

T-275-15

Sentencia T-275/15

TEMERIDAD-Supuestos para su configuración

Se configura la temeridad respecto de un asunto puesto en conocimiento del juez de tutela, cuando se reúnen los siguientes requisitos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; (iv) ausencia de justificación razonable y objetiva frente al ejercicio de la nueva acción de tutela y (v) mala fe o dolo del accionante en la interposición de la nueva tutela.

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Requisitos

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD CON PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Protección constitucional especial

En relación con las personas de la tercera edad, el ordenamiento jurídico Colombiano ha sido tajante a la hora de garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales mediante su goce efectivo, lo cual se ve reflejado en disposiciones de rango constitucional, de derecho internacional y en el orden legal. Especial énfasis se ha hecho en la protección de quienes además de ubicarse en edades avanzadas, no cuentan con ingresos suficientes para alcanzar una congrua subsistencia.

ADULTOS MAYORES EN ESTADO DE INDIGENCIA O EXTREMA POBREZA-Trato preferencial

Se establece que en caso de indigencia, el Estado tiene la obligación de garantizarles los “servicios de la seguridad social integral” y un “subsidio alimentario.” Y es que precisamente, lo que se pretende es evitar que los adultos mayores no queden abandonadas a su propia suerte debido a las aflicciones propias de su edad, las enfermedades que los aquejan y en la gran mayoría de casos, la precaria situación económica a la que se enfrentan durante su vejez al punto de caer en la indigencia o pobreza extrema.

REQUISITO DE LA AUTENTICACION PARA LA RECLAMACION DE RECURSOS PUBLICOS

El requisito de la autenticación para la reclamación de recursos públicos persigue fines constitucionalmente legítimos, en los que principalmente se busca asegurar que estos lleguen a sus destinatarios evitando cualquier desviación fraudulenta en su asignación y entrega. Esta función ha sido atribuida en principio a los jueces y a los notarios. Sin embargo, con la finalidad de aligerar las formalidades y darle prevalencia al derecho sustancial, es posible en casos excepcionales la intervención de otras autoridades públicas e incluso de particulares.

EFFECTOS INTER COMUNIS PARA LA PROTECCION DE ADULTOS MAYORES-Según sentencia T-025/15

DERECHO A LA VIDA DIGNA, AL MINIMO VITAL Y A LA IGUALDAD-Orden a Juez desplazarse a zona rural a autenticar las huellas y firmas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pueden cobrar, directamente, el subsidio

DERECHO A LA VIDA DIGNA, AL MINIMO VITAL Y A LA IGUALDAD-Orden a Alcalde municipal coadyuvar a Juez en la labor de autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, que no pueden acudir a casco urbano

Referencia: Expediente T-4458978

Acción de tutela presentada por Aicardo Antonio Graciano David en calidad de agente oficioso de sus padres, los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano, contra el Ministerio de Salud y Protección Social, el Juzgado Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, la Notaría Única de Ituango, el Banco Agrario, entre otros

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., doce (12) de mayo de dos mil quince (2015).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en primera instancia, por la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia, el ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014), y en segunda instancia por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el tres (3) de julio de dos mil catorce (2014) dentro de la acción de tutela promovida por Aicardo Antonio Graciano David en calidad de agente oficioso de sus padres, los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano, contra el Ministerio de Salud y Protección Social, el Juzgado Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, la Notaría Única de Ituango, el Banco Agrario, entre otros.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio de Auto del seis (6) de agosto de dos mil catorce (2014), proferido por la Sala de Selección Número Ocho.

I. ANTECEDENTES

El señor Aicardo Antonio Graciano David presentó acción de tutela con el propósito de que se proteja el derecho fundamental a la igualdad de sus padres, el cual considera vulnerado frente a la imposibilidad de aquellos para acceder de manera efectiva a los recursos económicos que el Estado les proporciona a través del programa “Colombia Mayor”, pues debido a sus avanzadas edades, las condiciones de salud precarias y la lejanía del lugar previsto para su reclamación, es difícil proceder a efectuar su cobro de manera personal o en su defecto a través de una tercera persona, en tanto para ello se exige la autenticación del poder ante juez o notario.

A juicio del tutelante, es factible que las autorizaciones de cobro otorgadas por los adultos beneficiarios a personas de confianza puedan ser certificadas por el Secretario de Gobierno tal como ocurre en otros municipios del departamento, y así evitar la imposición de cargas desproporcionadas a sus padres en atención a sus condiciones actuales de vulnerabilidad.

