir al accionante del programa), así como si éstos tienen alguna relación con el predio “La Montaña” con matrícula 240-59980 (señalado por la Oficina de Instrumentos Públicos en la respuesta a la solicitud de información hecha por el juez de primera instancia en el proceso de tutela). De la misma forma, le solicitó que informara si existían otros bienes a su nombre.

En respuesta la entidad afirmó que “las personas jurídicas y/o naturales citadas en el oficio

de la referencia sí figura (n) como propietarios (s) del bien inmueble. Esta revisión no se efectuó en libro del antiguo sistema”. Con el escrito fueron adjuntadas impresiones en donde los nombres y apellidos del accionante arrojan como resultado los siguientes números de matrícula: i) 240-59980 “La Montaña”; ii) 240-59981 “El Capulí” (hoy “Aliso Dos”); y iii) 240-61375 “Cascajal”.

6.2. Mediante fallo del 2 de octubre de 2012, el Juzgado 2° Civil del Circuito de Pasto resolvió confirmar la sentencia de primera instancia. Para el efecto, reconoció que la información proporcionada por la Oficina de Instrumentos Públicos no había sido clara, ya que durante el proceso relacionó inmuebles distintos en cada etapa. No obstante, concluyó que es dable entender que existen al menos dos predios a nombre del actor, por lo que nada obsta para que pueda enajenarlos o arrendarlos.

Sumado a lo anterior, señaló que es posible considerar que el actor cuenta con parientes cercanos, por cuanto de la lectura del certificado de tradición del predio “La Montaña” se extrae que los demás propietarios tienen sus mismos apellidos y que adquirieron por vía de sucesión.

7. Actuaciones en sede de revisión ante la Corte Constitucional

7.1. Seleccionado el caso por este alto tribunal, mediante auto del 26 de febrero de 2013 se decidió practicar algunas pruebas que resultaran pertinentes y conducentes para disponer de mejores elementos de juicio para decidir.

7.2. En primer lugar, se ofició a la Oficina de Instrumentos Públicos de Pasto para que indicara de manera definitiva los bienes inmuebles de propiedad del accionante. En respuesta, la entidad señaló que verificado el sistema aparecen dos predios a nombre del accionante: uno denominado “El Capulí” hoy “Aliso Dos” identificado con matrícula 240-59981; y otro denominado “La Montaña” con matrícula 240-59980. En esa oportunidad fueron aportados los respectivos certificados de tradición, en los cuales se aprecia que el primero está ubicado en el municipio de Pasto en el corregimiento de Gualmatán, que fue adquirido por sucesión del señor Jorge Rafael Maigual en 1992 y que en 2002 se llevó a cabo una venta parcial a un tercero. El certificado de tradición del segundo ya obraba en el expediente (ver numeral 3.2 del capítulo de antecedentes de esta providencia).

7.3. Se ofició también al Juez 1° de Familia del Circuito de Pasto, quien en su momento conoció de los procesos de sucesión a través de los cuales el actor adquirió los bienes “La Montaña” y “Aliso Dos”, para que allegara copia de las respectivas sentencias. No obstante, la entidad respondió que a causa de un incendio que se presentó en el archivo judicial en el año 2001, las sentencias solicitadas fueron destruidas. Por esta razón no fue posible obtener más información al respecto.

7.4. Como tercer aspecto, se comisionó al Juzgado 2° Civil del Circuito de Pasto (juez de tutela de segunda instancia en el proceso de tutela), para que practicara dos inspecciones judiciales, una la vivienda del actor (predio “Aliso Dos” en el corregimiento de Gualmatán) y otra al predio “La Montaña”, y para que le realizara un interrogatorio de parte al accionante. Sumado a ello, el juzgado comisionado decidió practicar una declaración juramentada al señor Jesús Isaac Maigual Maigual, hermano del actor. El resultado de las pruebas se relaciona a continuación:

7.4.1. Declaración juramentada del hermano del actor en diligencia practicada el día 14 de marzo de 2013. En el acta se lee, en lo pertinente, lo siguiente:

“Mi hermano Romelio Artemio, él vive enfermo, solo, por sus años no puede trabajar, ya tiene 83 años, el sufre de la cintura, del estomago, tiene, un golpe en el hombro que no lo deja mover, ese golpe lo sufrió hace como un año y medio, no tiene esposa ni hijos, vive solo en la casa que está ubicada ahí al lado de la carretera del sector de Fátima del corregimiento de Gualmatán, me toca obligatoriamente yo [sic] me toca primeramente darle pagando los servicios de agua, catastro, luz, porque lo he encontrado con los recibos alcanzado, cuando mi hermano era joven trabajó en la agricultura bajo la responsabilidad de mis papaces, esa fue nuestra costumbre, de mi familia somos tres hermanos pero yo no más le ayudo, desde muy jóvenes éramos los dos. Otra cosa que con mis niñas, con mis hijas tengo que mandarlo a visitar con la alimentación porque en el día de hoy no tiene las cosas para el poder hacer algún almuerzo y comidita a pesar de eso yo siempre le llevo las cosas para la cocina, para cuando yo o mi familia no puede irlo a visitar, nosotros vivimos a una o dos cuabras de donde él, eso me hace tenerle compasión porque lo veo mayor, escaso de oídos, de vista y como él ha manifestado en sus declaraciones y escritos sus

condiciones de vida son difíciles para sustentarse él sus días de vida, yo también cuento con recursos escasos, el campo es trabajoso para adquirir dinero y a mas de eso tengo a mi familia y tengo que sostenerla y me alcanza para ayudarlos con los servicios y algo de alimentación, también tiene que tomar medicamentos va al puesto de salud del corregimiento que directamente no le hace bien porque la enfermedad de él es superior para las formulas que le da la doctora, los remedios y tengo que comprarle otras drogas que son caras, porque él sufre de unas ampollas en su cuerpo, eso sí estoy muy de acuerdo con la visita de usted doctora para que le conste que estoy manifestando la verdad y que mi hermano también manifiesta la verdad, quisiera manifestarme de esta forma y quiero solicitar ante este y ante cualquier entidad que pueda intervenir que le den una solución a mi hermano porque las condiciones de él son graves, por eso espero de cualquier entidad una pronta solución de este subsidio que él tenía y le servía para el sustento de las cosas de la cocina y para comprar algo de droga, esa droga es cara, el subsidio se lo quitaron hace un año, a él se lo dieron porque le reconocieron los años y su enfermedad que tenía más que eso [sic] que el señor Corregidor lo visitó a su casa y vio que era necesario colaborarle (...) desde que le quitaron el subsidio le dio nervios y se enfermó más, él tiene una enfermedad en el cuerpo y se agravó una enfermedad de la piel y tuve que colaborarle dejando de cumplir en mi hogar como padre de familia, tengo cinco hijos, dos nietos y mi esposa, todos ellos estudiando, mi familia me colabora con las laborales del campo, a eso nos dedicamos, pero también tienen que estudiar y también me ayuda mi esposa.”

Posteriormente el funcionario judicial procedió a preguntarle acerca de las condiciones de vida del señor Romelio Artemio. Al respecto refirió:

“Mi hermano por herencia de nuestros padres se encuentra viviendo en su casa, que no está en buenas condiciones, es propietario de esa casa, es de un piso, de pared de tierra, pisos en tierra en unas partes, es de regular tamaño, puede tener de frente como diez metros por siete de fondo, tiene una huerta que la siembra una hija mía Sandra Patricia Maigual, la siembra de acelga, cebolla, repollo, lo que produce me entrega a mí para comprarle unas cremas, se reparte de mitad a mitad, sin hacerle cuenta el costo que tiene la siembra, la huerta tiene unos quince metros de fondo y de ancho tiene como diez y ocho por ahí. Es pequeña. Mi hija le entrega la plata cada cuatro meses, eso me toca a mí recibirle para comprarle las cremas porque no le cubre el carné. Le entrega entre diez y ocho y veinte mil pesos cada cuatro meses, hubiera visto ahora en los días de paro, un

repollo por ejemplo lo están pagando a \$300 o \$400, el campo hay ocasiones que es bueno pero no siempre.”

En cuanto a si poseía más de una propiedad, específicamente al predio “La Montaña”, señaló:

“No, los tuvo más antes, pero no en grandeza, él vendió lo que tuvo, eran de poca extensión también para sostenerse porque como él ha vivido enfermo y no le ha gustado trabajar de otra forma que sea la agricultura y ha vendido no sé por qué no desaparece en el registro. (...) Eso está a nombre de una señora Clemencia Maigual y de su esposo Segundo Popayán, ellos le compraron el derecho a mi hermano en “La Montaña”, en caso de que se ofrezca podría presentar una copia de la escritura, mi hermano vendió el derecho hace como trece años, no sé porque sigue apareciendo él, es un error que lo perjudica. Ese predio era de mis padres y por cuestión de muerte de mi padre tocó de a partes a mis hermanos y a mí me dieron en otro lado, allá les toco como a seis hermanos y les tocó muy poco, no podían dividirlo y lo vendieron todos a Segundo Popayán por ser vecino colindante. No recuerdo que extensión tenía, eso pertenece al municipio de Tangua y queda en cercanías del galeras, allá eso es potrero no vive nadie, es páramo, una parte de montaña y potrero, es una franja larga que mi padre tuvo allá sirve para pastos de los animales y la montaña no porque es como decir paramo no más. Mi hermano no tiene más que la casa que vive. Quisiera también dejar en claro que pues el registro no está dando datos exactos como me manifestó el jefe de instrumentos públicos porque yo le manifesté que porque aparecían tantas matriculas a nombre de él que mi hermano ya no tenía. Lo que ante usted si me comprometo, vuelvo a recalcar, a entregar copia del propietario de este predio La Montaña tan pronto yo la solicite la haré llegar a este despacho.”

En relación a esto último, el 18 de marzo el hermano del accionante presentó ante el juzgado comisionado una copia de un contrato de compraventa suscrito en el año 1994 ante dos testigos entre el señor Romelio Artemio Maigual como vendedor y Francisco Onecimo Maigual como “comprador mayorista” (uno de los seis herederos del señor Jorge Rafael Maigual que adquirió por sucesión y quien a su vez figura como vendedor en 1995 a la señora Clemencia Maigual de Popayán según la anotación 004 del certificado de tradición del inmueble. Ver numeral 3.2 del capítulo de antecedentes de esta providencia), en donde el primero le vende al segundo la cuota que tiene sobre un inmueble ubicado en el

municipio de Tangua, correspondiente al predio “La Montaña”. En el documento se aprecia también que el adquirente ha recibido a conformidad el predio y que el precio ha sido pagado. Ello con el propósito de señalar que el accionante no es propietario de dicho predio actualmente.

7.4.2. Inspección judicial a la vivienda del accionante e interrogatorio de parte practicados el 15 de marzo de 2013. En la descripción general del inmueble se indica que está destinado a proveer habitación al accionante, que tiene una “pequeña huerta cacaera sin suficiente significado económico”, situado junto a la carretera principal de acceso, la cual en su mayoría se encuentra sin pavimentar. La vía cuenta con tránsito de vehículos particulares y de servicio público. En cuanto a sus características se lee:

“c. se trata de una casa de habitación de tierra pisada, compuesta de dos habitaciones, piso en madera y tierra, techo de teja de barro, una cocina, servicio sanitario en el huerto y un lavadero, en mal estado de conservación y de difícil posibilidad de recuperación, en parte amenaza ruina. d) Cuenta con servicios públicos de energía eléctrica, alcantarillado y tiene medidor de energía eléctrica. e) El señor Romelio Artemio Maigual Maigual posee para su subsistencia una cama, unas mesas, unas sillas, un armario, ningún electrodoméstico, mientras que en la cocina se preparan los alimentos con leña.

CONSTANCIAS. En el momento de la diligencia se encuentra acompañado de su hermano, señor Jesús Isaac Maigual Maigual, su cuñada María Inés Maigual, su sobrina Sonia Patricia Maigual. Se verifica que el estado de salud del actor es grave, no escucha y tiene muy poca visión. No obstante se lo observa bien cuidado, dentro de las condiciones económicas de la familia Maigual, esto es no está en estado de abandono, nos permitió el ingreso a su vivienda, se trata de una persona educada y cordial, al ver ingresar al personal del juzgado relata hechos de su enfermedad, indica los medicamentos que toma y que le dan en el puesto de salud, menciona a sus padres ya fallecidos, su condición de sordera impide que se practique el interrogatorio. En cuanto a la huerta se trata de una zona de terreno de diez por diez, sembrada en acelga, cebolla y maíz, en muy poca cantidad, se trata de una huerta de pan coger. La extensión de la casa es similar de aproximadamente diez metros de largo por ocho de frente, no tiene servicios sanitarios adecuados, cuenta con una letrina y un lavadero”.

En la misma diligencia el funcionario judicial le solicitó al señor Jesús Isaac Maigual Maigual que acompañara al personal del juzgado comisionado al predio la “La Montaña” para la segunda inspección. A ello respondió:

“Quiero manifestar que eso es en cercanías del volcán galeras, que por lo tanto en este momento no es posible llegar hasta allá, tocaría ir de mañana, me tocaría hasta cierta parte llegar en carro, campero, de ahí me tocaría trasladarnos alquilando bestias, se demora mas de dos horas en caballo, es páramo, por eso me impide hacer estas vueltas porque la verdad no tengo el dinero para ese transporte, mas de eso, para esta inspección, toca pedir permiso al propietario para llegar hasta dicho punto, el propietario es Segundo Popayán y la esposa y ellos cuando les pedí una copia de la escritura me manifestaron que para que era, me sospechan que yo me voy a apoderar de este predio, además ese predio permanece solo.”

En la misma diligencia, la señora María Inés Maigual, cuñada del accionante, señaló:

“Mi cuñado se encuentra enfermo, no oye, lo hemos traído al puesto de salud, le damos alimentación, lo que nos alcanza, lo vimos porque no hay quien lo ayude por su estado de enfermedad, el sufre de la piel, tiene parkinson, tiene parte del cuerpo enfermo, como manchas y toca de comprarle droga. Es una persona mayor tiene como 83 años, no ve, vive solo en la casa, nadie lo acompaña más que nosotros, desde que le quitaron el subsidio se enfermó mas, es golpiado [sic] la espalda y no puede trabajar. Antes trabajaba en la agricultura, nunca se casó, es soltero, no tiene hijos. Solo es dueño de lo que está ahí. Yo pido que le colaboren con el subsidio, eso servía para alimentarse y una parte para comprar la droga, la verdad que las cremas que se le compran son muy caras, su situación es regular y nosotros los ayudamos con lo que podemos porque tengo mis hijas que tengo que darles estudio y la alimentación”

7.5. Por último se le ordenó a la alcaldía municipal de Pasto que allegara copia del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor y del estudio socioeconómico y familiar que se le hubiere realizado al accionante al momento de su ingreso. En respuesta la entidad señaló que no era posible enviar el referido estudio debido a que este no había sido encontrado en el archivo. No obstante afirmó que lo había solicitado al archivo general del municipio para que, en caso de que exista, fuera remitido.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución, y 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

2. Planteamientos de la acción y problema jurídico

De los antecedentes expuestos se tiene que en el presente caso el accionante es una persona de 82 años de edad, que en el mes de junio de 2007 ingresó al programa de Protección Social al Adulto Mayor de la Secretaría de Bienestar Social de Pasto, sin que haya evidencia del estudio socioeconómico y familiar que se le hubiere realizado en su momento. A través de dicho programa recibía una suma de entre \$40.000 y \$75.000 bimensuales, los cuales utilizaba para costear los aspectos mínimos de su subsistencia. Por su parte, mediante Resolución 800 del 21 de diciembre de 2011 de la mencionada Secretaría, confirmada mediante Resolución 093 del 16 marzo de 2012 de la alcaldía del mismo municipio, se tomó la decisión de retirar al actor del programa, aduciendo que se encontraba inmerso en la causal contenida en el numeral 8° del artículo 37 del Decreto Reglamentario 3771 de 2007 alusiva a ser propietario de más de un inmueble, a pesar de que no era posible tener certeza sobre los derechos de dominio del accionante debido al estado cerrado de los folios de matrícula. No obstante, el subsidio le fue efectivamente pagado hasta el mes de junio de 2012, según lo narrado por la entidad encargada de ordenar el pago (Consortio Prosperar). Ante esta situación, el actor señaló que si bien es dueño de dos inmuebles, su avanzada edad y su delicado estado de salud no le permiten explotar de ninguna manera el segundo, a lo que la entidad respondió que éste puede ser arrendado o enajenado y de esta forma generar algún ingreso.

Sumado a lo anterior, del material probatorio recopilado en las diferentes etapas procesales se pudo determinar que: i) el actor vive solo en una vivienda ubicada en el corregimiento de

Gualmatán en la zona rural de Pasto (predio “Aliso dos” con matrícula 240-59981), que si bien cuenta con algunos servicios públicos, se encuentra deteriorada al punto de amenazar ruina; ii) no cuenta con recursos económicos más que de \$18.000 a \$20.000 que le son entregados por su sobrina cada cuatro meses, como resultado de la explotación de una pequeña huerta ubicada en la casa; iii) recibe ayuda de su hermano cuando éste, en medio de sus posibilidades, puede dársela; iv) sufre complicaciones de salud, entre las cuales se encuentra parkinson, enfermedades en la piel y la pérdida casi total de la visión y el oído; v) los números de matrícula de los inmuebles relacionados en el acto administrativo de desvinculación, no corresponden con los que luego fueron reportados por la Oficina de Instrumentos Públicos en las distintas etapas procesales; y vi) en los múltiples pronunciamientos de dicha entidad fueron mencionados inmuebles diferentes como de propiedad del señor Romelio Artemio, habiendo sido señalados en el último caso ante esta corporación, solo los identificados con matrículas 240-59980 “La Montaña” y 240-59981 “Aliso Dos”. En cuanto al primero de ellos (“La Montaña”), en declaración juramentada el hermano del accionante manifestó que este se encuentra ubicado en una zona de difícil acceso cerca al Volcán Galeras, al que solo es posible llegar en “campero” y luego dos horas a caballo. Sin embargo, señaló reiteradamente que este fue vendido desde el año 1994, según consta en un contrato de compraventa suscrito ante dos testigos, señalando además que no comprende por qué sigue apareciendo su hermano como dueño.

Conforme a los anteriores antecedentes, de resultar procedente la acción de tutela, le corresponderá a la Corte entrar a resolver el siguiente problema jurídico, teniendo en cuenta que “la acción de tutela no está sujeta a complejas exigencias técnicas sino que rige el principio de informalidad”[10] y que el juez constitucional está llamado a desentrañar los hechos que le dan origen a la solicitud de amparo, en aras de garantizar la efectividad de todos los derechos involucrados[11]:

¿Configura una violación de los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital, al debido proceso administrativo, así como un desconocimiento a los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio, el que una persona de 82 años de edad, que vive sola, padece serias complicaciones de salud, no tiene capacidad laboral y recibe ayuda de su hermano cuando éste puede, sea retirado del Programa de Protección Social al Adulto Mayor al cual pertenecía desde hacía cinco años, bajo el argumento de que se encontraba inmerso en la causal de retiro consistente ser propietario de más de un inmueble?