1. Hechos

1.1. Manifiesta el accionante[1] que reside en compañía de sus padres, los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano en la vereda Maderal del municipio de Peque, Antioquia ubicada a seis (6) horas del casco urbano a través de un camino de herradura de difícil acceso por medio de mulas, barbacoas, telas de costal, canastos de café, entre otros medios rudimentarios de transporte. Actualmente cuentan con ochenta y siete (87)[2] y setenta y cinco (75) años de edad[3] respectivamente y padecen serios quebrantos de salud.

1.2. Debido a su avanzada edad y condiciones económicas precarias, fueron vinculados al Programa de solidaridad administrado por el Consorcio "Colombia Mayor." [4] A través de este programa, el Gobierno Nacional busca proteger a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o extrema pobreza, asignándoles un subsidio bimestral equivalente a ciento cincuenta mil pesos (\$150.000) por persona, con el que se pretende satisfagan sus necesidades básicas.[5] Actualmente, el programa ampara a 390 adultos residentes en el municipio antioqueño de Peque.

1.3. Indica que para el reconocimiento y posterior entrega de la ayuda estatal, las disposiciones que regulan el subsidio exigen la comparecencia personal del interesado ante la entidad financiera instituida para tal fin. Sin embargo, aduce que debido al alto número de adultos mayores beneficiarios en imposibilidad de trasladarse hasta el lugar de cobro dada su avanzada edad, condición de discapacidad, y residencia lejana, se suscribió un convenio entre el Banco Agrario y el Consorcio "Colombia Mayor" con la finalidad única de mitigar esta problemática. En él se consagró la materialización del pago a través de la reclamación a cargo de un tercero, siempre que se allegará poder debidamente autenticado ante juez o notario y con una vigencia que no excediera los treinta (30) días.

1.4. Agrega que a su vez, el Juzgado Promiscuo Municipal de Peque junto con la administración local y previo concepto favorable de la Superintendencia de Notariado y Registro, implementaron un sistema con el cual pretendían beneficiar a quienes no podían agotar personalmente este trámite procesal de autenticación y mucho menos reclamar directamente la ayuda. El veintiséis (26) de abril de dos mil trece (2013), se acordó el

desplazamiento de funcionarios de la secretaría del juzgado hasta los lugares de residencia de los interesados a efectos de surtir el procedimiento a través de la toma de huellas, para luego lograr la validación de las autorizaciones ante el funcionario competente. No obstante, dicha diligencia se realizó en una sola oportunidad aduciéndose por parte de la jueza del municipio la ausencia de funciones notariales a su cargo y el peligro que acarrearía trasladarse a zonas pertenecientes al casco rural cuyo riesgo no era asumido por las aseguradoras.

1.6. Considera que esta exigencia se ha constituido en una barrera gravosa para reclamar el subsidio, el que además han estado en riesgo de perder sus padres por cuanto los recursos estatales son retirados de la entidad financiera cuando se acumulan más de dos (2) pagos consecutivos sin ser cobrados.[7] Con ella, se desconoce, además que: (i) la notaría más cercana se encuentra ubicada en el municipio de Ituango, al que tardan aproximadamente dos (2) días en arribar. Luego los despachos judiciales se quedan cortos en asumir esta función y, (ii) la situación del municipio de Peque es bastante compleja a nivel de infraestructura vial, hecho que dificulta el desplazamiento de quienes como sus padres, residen en veredas ubicadas fuera del perímetro urbano.[8] Por ello, el contenido de los programas del Gobierno Nacional debe variar bajo el principio de solidaridad y atendiendo la condición especial de los adultos mayores, quienes deben soportar cargas excepcionales y adicionales a las de su propia condición para acceder a lo que precisamente busca mejorar su situación.

1.7. Con fundamento en lo expuesto, el accionante presentó acción de tutela en calidad de agente oficioso de sus padres. Busca con el amparo constitucional que sin lugar a desconocer el requisito de la autenticación previsto para el cobro del subsidio por conducto de terceras personas, se facilite la realización de esta diligencia permitiendo la intervención y participación de funcionarios diferentes a los exigidos por el Manual Operativo que regula el programa, como el Secretario de Gobierno a fin de agilizar el procedimiento señalado como ocurre en el municipio de Giraldo, Antioquia.