Antes de abordar de fondo el anterior interrogante, la Sala deberá (i) establecer la procedibilidad de la solicitud de amparo en el presente asunto. De superarse lo anterior, desarrollará los siguientes tópicos: la solidaridad y dignidad humanas como principios esenciales del concepto de Estado social de derecho (ii); la especial protección de las personas de la tercera edad en estado de pobreza extrema y el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (iii); y los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio (iv). Por último abordará el caso concreto (v).

3. La procedencia excepcional de la acción de tutela para el reconocimiento de derechos económicos como los subsidios para adultos mayores en estado de pobreza extrema

El artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela por regla general no procede cuando existan otros medios o mecanismos de defensa judiciales. Dice la norma:

“Toda persona tendrá la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)”

En el mismo sentido, el artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone:

“Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)”

En virtud de ello, la Corte ha manifestado que la tutela contra actos de la administración “se caracteriza por ser subsidiaria y residual, lo cual implica que ella será procedente para la protección de derechos fundamentales siempre que (i) no exista un mecanismo de defensa judicial o que existiendo no resulte eficaz para su amparo; o (ii) que se promueva como

mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable”[12]. En el primer escenario la solicitud estará encaminada a obtener un pronunciamiento judicial que dé una solución definitiva, mientras que en el segundo la decisión que se profiera buscará otorgar una medida transitoria que impida la causación de un perjuicio irremediable en tanto se decide acerca de la legalidad de la actuación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En cuanto a la ineficacia de los medios ordinarios que hace procedente el estudio de fondo de manera directa, en sentencia SU-086 de 1999 este Tribunal sostuvo que “frente al objetivo prevalente de asegurar el respeto a los derechos fundamentales por la vía judicial, no es lo mismo cotejar una determinada situación con preceptos de orden legal que compararla con los postulados de la Constitución, pues la materia objeto de examen puede no estar comprendida dentro del ámbito de aquél, ni ofrecer la ley una solución adecuada o una efectiva protección a la persona en la circunstancia que la mueve a solicitar el amparo, encajando la hipótesis, en cambio, en una directa y clara vulneración de disposiciones constitucionales. La Corte recalcó esa diferencia, respecto de la magnitud del objeto de los procesos, haciendo ver que una es la dimensión de los ordinarios y otra la específica del juicio de protección constitucional en situaciones no cobijadas por aquéllos”.

En consecuencia, “aunque en principio la existencia de otros medios de defensa judiciales hace improcedente la acción de tutela, la sola existencia formal de uno de estos mecanismos no implica per se que ella deba ser denegada[13]. En realidad, para poder determinar cuál es el medio adecuado de protección, se hace imprescindible que el juez constitucional entre a verificar si, cumplidos ciertos condicionamientos, las acciones disponibles protegen eficazmente los derechos de quien interpone la acción o si, por el contrario, los mecanismos ordinarios carecen de tales características, evento en el cual el juez puede otorgar el amparo[14]”. [15]

En atención a lo anterior, a pesar de que por regla general la acción de tutela no procede cuando existen otros medios de defensa judiciales, a través de sus pronunciamientos la Corte ha venido desarrollando subreglas que permiten estudiar la idoneidad y eficacia que ofrecen los mecanismos disponibles desde el punto de vista constitucional, dependiendo de la materia de que se trate y de las particularidades de cada asunto.

En materia de personas en situación de pobreza extrema, la Corte ha señalado que “en caso de que se evidencie un grave perjuicio de las condiciones mínimas o el mínimo vital de quien solicita atención y esta persona no tenga un núcleo familiar cercano que cubra estos requerimientos, procede de manera excepcional la atención del Estado ordenada de manera directa por tutela”[16]

Teniendo en cuenta estas consideraciones, en sentencia T-495 de 1997 al pronunciarse sobre un caso en donde los accionantes eran una pareja de adultos mayores que se encontraban en situación de pobreza, la Corte reconoció la falta de garantía efectiva desde el punto de vista constitucional que ofrecen los medios de defensa ordinarios y señaló:

“Los demandantes son personas de avanzada edad, en situación de extrema pobreza: ella reducida a su lecho de muerte y él precisado a cuidarla constantemente; negarles el amparo de sus derechos y obligarlos a acudir a otra vía judicial, implicaría para ellos una carga injustificada. La iniciación de cualquier proceso demanda una serie de gastos que la familia (...) no puede sufragar; además, las exigencias formales de cualquier proceso, unido a la mora que puede presentarse por la congestión judicial, llevaría a que la posible decisión judicial favorable a las pretensiones de los actores se produjera demasiado tarde.”

De esta forma, bajo el entendido de la premura que exige la solución de una controversia en donde se encuentran en juego los derechos fundamentales de un adulto mayor que carece de recursos económicos como sujeto de especial protección constitucional, la Corte ha aceptado que la acción de tutela resulta ser el medio más idóneo y eficaz para su protección y por ello ha aceptado su procedencia excepcional.

Traídas estas consideraciones al presente asunto, la Sala aprecia que el accionante es una persona de 82 años de edad, que vive solo, padece serias complicaciones en su estado de salud (parkinson, enfermedades de la piel y pérdida casi total de la visión y el oído, entre otras), no puede trabajar, carece de ingresos propios y depende de la caridad de su hermano cuando este le puede ayudar. Estos aspectos conllevan a que la relevancia constitucional que reviste el presente asunto hace que los medios ordinarios de defensa, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento de derecho, no ofrezcan la suficiente idoneidad y eficacia para la protección plena de los derechos fundamentales del accionante, haciendo necesario un pronunciamiento definitivo y de fondo en sede de tutela.

En cuanto a la falta de cumplimiento del requisito de inmediatez alegada por la alcaldía municipal de Pasto y la Secretaría de Bienestar Social de la misma ciudad, debe acudirse a lo sostenido por esta corporación en el sentido de que “la acción debe ser interpuesta dentro de un plazo razonable y oportuno con el fin de evitar que se emplee como herramienta que premia la desidia, negligencia o indiferencia de los actores o, peor aún, se convierta en un factor de inseguridad jurídica”[19]. Sobre este aspecto, en sentencia SU-961 de 1999 se sostuvo que “la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado”. Dadas estas consideraciones, la Sala encuentra que en el presente asunto el tiempo transcurrido entre la Resolución 093 del 16 marzo de 2012 que confirmó la expulsión del accionante del programa y el momento en el que fue instaurada la acción de tutela (8 de agosto de 2012), ha transcurrido un término razonable (cinco meses), teniendo en cuenta las condiciones personales del accionante y que el subsidio fue efectivamente pagado hasta el mes de junio del mismo año. Por estas razones, no es dable considerar que en el presente asunto no se cumple el requisito de inmediatez.

Verificada la procedencia de la acción de tutela, debe la Sala emprender el desarrollo de los tópicos relacionados, para así determinar si en el caso concreto se presentó una violación de los derechos fundamentales del señor Maigual Maigual.

4. La solidaridad y la dignidad humanas como principios esenciales del concepto del Estado social de derecho

Desde su temprana jurisprudencia esta corporación ha hecho referencia a los principios de solidaridad y de respeto por la dignidad humana como pilares fundacionales del Estado social de derecho. En sentencia T-426 de 1992 al definir el modelo señaló:

“5. El Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección.

Del principio de Estado social de derecho se deducen diversos mandatos y obligaciones constitucionales: primariamente, el Congreso tiene la tarea de adoptar las medidas

legislativas necesarias para construir un orden político, económico y social justo. Por otra parte, el Estado y la sociedad en su conjunto, de conformidad con los principios de la dignidad humana y de la solidaridad, deben contribuir a garantizar a toda persona el mínimo vital para una existencia digna.

El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad.

Toda persona tiene derecho a un mínimo de condiciones para su seguridad material. El derecho a un mínimo vital – derecho a la subsistencia como lo denomina el peticionario-, es consecuencia directa de los principios de dignidad humana y de Estado Social de Derecho que definen la organización política, social y económica justa acogida como meta por el pueblo de Colombia en su Constitución.”

La aplicabilidad de estas consideraciones tiene su fundamento directamente en la Constitución. En primer lugar, el artículo 1° de la Carta consagra expresamente los mencionados postulados superiores:

“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.” (Negrilla fuera de texto)

En el mismo sentido, los incisos 2° y 3° del artículo 13 superior señalan:

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

Así, a partir de estas disposiciones constitucionales se ha reseñado que “el deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la

adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.”[20]

A partir de estas consideraciones, los artículos 365 a 367 de la Carta consagran la forma en la que debe ser entendida “la finalidad social del Estado y de los servicios públicos”. Específicamente, el artículo 366 señala que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado” y que “en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

En síntesis, los principios de solidaridad y de respeto a la dignidad humana se constituyen en elementos esenciales sobre los cuales se soporta el concepto de Estado social de derecho, e implican la necesidad de brindar una especial protección a quienes por su condición se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad. Esto impone a las autoridades unos deberes de ineludible cumplimiento con el propósito de procurar la realización material de los derechos individuales y de alcanzar las finalidades sociales del Estado.

5. La especial protección de las personas de la tercera edad en estado de pobreza extrema. El Programa de Protección Social al Adulto Mayor como garantía del mínimo vital

Dentro de los grupos poblacionales que la Corte ha reconocido como sujetos de especial protección constitucional en razón a su condición de debilidad manifiesta, se encuentran las personas inmersas en situación de pobreza extrema. Sobre este sector, ha reconocido que de la naturaleza del Estado colombiano emana el deber de atención a las personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad para laborar por motivos de edad o salud.

Especial énfasis se ha hecho en la protección especial de quienes además de no contar con ingresos suficientes se encuentran en una edad avanzada. En ese sentido, se ha señalado

que “cuando además de las condiciones de pobreza las capacidades físicas o psíquicas que permiten la autodeterminación de la persona en estado de [pobreza] se han visto disminuidas, surge un deber de atención a ésta por parte del Estado de dirigir su conducta al apoyo de este miembro de la sociedad.”[21]

Así, partiendo de la aplicación del principio de solidaridad y de la protección a la dignidad humana (arts. 1 y 13 superiores), el ordenamiento jurídico le reconoce una protección especial a los ancianos en situación de pobreza extrema, a la hora de proteger sus derechos individuales, lo cual se ve reflejado en disposiciones de rango constitucional, de derecho internacional y en el orden legal.

En cuanto a lo primero, el artículo 46 de la Carta consagra expresamente la protección al adulto mayor en condición de pobreza:

“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”

Entre los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad (art. 93[22] superior), puede resaltarse el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador-[23], el cual en su artículo 17 establece:

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

“Se modifican los literales a), e), i), del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho artículo con los literales l), m), n), o) y p), todos los cuales quedarán así:

Artículo 13. Características del Sistema General de Pensiones. (...)

i) El Fondo de Solidaridad Pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a 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. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados.”(Negrilla fuera de texto).

Si bien la norma no habló expresamente de los ancianos pobres, al referirse a “las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema”, estos quedaron incluidos.

Ahora bien, en ejercicio de las facultades conferidas al Gobierno Nacional por la Ley 100 de 1993 de reglamentar todo lo concerniente al Fondo de Solidaridad Pensional (arts. 13, 20, 25, 26, 27, 28, 29) y de hacer lo propio respecto de los programas de protección al adulto mayor (art. 258), fue expedido el Decreto 3771 de 2007 “por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional”[28]. Específicamente, el artículo 1° de la norma lo define de la siguiente manera:

“Naturaleza y objeto del Fondo de Solidaridad Pensional. El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema.

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

-Subcuenta de Solidaridad destinada a subsidiar los aportes al Sistema General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción.

-Subcuenta de subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del presente Decreto.”(Negrilla fuera de texto)

A partir de esta norma quedaron modificadas las competencias y características de los programas de atención al adulto mayor en situación de pobreza que habían sido consagradas en el aparte de “servicios complementarios” de la Ley 100 de 1993. Las principales particularidades que trate la nueva reglamentación son:

i) La financiación se da con los recursos que alimentan la Subcuenta de Subsistencia (art. 29[29]), los cuales provienen de los rubros descritos en el numeral 2° del artículo 6[30].

ii) Estos recursos son administrados por sociedades fiduciarias, a las cuales les corresponde hacer el respectivo giro a los beneficiarios del programa a través de las entidades bancarias con las cuales celebren convenios (arts. 2[31] y 36[32]).

iii) El administrador fiduciario debe realizar permanentemente la evaluación, seguimiento y control de los beneficiarios y de los recursos de la Subcuenta. Para ello deberá, entre otros, crear una base de datos con la información suministrada por las entidades territoriales. (art. 3, numeral 2.3 del acápite de “Obligaciones respecto de la Subcuenta de Subsistencia”[33]).

iv) Según lo establece el artículo 30, los requisitos para ser beneficiario son: “1. Ser colombiano. 2. Tener como mínimo, tres años menos de la edad que rijan para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones. 3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para

subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; o asisten como usuarios a un Centro Diurno. 4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.”

v) La entidad territorial verifica cada seis meses el cumplimiento de los requisitos y selecciona a los beneficiarios (parágrafo 2º[34] del artículo 30), los cuales son priorizados para detectar a los más necesitados (art. 33[35])

vi) Existen dos tipos de subsidios: directo e indirecto. El primero se gira en dinero directamente a los beneficiarios. El segundo se otorga en servicios sociales básicos y se entrega a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, Centros Diurnos, Resguardos Indígenas o a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- (art. 31[36]).

vii) 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 (art. 31[37]).

viii) Según el artículo 37 de la norma, el derecho al subsidio se pierde cuando se dejen de cumplir los requisitos para ingresar y en los siguientes casos: “1. Muerte del beneficiario. 2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio. 3. Percibir una pensión u otra clase de renta o subsidio. 4. Mendicidad comprobada como actividad productiva. 5. Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena. 6. Traslado a otro municipio o distrito. 7. No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros. 8. Ser propietario de más de un bien inmueble”.

ix) El reporte de la novedad de retiro lo hace el ente territorial y deberá registrarse a lo establecido Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor elaborado por el Ministerio la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social), el cual deberá garantizar el debido proceso (art. 37). Sobre esto último es necesario traer a colación el artículo 29 superior en el sentido de que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Ahora bien, 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 de la tercera edad 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. No hacerlo desconoce los principios de solidaridad y de respeto por la dignidad humana y deriva en una violación de los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso de sujetos de especial protección constitucional.

Teniendo en cuenta las anteriores características, es de resaltar que esta clase de subsidios no deben ser entendidos como una simple asistencia social, sino que se constituyen en la forma de garantizar el mínimo vital de un sector de la población que se encuentra en alto grado de vulnerabilidad, como los son adultos mayores en estado de pobreza. Es de ahí que, en cumplimiento del artículo 366 de la Carta y de los principios de solidaridad y dignidad humanas, el Estado deba destinar prioritariamente parte de su presupuesto al gasto público social, a través de la creación de programas como el aquí descrito. En relación a la importancia de proteger los derechos de las personas de la tercera edad en condición de pobreza, en sentencia T-833 de 2010 se señaló:

“Esta corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el principio de solidaridad, para significar que el mismo le asigna al Estado unos deberes de ineludible cumplimiento con el único propósito de alcanzar la realización material de los derechos individuales y de aquellos que responden a una connotación social y económica, cuya satisfacción en el Estado social de derecho se convierte en una condición indispensable para garantizar el bienestar general de los habitantes del territorio nacional.

Tratándose de los derechos de las personas de la tercera edad, los deberes que se imponen al Estado resultan imperiosos para procurar verdaderas condiciones materiales de existencia digna[38]. De esa manera, las personas que se encuentran en la mencionada categoría son acreedoras de una especial protección, proveniente no sólo del Estado sino de los miembros de la sociedad.”

En síntesis, en virtud de los principios de solidaridad y de respeto a la dignidad humana, las personas en estado de pobreza extrema son sujetos de especial protección en virtud de la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran. Esta situación adopta una mayor relevancia constitucional y una doble necesidad de protección en aquellos casos en donde el individuo es además una persona de la tercera edad que padece complicaciones de salud. En estos casos el Estado tiene la obligación de adoptar medidas de diferenciación que estén encaminadas a garantizar intereses superiores como el mínimo vital, la vida digna, la igualdad, entre otros, de ese sector de la población. En virtud de tal mandato, la Ley 100 de 1993 consagró unos “servicios sociales complementarios”, a partir de los cuales se ordena la creación de un Programa de Protección Social del Adulto Mayor que en principio le fue asignado a la Red de Seguridad Social. No obstante, con la expedición de la Ley 797 de 2003 se modificó la naturaleza del Fondo de Solidaridad Pensional que había sido creado por la Ley 100 para subsidiar los aportes de pensiones de ciertos trabajadores, y se creó una Subcuenta de Subsistencia a la cual le fue asignada la protección de los ancianos pobres. Ahora bien, teniendo en cuenta que la misma ley había facultado al Gobierno Nacional para reglamentar lo concerniente al Fondo de Solidaridad Pensional, así como los programas de protección al adulto mayor, fue expedido el Decreto 3771 de 2007 mediante el cual se reguló definitivamente la forma en la cual estos servicios debían ser prestados.

En virtud de esta normativa los recursos del Programa de Protección Social del Adulto Mayor provienen de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Seguridad Pensional y son administrados por sociedades fiduciarias encargadas, entre otras, de girar el dinero a los beneficiarios de subsidio económico directo. Estos beneficiarios son a su vez seleccionados por los entes territoriales según el cumplimiento de ciertos requisitos, dependiendo de un proceso de priorización que determina el grado de necesidad y del número de cupos asignados por el Ministerio de Salud y Protección Social. Finalmente, existen ciertos casos en los cuales se pierde el derecho a recibir el subsidio, lo cual se ejecuta a través del reporte de la novedad por parte del ente territorial. Este trámite debe sujetarse al respeto al derecho fundamental al debido proceso, en el sentido en el que esto no puede ser el agotamiento meramente formal de etapas procesales, sino que la condición de vulnerabilidad en la que en principio se encuentran los beneficiarios, le impone la obligación a las autoridades de verificar las condiciones reales de cada persona antes de iniciar los trámites respectivos, en aras de evitar el incremento de la indefensión y la posible comisión

de arbitrariedades. Esto a su vez se constituye en una garantía de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y a la igualdad material, a través de la materialización de los principios de solidaridad y dignidad humanas, y de la priorización del gasto público en materia social.

6. Los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio

“Artículo 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

“Artículo 4. La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.”