2. Respuesta de las entidades demandadas y vinculadas de oficio

Una vez se avocó el conocimiento de la presente acción de tutela por parte de la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Antioquia, el veinticuatro (24) de abril de dos mil

trece (2014), el Despacho ordenó notificar a las entidades accionadas para que ejercieran el derecho de defensa y contradicción. Así mismo, ordenó la vinculación del Ministerio de Trabajo, el Gerente Regional del Consorcio “Colombia Mayor”, la Alcaldía Municipal de Peque y el Banco Agrario del referido municipio.[9]

2.1. Respuesta de la Notaría Única de Ituango

Mediante escrito del primero (1) de diciembre de dos mil trece (2013) la Notaria[10] solicitó se negarán las pretensiones incoadas por el accionante. Para ello consideró que aunque el círculo notarial de Ituango comprende los municipios de Ituango y Peque, no es posible prestar el servicio notarial en este último lugar por razones de distancia, considerando que el desplazamiento entre ambos municipios tarda aproximadamente dos (2) días. Además razones de orden público dificultan el traslado, el que se agrava por la topografía de Peque. Pero incluso, si lo anterior pudiera superarse, los notarios no pueden cerrar sus despachos y desplazarse por diferentes zonas efectuando reconocimientos de firmas. Aduce que todas estas circunstancias fueron puestas en conocimiento de la Superintendencia de Notariado y Registro a efectos de que se adoptará una solución en la materia.

Señaló que sobre el requisito referente a la autenticación de poderes ante jueces o notarios, este encuentra expresamente establecido en la ley y no puede ser desconocido, máxime cuando el asunto analizado comprende la disposición de derechos. Propone que sea la administración municipal quien transporte a los beneficiarios impedidos a la notaría o al juzgado más cercano para que autentiquen la autorización o en su defecto los conduzcan hacia la oficina de reclamación del subsidio.[11]

Finalmente, aportó un concepto emitido por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro a propósito de una consulta presentada por la Personera Municipal de Yacopi, en la cual se invocaba la autorización de personas designadas por aquella entidad para tomar huellas dactilares de unos adultos mayores en situación de difícil movilidad “con el fin de autenticar las autorizaciones para el cobro de sus respectivos subsidios” provenientes del programa “Colombia Mayor.” En aquella oportunidad se plasmó en el concepto que no era jurídicamente posible que los notarios delegaran funciones en otras personas que no eran depositarias de la función fedante, pues

era precisamente su condición de tal bajo cualquiera de las modalidades previstas en la ley (en propiedad, en interinidad o por encargo) lo que atribuía la facultad de imprimir presunción de autenticidad a las actuaciones surtidas ante su presencia. Sin embargo, aclaró que el artículo 160 del Decreto 960 de 1970, disponía el desplazamiento de los notarios dentro del círculo respectivo a poblaciones retiradas. [12]

Por último precisó que con fundamento en el artículo 28 de la Ley 1437 de 2011,[13] dicho concepto no era de obligatorio cumplimiento o ejecución.[14]

2.2. Respuesta del Juzgado Promiscuo Municipal de Peque

El Despacho[15] emitió respuesta al requerimiento judicial, solicitando se declarará la improcedencia de la tutela. Como sustento de lo pretendido, expuso que: (i) mediante Resolución No. 005 del veintiséis (26) de abril de dos mil trece (2013),[16] el Juzgado Promiscuo Municipal delegó en funcionarios de la Secretaria, la función de toma de huellas y firmas de los adultos mayores censados y pertenecientes al Programa “Colombia Mayor”, que por razones de edad, de salud o de difícil movilidad y lejanía del casco urbano se vieron imposibilitados para cobrar oportuna y personalmente el subsidio estatal. Dicha diligencia se llevó a cabo entre el catorce (14) y el dieciocho (18) de mayo de dos mil trece (2013) con el apoyo de la Gerontóloga del municipio, encargada de manejar el programa “Colombia Mayor” en dicho lugar. Su labor, fue la de coordinar la entrega de los escritos de autorización de cobro otorgados por los adultos a sus personas de confianza una vez surtido el trámite indicado para así poder presentarlos ante el juzgado y de esta manera proceder a proyectar las autenticaciones exigidas. Para su realización, se acogieron algunos conceptos emitidos por la Superintendencia de Notariado y Registro y se llevó a cabo, previo aval de la Policía Nacional, considerando la situación de orden público compleja en la zona por la presencia constante de grupos armados al margen de la ley.[17] (ii) La actividad se realizó en una sola ocasión fundamentalmente porque la competencia atribuida a los funcionarios judiciales es reglada y el ejercicio de la actividad notarial escapa de su ámbito de acción, por lo que el Juzgado no ha autorizado un nuevo desplazamiento, el que en efecto se llevó a cabo como parte de una solución coyuntural frente a una población determinada. (iii) A su juicio considera que el Banco Agrario ejerce una conducta discriminatoria frente a los pobladores del municipio de Peque, Antioquia, comoquiera que las sucursales de la entidad bancaria en otros lugares del Departamento, como Santa Fe de Antioquia y Giraldo,