Al pronunciarse sobre estos principios, en sentencia T-698 de 2010 la Corte señaló que “la confianza legítima es una manifestación concreta del principio de la buena fe, que conjuntamente con el respeto por el acto propio previene a los ‘operadores jurídicos de contravenir sus actuaciones precedentes y de defraudar las expectativas que generan en los demás, a la vez que compelen a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico’[39]”. Apoyado en esta consideración, se ha acudido a la aplicación de estos principios cuando a partir de su desconocimiento se generan violaciones a derechos fundamentales de los administrados.

Acudiendo específicamente a la confianza legítima, en la sentencia T-321 de 2007 este alto tribunal protegió los derechos fundamentales de una persona que había creado la expectativa de que una actuación previa de la administración que lo beneficiaba se mantendría. Al respecto se señaló:

“La Sala debe manifestar que la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración que generen la convicción de estabilidad en

el estado de cosas anterior. No obstante, de este principio no se puede derivar la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas que generan expectativas para los administrados; por el contrario, la interpretación del mismo debe hacerse bajo el entendido de que no aplica sobre derechos adquiridos, sino respecto de situaciones jurídicas susceptibles de modificación, de manera que la alteración de las mismas no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, exigiéndose por tanto, de la administración, la asunción de medidas para que el cambio suceda de la forma menos traumática para el afectado[40].”

En el mismo sentido, en sentencia T-761 de 2011 dijo:

“Al respecto, es pertinente indicar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que, en aplicación del postulado constitucional de la buena fe, en aquellos eventos en los que los administrados hayan creado situaciones jurídicas con fundamento en actuaciones previas de las autoridades públicas, éstas deben ser reconocidas por dichas autoridades así no correspondan con los lineamientos y formalidades previamente establecidos. Específicamente se ha sostenido: ‘En esta línea, la jurisprudencia constitucional ha valorado las conductas de los servidores públicos desde el postulado constitucional de la buena fe y ha podido concluir que las autoridades no pueden desconocer los estados y las situaciones a que las mismas dieron lugar, así éstas no respondan a los lineamientos y formalidades previamente establecidas, porque la institucionalidad descansa en buena medida en la credibilidad de los asociados, convencidos de que el ejercicio de la autoridad no se alienta en conductas interesadas, ni en objetivos sinuosos.[41]”

De otro lado, en lo que tiene que ver con el principio del respeto por el acto propio, esta corporación, partiendo de que es también una manifestación del postulado de la buena fe, ha manifestado que este “opera en el sentido de impedirle a un sujeto de derecho que ha emitido un acto que genera una situación particular, concreta y definida a favor de otro, modificar unilateralmente su decisión; porque la confianza del administrado no se genera ‘por la convicción de la apariencia de legalidad’[42] de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una determinada posición jurídica favorable.”[43]

De esta forma, al puntualizar los elementos constitutivos, en sentencia T-295 de 1999 la

Corte señaló que para que tenga cabida su aplicación es necesario que se cumplan tres requisitos: “a. Una conducta jurídicamente anterior, relevante y eficaz”; “b. El ejercicio de una facultad o de un derecho subjetivo por la misma persona o centros de interés que crea la situación litigiosa, debido a la contradicción –atentatorio de la buena fe– existente entre ambas conductas”; y “c. La identidad del sujeto o centros de interés que se vinculan en ambas conductas”.

Este principio fue reconocido en el plano legal por el artículo 73[44] del Código Contencioso Administrativo en su momento y recogido en similar sentido por el 97[45] del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En virtud de esto, en un pronunciamiento que si bien es anterior a la vigencia de la nueva codificación, resulta pertinente conceptualmente, la Corte señaló:

“La Corte Constitucional, tratándose de tutelas contra autoridad pública, ha defendido la ejecutividad, obligatoriedad y eficacia del acto administrativo y ha considerado que hay violación de derechos fundamentales cuando ocurre revocatorias directas, sin autorización de quien haya adquirido el derecho[46]. Cuando la tutela, como en el presente caso, no es (dentro de la estructura de la acción de tutela) propiamente contra autoridad pública, entonces, con igual razón hay que proteger las determinaciones ya tomadas, que han constituido un derecho adquirido para el beneficiado y que no pueden ser modificadas sin la autorización del favorecido porque se ha consolidado en él una situación jurídica concreta, que al ser variada afecta la buena fe y la seguridad jurídica; (...)”[47]

En conclusión, a partir de los principios de buena fe y de seguridad jurídica la Corte ha venido desarrollando una línea jurisprudencial en el sentido de proteger a los particulares en aquellos casos en donde se defraudan expectativas serias y fundadas de que una situación particular que los beneficia se prolongará en el tiempo, generada por acciones u omisiones de los entes públicos. Esta protección se ha materializado a través de los conceptos de confianza legítima y de respeto por el acto propio, los cuales le imponen un freno al actuar de la administración, permitiendo que cuando la interrupción súbita de una circunstancia previa derive en la violación de derechos fundamentales, pueda el juez de tutela entrar a restablecer el orden constitucional alterado, previa verificación de la

procedibilidad de la solicitud de amparo.

6. Análisis del caso concreto

Como quedó explicado en la parte motiva de esta providencia, dichos postulados le imponen a las autoridades la obligación de brindar una especial protección a los adultos mayores en condición de pobreza, en virtud de la doble situación de debilidad en la que se encuentran. En ese punto se mencionó que en desarrollo de los mandatos constitucionales y de los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad, fue creado el Programa de Protección Social del Adulto Mayor, en virtud del cual sus beneficiarios reciben un subsidio económico que les permite, en cierta medida, cubrir sus necesidades mínimas. Por su parte, los recursos que alimentan esta política provienen de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Seguridad Pensional, los cuales son administrados por sociedades fiduciarias encargadas de girar los dineros a los beneficiarios seleccionados por los entes territoriales, según procesos de priorización. Finalmente, se dijo que existen ciertos casos en los cuales se pierde el derecho a recibir el subsidio, lo cual se ejecuta a través del reporte de la novedad por parte del ente territorial. Este trámite deberá ser respetuoso del debido proceso, aspecto que implica la verificación previa de las condiciones reales de la persona y no el simple agotamiento formal de etapas procesales, como garantía de los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la igualdad material.

6.2. Lo primero es entonces dejar sentado que no lo asiste razón a la alcaldía municipal y la Secretaría de Bienestar Social al reseñar que no tienen competencia para tomar decisiones acerca del reingreso del accionante, toda vez que tanto el proceso de priorización como el reporte de las novedades de retiro son de competencia suya. De esta forma, si bien el Consorcio Prosperar como administrador de los recursos juega un papel vital en el sistema, lo cierto es que este actúa dependiendo de las instrucciones que le sean dadas por los entes territoriales. De esta forma, el presente análisis se centrará en la actuación de los entes municipales, sin perjuicio de que sea necesario adoptar medidas respecto de los demás organismos vinculados.

6.3. Aclarado lo anterior, se tiene que en el presente asunto las entidades accionadas adoptaron la decisión de retirar al accionante del programa de Protección Social al Adulto Mayor, al considerar que se encontraba inmerso en la causal de ser propietario de más de

un inmueble (numeral 8 del artículo 37 del Decreto Reglamentario 3771 de 2007), sin haber verificado las condiciones reales en las que se encontraba. En consecuencia, adoptaron la medida desconociendo que: i) por el solo hecho de estar en el programa era presumible su condición de vulnerabilidad (pobreza y vejez); ii) los predios que sustentaron la medida (matrículas 240-104514 y 240-104525) se encontraban con folios cerrados, lo cual implicaba que estos habían sido fraccionados o englobados y por ende no permitían conocer la realidad acerca de los derechos de dominio del señor Maigual Maigual; iii) era una persona de 82 años con serias dificultades de salud (parkinson, enfermedades de la piel y pérdida casi total de la visión y el oído); y iv) no percibe ingresos propios sino que depende de la ayuda que un hermano le presta cuando puede.

De esta manera, para la Sala es claro que la decisión se adoptó con violación al debido proceso que se debe seguir en este tipo de actuaciones, lo cual derivó también en una afectación de sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la igualdad material, teniendo en cuenta que todas las medidas de retiro que allí se tomen recaen sobre personas de las que es presumible el estado de debilidad manifiesta (es un programa de protección de adultos mayores en condición de pobreza extrema). Así, si bien el actor interpuso recurso de reposición contra la resolución que determinó su exclusión, el cual le fue resuelto confirmando la medida, la especial protección de la que era merecedor le imponía a las entidades el deber de realizar una investigación preliminar antes de iniciar de oficio la actuación. En efecto, el contenido material del derecho al debido proceso en este tipo de actuaciones no se puede limitar a la verificación formal de etapas procesales en vía gubernativa, sino que exige la necesidad y la responsabilidad por parte de la autoridad competente de adoptar medidas previas antes de someter a una persona de las características del actor, a una actuación administrativa que seguramente desconoce y en la cual muy probablemente no va a poder contar con una defensa técnica adecuada. En ese sentido, haber proferido y confirmado el acto administrativo incrementó la situación de indefensión en la que ya se encontraba el actor, generándose así una afectación no solo de su derecho fundamental al debido proceso, sino también de otros intereses superiores como el mínimo vital, la vida digna y la igualdad material de las personas en estado de debilidad, lo cual pudo haberse evitado si se hubiera hecho al menos un estudio previo y sumario de su situación real.

De otro lado, de la lectura del Manual Operativo del Programa allegado por la alcaldía

municipal de Pasto, se observa que si bien se destina un anexo a explicar la manera en la cual deben realizarse las novedades de retiro (anexo 7), lo cierto es que allí no se detalla la forma en la que debe surtirse el trámite respecto de los beneficiarios. En esa medida, la Corte encuentra que no existe concordancia entre el referido manual y lo ordenado por el artículo 37 del Decreto Reglamentario 3771 de 2007 citado en la parte considerativa de esta providencia, referente a que estos procedimientos deben ser respetuosos del debido proceso. Por esta razón, la Corte instará al Ministerio de Salud y Protección Social, para que lleve a cabo las actuaciones necesarias para que este reglamento se sujete a lo dispuesto en esta providencia, específicamente en lo tocante con el respeto al debido proceso en los casos de retiro de beneficiarios.

6.4. Ahora bien, la Corte no desconoce que del material probatorio obrante en el expediente es posible considerar la doble propiedad del actor, por lo que no se limitará a analizar la actuación relacionada en el párrafo anterior, sino que procederá a verificar si, dado el contexto general del caso concreto, la expulsión del señor Maigual Maigual también derivó en la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital y, por ende, si es procedente ordenar su reinclusión.

Como quedó señalado en el acápite de antecedentes, el accionante tiene 82 años de edad, vive solo, padece serias complicaciones de salud (entre ellas parkinson, enfermedades de la piel y pérdida casi total de la visión y le oído), no tiene capacidad laboral ni ingresos propios (percibe entre \$18.000 y \$20.000 cada cuatro meses que le entrega su sobrina por la explotación de una pequeña huerta) y depende de la ayuda de su hermano cuando éste se la puede suministrar. Por su parte, en virtud del Programa de Protección Social del Adulto Mayor al cual pertenecía desde junio de 2007, recibía un monto entre \$40.000 y \$75.000 bimensuales, que utilizaba para costear los aspectos mínimos de su subsistencia.

En cuanto a los inmuebles que presuntamente son de propiedad del actor, debe hacerse una precisión. En primer lugar, es necesario señalar que dentro del proceso de tutela existieron pronunciamientos en sentidos opuestos al respecto. Por un lado, en la narración de los hechos en la solicitud de amparo y en la impugnación de la sentencia de tutela de primera instancia, la parte actora no desconoció que efectivamente los tuviera. En contraposición a ello, en la declaración juramentada rendida por el hermano del señor Romelio Artemio se afirmó que el segundo predio había sido enajenado desde el año 1994,

para lo cual se allegó un contrato de compraventa entre este y un tercero, que luego aparece como vendedor en una anotación posterior en el certificado de tradición del inmueble. De esta forma, la Sala considera que existe una duda razonable acerca de si efectivamente el accionante tiene en propiedad el predio denominado “La Montaña”.

A pesar de ello, en aras de la discusión resulta pertinente plantear el escenario en donde la situación fuera la contraria. Es de decir en donde sí tuviera la propiedad de ambos. En ese caso, si bien es claro que la tenencia de dos inmuebles es un indicativo serio de que una persona no se encuentra en situación de indigencia o pobreza extrema, dicho aspecto no puede ser visto de manera absoluta, en el sentido en el que por sí solo no garantiza que se haya superado la condición de pobreza extrema. En efecto, puede ocurrir que de manera excepcional un beneficiario de un subsidio, a pesar de tener otra propiedad adicional a la de su vivienda, se encuentre imposibilitado para percibir algún ingreso proveniente de ésta, incluyendo la posibilidad de venderlo o arrendarlo. Ese es el caso de una persona de más de 82 años de edad, sin ingresos económicos, gravemente enfermo, que posee un lote de terreno en una zona de difícil acceso a la que solo puede llegarse en campero y luego de dos horas a caballo. Así, aún cuando en gracia de discusión se aceptara que el señor Maigual Maigual efectivamente es el dueño de dos predios, es claro que no tiene ninguna posibilidad de llevar a cabo acción alguna tendiente a obtener un beneficio de uno diferente al de su vivienda. De esta forma, aunque la Corte no desconoce que la causal de la que se le acusa tiene asidero lógico, lo cierto es que de manera extraordinaria pueden presentarse casos en los cuales ello no implique la superación de la situación de vulnerabilidad y, por ende, no justifique la exclusión del Programa de Protección Social al Adulto Mayor de un beneficiario. De allí que sea necesario que las autoridades públicas encargadas de llevar a cabo el reporte de las novedades de exclusión, deban llevar a cabo un estudio más minucioso y cauteloso de las condiciones reales de las personas a retirar, en aras de evitar que con ello no solo se viole su derecho fundamental al debido proceso, sino que además la actuación derive en una afectación de la vida digna y del mínimo vital de sujetos de especial protección constitucional, como de hecho ocurrió.

En este punto es necesario hacer una aclaración final acerca de la ausencia en el expediente del estudio socioeconómico y familiar que le debió ser practicado al señor Maigual Maigual al momento de su ingreso al programa. Sobre ese aspecto debe la Corte aclarar que para efectos del presente asunto, en nada afecta el hecho de que se le hubiera

o no realizado dicho estudio o de que la entidad no cuente con éste entre sus archivos. Lo determinante aquí es que los entes municipales en su momento adoptaron la decisión de incluirlo, sin que deba ahora el accionante asumir la carga de que el proceso de priorización se hubiere realizado de manera correcta o no. El único aspecto que podría justificar el retiro en las condiciones aquí descritas, es que se encontrara probada la mala fe del señor Maigual Maigual al momento de su incorporación, lo cual en ningún punto del proceso fue alegado ni acreditado. Es por ello que la Corte encuentra necesario hacer un llamado de atención a las entidades competentes, para que en futuras ocasiones los beneficiarios de este tipo de subsidios estén plenamente identificados conforme al proceso de priorización y al estudio socio económico que se les debe realizar al momento de su ingreso.

Dadas las anteriores consideraciones, para la Sala es claro que con su retiro se agrava ostensiblemente la situación de vulnerabilidad del accionante, la cual, para ese momento, ya era alta. En efecto, con esta medida se le priva de un ingreso que si bien insuficiente, al menos le permitía cubrir elementos básicos de alimentación y aseo, por lo que con su exclusión se genera una afectación directa de sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la igualdad material.

6.5. Por último, la Sala encuentra que la violación de los derechos fundamentales al debido proceso, la vida digna, al mínimo vital y a la igualdad material, antes relacionados, se vio acompañada de un desconocimiento de los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio por parte de la alcaldía municipal y la Secretaría de Bienestar Social de Pasto.

De lo dicho en la parte considerativa de esta providencia, quedó claro que en virtud de los principios de buena fe y de seguridad jurídica, las autoridades públicas tienen la obligación de respetar las expectativas serias y fundadas que a partir de sus acciones u omisiones hubieren creado en los particulares, cuando estas implican una situación particular que les es favorable. Esa protección se ha materializado a través de los conceptos de confianza legítima y de respeto por el acto propio, los cuales le imponen un freno a la administración a la hora de modificar de manera abrupta condiciones previas, mucho más cuando ello conlleva la violación de derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

En el caso concreto, el actor llevaba cinco años en los cuales su subsistencia básica dependía enteramente de los escasos recursos que le eran girados a través del Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Así, teniendo en cuenta la capacidad que puede tener una persona de las características del actor de superar una condición de pobreza extrema o de adaptarse a una variación abrupta en sus condiciones de vida, para la Corte es claro que en el presente asunto el señor Maigual Maigual tenía una expectativa seria y fundada de que no dejaría de recibir la prestación, la cual, además, se había originado en un acto previo de la administración, como lo fue haberlo incluido. Sumado a ello, sostener que entre el primer acto administrativo (diciembre de 2011) y el momento en el que le dejó de ser consignado el dinero (junio de 2012) transcurrió un tiempo en el cual pudo haber acomodado su situación y prever el cambio que iba a sufrir, no se compadece con su condición real y resulta claramente desproporcionado. De hecho, el haber seguido recibiendo el subsidio a pesar de que se le hubiera informado su exclusión, lo único que generó es que las expectativas que tenía se vieran reafirmadas.

6.6. En conclusión, la violación de los derechos fundamentales del accionante se dio por dos vías: i) la alcaldía municipal y la Secretaría de Bienestar Social de Pasto violaron su derecho fundamental al debido proceso administrativo, al haber iniciado la actuación administrativa de retiro sin haber adoptado medidas previas que verificaran las condiciones reales en las que se encontraba, teniendo en cuenta que este era un sujeto de especial protección constitucional; ii) dichas entidades vulneraron también sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital en la medida en la que su exclusión lo privó del que prácticamente era su único ingreso (sin contar los cerca de \$18.000 que recibía cada cuatro meses), lo cual agravó considerablemente su situación de debilidad manifiesta. Estas afectaciones se dieron acompañadas de un desconocimiento de los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio, en la medida en la que fueron defraudadas las expectativas que de buena fe tenía de que el recibimiento de dicha prestación no se detendría, teniendo además en cuenta su imposibilidad de adaptarse a las nuevas circunstancias.

6.7. Por los motivos antes mencionados, la Corte procederá revocar la sentencia dictada por el Juez 2° Civil del Circuito de Pasto que confirmó la proferida en primera instancia por Juzgado 5° Civil Municipal de la misma ciudad, y le ordenará a la alcaldía municipal y a la Secretaría de Bienestar Social, que adopten inmediatamente las medidas

necesarias para que el señor Romelio Artemio Maigual Maigual sea nuevamente incorporado al programa de Protección Social al Adulto Mayor. De la misma forma, ante la posibilidad de que se presente desarticulación entre estas entidades y el administrador fiduciario de los recursos, se ordenará que tal medida sea adoptada de forma mancomunada con el Consorcio Prosperar. Ahora bien, bajo el supuesto de que el retiro del actor se dio con desconocimiento del orden jurídico superior, es dable concluir que este en realidad nunca debió haber sido desvinculado. En ese sentido, desde el mes de junio de 2012 ha estado privado de una prestación a la cual a todas luces tiene derecho. En esta medida, la Corte también ordenará que le sean pagados los dineros dejados de percibir desde su exclusión hasta su efectiva reinclusión, aunque ello deba provenir directamente del presupuesto de la alcaldía.

Dado el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentra el señor Maigual Maigual, por secretaría de esta corporación se ordenará enviar copia de esta providencia a la Defensoría del Pueblo con competencia en la ciudad de Pasto, para que en el ámbito de sus funciones lo acompañe en el proceso de reinclusión y pago de los dineros dejados de recibir.

Finalmente, la Sala encuentra que existen deficiencias tanto en el proceso de incorporación de beneficiarios al programa Protección Social al Adulto Mayor, como en el de reporte de novedades de exclusión. En cuanto a lo primero, se le llamará la atención a la alcaldía municipal de Pasto y a la Secretaria de Bienestar Social de la misma ciudad, para que en lo sucesivo tenga plenamente identificados a los beneficiarios del programa, a través de la realización oportuna del estudio socio económico y del proceso de priorización. De otro lado, acerca de la falta de consagración de un procedimiento que garantice el debido proceso al momento de hacer el reporte de novedades de retiro, se instará al Ministerio de Salud y Protección Social para que ajuste el contenido del Manual Operativo a lo dicho en esta providencia. Específicamente, se le llamará la atención acerca la necesidad de que previo al inicio de actuaciones de oficio que busquen la exclusión de beneficiarios, se agote una etapa de verificación de las condiciones reales de cada persona, de tal forma que se evite el someterlos a un procedimiento en vía gubernativa que seguramente desconocen y para el cual probablemente no van a poder contar con una defensa técnica adecuada, dada la condición de pobreza extrema y de vejez en la cual se presume están.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia dictada por el Juez 2° Civil del Circuito de Pasto que confirmó la dictada en primera instancia por Juzgado 5° Civil Municipal de la misma ciudad, en el sentido de denegar la solicitud de amparo presentada por el ciudadano Romelio Artemio Maigual Maigual en contra de la alcaldía municipal de Pasto, la Secretaría de Bienestar Social de Pasto, el Ministerio de Salud y Protección Social, y el Consorcio Prosperar. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, al mínimo vital, a la vida digna y a la igualdad material, así como la garantía a los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio, conforme lo expuesto en esta providencia.

Segundo.- ORDENAR a la alcaldía municipal de Pasto, a la Secretaría de Bienestar Social de Pasto y al Consorcio Prosperar, que mancomunadamente lleven a cabo las actuaciones que sean necesarias para que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, lleven a cabo la reinclusión del señor Romelio Artemio Maigual Maigual al Programa de Protección Social al Adulto Mayor, en las mismas condiciones en las que estaba antes de ser excluido del mismo.

Tercero.- ORDENAR a la alcaldía municipal de Pasto, a la Secretaría de Bienestar Social de la misma ciudad y al Consorcio Prosperar, que mancomunadamente lleven a cabo las actuaciones que sean necesarias para que dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de esta sentencia, se lleve a cabo el pago de los dineros que el señor Romelio Artemio Maigual Maigual hubiere dejado de percibir en virtud de su exclusión del Programa de Protección Social al Adulto Mayor desde el mes de junio de 2012 hasta que sea efectivamente reintegrado en este. De ser el caso esta cifra deberá ser pagada directamente por la alcaldía municipal de Pasto, sin perjuicio de que pueda luego repetir contra quien así lo considere, sin que de ninguna manera pueda desconocerse el término de cinco (5) días dado al inicio de esta orden.

Cuarto.- ORDENAR que a través de la Secretaría General de esta corporación se le entregue copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo con competencia en la ciudad

de Pasto, para que en el ámbito de sus funciones acompañe al señor Romelio Artemio Maigual Maigual en el cumplimiento de las órdenes impartidas en los numerales dos (2) y tres (3) de esta providencia.

Quinto.- LLAMAR LA ATENCIÓN a la alcaldía municipal de Pasto y a la Secretaría de Bienestar Social de esa misma ciudad, para que en lo sucesivo tenga plenamente identificados a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, a través de la realización oportuna del estudio socio económico, del proceso de priorización y de su respectivo seguimiento, de tal forma que se puedan conocer en todo momento las condiciones reales de los beneficiarios.

Sexto.- INSTAR 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 a lo dicho en esta providencia. Específicamente, se llama la atención acerca del respeto al 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.

Séptimo.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Cópiese, comuníquese, notifíquese, publíquese, insértese y cúmplase.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

[1] “Pérdida del derecho al subsidio. El beneficiario perderá el subsidio cuando deje de cumplir los requisitos establecidos en la normatividad vigente y en los siguientes eventos: (...) 8. Ser propietario de más de un bien inmueble. Parágrafo. El procedimiento del trámite de novedades será el establecido en el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, el cual deberá garantizar el debido proceso.”

[2] Folio 6.

[3] Folios 7 a 35.

[4] La figura del corregidor se encuentra contemplada en el artículo 318 de la Constitución, el cual dispone: “Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales. En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones: 1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas. 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos. 3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión. 4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal. 5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine. (...)”. (negrilla fuera de texto). Esta disposición fue desarrollada por la Ley 136 de 1994 en sus artículos 117 a 140.

[5] Folio 36.

[6] Folios 37 y 38.

[7] En varios de los documentos aportados durante todo el proceso se describe este predio bajo el nombre “La Montava”. No obstante, en otros se hace referencia también a “La Montaña”. En adelante en esta providencia se hará referencia únicamente a “La Montaña” por ser este el nombre que, según el acervo probatorio, realmente tiene el inmueble, siendo “La Montava” un error de digitación causado por la inexistencia de la letra ñ, en algunos dispositivos.

[8] Folio 51.

[9] En virtud del artículo 50 del Decreto Ley 1250 de 1970 “por el cual se expide el estatuto del registro de instrumentos públicos”, procede el cierre de un folio de matrícula y la apertura de otros cuando un título que recae sobre un inmueble implica su fraccionamiento en varias secciones o el englobe de varias en una sola unidad. Esta norma fue derogada por el artículo 104 de la Ley 1579 de 2012 “por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones”, cuyo artículo 50 establece: “Cierre de folios de matrícula. Siempre que se engloben varios predios o la venta de la parte restante de ellos o se cancelen por orden judicial o administrativa los títulos o documentos que la sustentan jurídicamente y no existan anotaciones vigentes, las matrículas inmobiliarias se cerrarán para el efecto o se hará una anotación que diga ‘Folio Cerrado’.”

[10] Sentencia T-268 de 2010.

[11] Ver sentencia T-535 de 1998 en donde se afirmó: “Es necesario tener en cuenta que en desarrollo del postulado constitucional de la efectividad de los derechos fundamentales, el juez ha de guiar el proceso a la luz del principio de oficiosidad. En tal virtud, el juez está obligado a asumir un papel activo, de impulso del proceso, con el fin de dilucidar si realmente existe la violación o la amenaza de los derechos que el peticionario invocó, o de otros, y además debe considerar si las pruebas pedidas son suficientes para resolver, y si los hechos expuestos constituyen un conjunto completo, o si, por el contrario, son tan inconexos y aislados que exijan complemento informativo suficiente para que el fallador pueda formarse cabal concepto acerca del asunto objeto de su examen. (...) De conformidad con lo anterior, el Decreto 2591 de 1991 le otorgó al juez de tutela amplios poderes para desentrañar todos aquellos factores y hechos que dieron origen a la solicitud de amparo constitucional, habida cuenta de la prevalencia que el Constituyente ha

conferido a la dignidad de la persona humana y a la función que, en guarda de ella debe cumplir el juez en el Estado Social de Derecho. Así, por ejemplo, el juzgador puede pedir la corrección de la demanda cuando ésta no haya sido lo suficientemente clara; tiene además la facultad de pedir informes a las autoridades demandadas y de realizar las averiguaciones necesarias para esclarecer los hechos que motivaron la acción; puede decretar las pruebas que considere pertinentes; y dicho Decreto contempla la posibilidad para el juez de pedir informes adicionales no solamente a la autoridad demandada, sino también al peticionario; e incluso, le es posible suspender la aplicación del acto concreto desde la presentación de la solicitud, cuando lo considere necesario y urgente para proteger derechos fundamentales en peligro. (...) El juez constitucional debe resolver la controversia en su integridad, verificados todos los aspectos fácticos que influyen en el caso, examinada la interrelación existente entre ellos y evaluada la totalidad del problema, sobre la base de las circunstancias específicas del solicitante frente a la normatividad constitucional. Por ello, ha de resolver teniendo en cuenta tanto el escrito inicial como el acta de ampliación de la demanda, sin que le sea posible rechazarla y menos denegar el amparo sólo por hallar discrepancia entre lo expuesto en aquélla y lo dicho en la diligencia de ampliación judicialmente decretada. (...) Es natural que la persona condenada o detenida preventivamente vea restringidos algunos de sus derechos. No podrá, por ejemplo, ejercer la libertad de locomoción; se reduce ostensiblemente -aunque no desaparece- su ámbito de privacidad; surgen límites evidentes al libre desarrollo de su personalidad, y en el caso de los condenados, la ley ha establecido la interdicción de derechos y funciones públicas. Pero, a juicio de la Corte, eso no significa que el recluso quede indefenso ante el ordenamiento jurídico y menos que se halle imposibilitado, en cuanto persona, para reclamar el respeto al núcleo esencial de la generalidad de sus derechos fundamentales.”

[13] Sentencia T-433 de 2002.

[14] Ibídem.

[15] Sentencia T-093 de 2004.

[16] Sentencia T-684 de 2002.

[17] Sentencia T-1316 de 2001.

[18] Sentencia T-310 de 2010.

[19] Sentencia T-675 de 2006.

[20] Sentencia T-523 de 2006.

[21] Sentencia T-684 de 2002.

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

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

[24] El artículo 257 de la Ley 100 de 1993 contempla la creación del programa así: “Programa y Requisitos. Establécese un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos: a) Ser colombiano; b) Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años; c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional; d) Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social; e) Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución. Parágrafo 1. El Gobierno Nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellos personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo. Parágrafo 2. Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos. Parágrafo 3. Las entidades territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos, podrán modificar los requisitos anteriormente definidos.” Por su parte, el artículo 258 señala: “Objeto del Programa. El

programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50 % del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las metas que el CONPES establezca para tal programa. El programa se financiará con los recursos del presupuesto general de la nación que el CONPES destine para ello anualmente y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios. [Nota: La Ley 344 de 1996, en su artículo 44 derogó el aporte del Presupuesto General de la Nación a que hace referencia este inciso]. Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente artículo, contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa.”

[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, preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario, cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente Ley. [Nota: El aparte resaltado en negrilla fue declarado exequible por los cargos analizados por la Corte Constitucional en la Sentencia C-243 de 2006]. PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará la administración, el funcionamiento y la destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley. El Fondo de Solidaridad Pensional contará con un consejo asesor integrado por representantes de los gremios de la producción, las centrales obreras y la confederación de pensionados, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Este Consejo deberá ser oído previamente, sin carácter vinculante, por el Consejo Nacional de Política Social para la determinación del plan anual de extensión de cobertura a que se refiere el artículo 28 de la presente Ley.

[26] Antes de la modificación hecha por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003, el literal i del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 versaba: “Características del Sistema General de Pensiones. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: (...) (i)

Existirá un Fondo de Solidaridad Pensional destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como campesinos, indígenas, trabajadores independientes, artistas, deportistas y madres comunitarias; (...).”.

[27] “Objeto del Fondo. El Fondo de Solidaridad Pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, los discapacitados físicos, psíquicos y sensoriales, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. El subsidio se concederá parcialmente para 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. El Gobierno Nacional reglamentará la proporción del subsidio de que trata este inciso. Los beneficiarios de estos subsidios podrán escoger entre el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida y el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, pero en el evento de seleccionar esta última opción sólo podrán afiliarse a fondos que administren las sociedades administradoras que pertenezcan al sector social solidario, siempre y cuando su rentabilidad real sea por lo menos igual al promedio de los demás fondos de pensiones de conformidad con lo establecido en la presente Ley. Para hacerse acreedor al subsidio el trabajador deberá acreditar su condición de afiliado del Régimen General de Seguridad Social en Salud, y pagar la porción del aporte que allí le corresponda. Estos subsidios se otorgan a partir del 1o. de enero de 1995. Parágrafo. No podrán ser beneficiarios de este subsidio los trabajadores que tengan una cuenta de ahorro pensional voluntario de que trata la presente Ley, ni aquellos a quienes se les compruebe que pueden pagar la totalidad del aporte.”

[28] El artículo 39 del Decreto establece que este rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los Decretos 1127 de 1994, 1858 de 1995, 569 de 2004, que hasta la fecha habían reglamentado el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional, así como las demás normas que le sean contrarias.

[29] “Subcuenta de Subsistencia. Los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, financiarán el programa de auxilios para ancianos indigentes previsto en el Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993. El subsidio que se otorga es intransferible y la orientación de sus recursos se desarrolla bajo los principios de integralidad, solidaridad y participación. El Ministerio de la Protección Social elaborará el Manual Operativo para fijar los lineamientos de selección de beneficiarios, los componentes de los subsidios y demás aspectos procedimentales de los programas financiados con los recursos de esta Subcuenta, dentro de los parámetros establecidos en la normatividad aplicable.”

[30] “Recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. Los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional tienen el siguiente origen: 2. Subcuenta de Subsistencia: a) El cincuenta (50%) de la cotización adicional del 1% sobre la base de cotización, a cargo de los cotizantes al Sistema General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes; b) Los cotizantes con ingreso igual o superior a 16 salarios mínimos legales mensuales vigentes tendrán un aporte adicional, sobre su ingreso base de cotización, así: De 16 hasta 17 smlmv de un 0.2%, de más de 17 hasta 18 smlmv de un 0.4%, de más de 18 hasta 19 smlmv, de un 0.6%, de más de 19 hasta 20 smlmv, de un 0.8% y superiores a 20 smlmv de 1%; c) Los aportes del Presupuesto Nacional, los cuales no podrán ser inferiores a los recaudados anualmente por los conceptos enumerados en los literales a) y b) de este numeral y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE; d) Los pensionados que devenguen una mesada superior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta veinte (20) contribuirán con el 1%, y los que devenguen más de veinte (20) salarios mínimos contribuirán con el 2%. (...).”

[31] “Administradora de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional. De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional sólo podrán ser administrados por 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 cesantías del sector social solidario. En todo caso, el Ministerio de la Protección Social podrá elegir una o varias de las entidades autorizadas que le presenten propuestas mediante el proceso de contratación

autorizado en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993.”

[32] “Entrega de recursos. Los recursos serán entregados por el Administrador Fiduciario, de acuerdo con la modalidad de subsidio así: 1. Subsidio económico directo en municipios donde existen entidades bancarias o entidades autorizadas para prestar el servicio de giros postales. La parte del subsidio económico, representada en dinero se girará directamente al beneficiario, por intermedio de la entidad bancaria o la entidad autorizada para prestar el servicio de giros postales, con la cual el Administrador Fiduciario suscriba el convenio respectivo. (...)”

[33] “(...) Obligaciones respecto de la Subcuenta de Subsistencia: (...) 2.3. Crear y mantener una base de datos de potenciales beneficiarios, con la estructura y características que defina el Ministerio de la Protección Social en el Manual Operativo del Programa, en la que se indique el número de documento de identidad y lugar de residencia. Dicha información deberán suministrarla las entidades territoriales, al Administrador Fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional.”

[34] “La entidad territorial o el resguardo, seleccionarán los beneficiarios previa verificación del cumplimiento de los requisitos. Con el fin de garantizar un mayor acceso, el Ministerio de la Protección Social seleccionará los beneficiarios que residan en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, previa convocatoria y verificación de requisitos.”

[35] “Criterios de priorización de beneficiarios. En el proceso de selección de beneficiarios que adelante la entidad territorial, se deberán aplicar los siguientes criterios de priorización: 1. La edad del aspirante. 2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén. 3. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante. 4. Personas a cargo del aspirante. 5. Ser adulto mayor que vive sólo y no depende económicamente de ninguna persona. 6. Haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes a dicho sistema. En este evento, el beneficiario deberá informar que con este subsidio realizará el aporte a pensión con el fin de cumplir los requisitos. Este criterio se utilizará cuando al beneficiario le hagan falta máximo 100 semanas de cotización. 7. Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio. 8. Fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio. Parágrafo 1°. 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 prioritizados, cada seis (6) meses.”

[36] “Artículo 31. Modificado por el Decreto 3550 de 2008, artículo 1º. Modalidades de beneficios. Los beneficios de la subcuenta de subsistencia, serán otorgados en las modalidades de subsidio económico directo y subsidio económico indirecto. El subsidio económico directo se otorga en dinero, el cual se gira directamente a los beneficiarios. El subsidio económico indirecto se otorga en Servicios Sociales Básicos y se entrega a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, Centros Diurnos, Resguardos Indígenas o a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF-. (...)”

[37] “(...) 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. (...)”

[38] Sentencia T-801 de 1998.

[39] T-248 de 2008.

[40] Cfr. Sentencia C-130 de 2004.

[41] Sentencia T-617 de 2005. En esta sentencia, la Corte Constitucional estudió una acción de tutela instaurada por una persona en estado de debilidad manifiesta, a quien le habían asignado una vivienda para solucionar temporalmente su problema de habitación, sin embargo, luego de permanecer por un tiempo en el inmueble, se le solicitó la restitución del mismo. El actor pretendía que se ordenara a la entidad accionada que le entregara nuevamente el inmueble, sin embargo, este ya había sido asignado a otra familia. La Corte consideró que la entrega inicial del inmueble al actor había generado en él la confianza legítima en que su problema habitacional iba a ser resuelto en forma definitivamente pues lo había recibido sin condicionamientos. En esa oportunidad se tuteló el derecho a la vivienda digna del actor ordenándose a la entidad accionada que incluyera al actor en un programa de vivienda que resolviera real y efectivamente sus necesidades habitacionales.

[42] Ver sentencia T-083 de 2003.

[43] Sentencia T-698 de 2010.

[44] “REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Cuando un acto administrativo haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. Pero habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales. Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos, o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.”

[45] “REVOCACIÓN DE ACTOS DE CARÁCTER PARTICULAR Y CONCRETO. Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular. Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional. PARÁGRAFO. En el trámite de la revocación directa se garantizarán los derechos de audiencia y defensa.” (Nota: en virtud del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 el presente artículo empezó a regir desde el 2 de julio del año 2012)

[46] Ver sentencia T-355 de 1995.

[47] Sentencia T-295 de 1999.