permiten que las autenticaciones de los poderes para reclamar el subsidio por conducto de una tercera persona se realicen ante el Inspector de Policía o el Secretario de Gobierno con funciones de Inspección de Policía puesto que no existe una norma que establezca que en aquellos lugares donde no haya notaría las funciones las deba asumir el juzgado. Además, olvidan que en el caso concreto, la notaría más cercana se encuentra ubicada en el municipio de Ituango, es decir a cuatrocientos veintidós (422) kilómetros del perímetro urbano de Peque.[18]

2.3. Respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social

La entidad solicitó se declarará la improcedencia de la tutela. Señaló, que existe falta de legitimación en la causa por pasiva en tanto el Ministerio no tiene competencia legal para la administración y manejo del Fondo de Solidaridad Pensional y de los programas financiados con los recursos del mismo, dentro de los cuales se encuentra “Colombia Mayor”, pues la misma está asignada al Ministerio de Trabajo. Por ende y, conforme al principio de responsabilidad consagrado en el artículo 121 de la Constitución Política, “ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que atribuyen la Constitución y la Ley.”[19]

2.4. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Peque

Mediante escrito del veinticinco (25) de abril de dos mil catorce (2014), el ente territorial[20] solicitó se concediera el amparo invocado. Consideró que (i) el municipio se encuentra padeciendo una problemática aguda con los adultos mayores pertenecientes al programa “Colombia Mayor”, quienes por su avanzada edad y condiciones de salud se les dificulta trasladarse al casco urbano a cobrar el subsidio teniendo en cuenta que las vías de acceso son precarias y el desplazamiento debe efectuarse en mulas, barbacostas, telas de costal, canastos de café poniendo en riesgo la integridad de estas personas; (ii) a pesar de que en el municipio de Peque no se cuenta formalmente con una notaría, la jueza del lugar insiste en que las autenticaciones a los poderes otorgados por los beneficiarios deben efectuarse personalmente, de lo contrario se estaría incurriendo en el delito de falsedad en documento privado. A juicio del Alcalde municipal, este hecho junto con el excesivo formalismo del Banco Agrario violan el derecho a la igualdad del accionante y demás personas en su misma situación. Finaliza señalando que el Secretario General y de Gobierno

con funciones de Inspección de Policía, se encuentra dispuesto a colaborar en la labor de autenticación mencionada, para lo cual es indispensable que esta Corporación se lo ordene en tanto no existe normatividad alguna que lo faculte para ello.[21]

2.5. Respuesta del Gerente General del Consorcio Colombia Mayor

Mediante escrito del veintinueve (29) de abril de dos mil catorce (2014), la entidad[22] solicitó se negaran las pretensiones invocadas. Sobre el caso concreto, señaló que para el cobro del subsidio es necesario que los beneficiarios alleguen poder autenticado ante juez o notario cuando no sea posible reclamarlo personalmente. Lo anterior por cuanto: (i) el Decreto Ley 019 de 2012[23] determina expresamente que frente a los documentos que impliquen disposición de derechos y que deban presentarse en trámites relacionados con el sistema de seguridad social integral no le serán aplicables las normas de eliminación de autenticaciones y reconocimientos.[24] (ii) La autenticación de poderes únicamente procede ante juez o ante notario, ya que la función de otorgar fe pública no puede ser reemplazada, sustituida o ejercida por funcionarios distintos a los mencionados, razón por la cual las directrices impartidas hasta el momento seguirán vigentes; (iii) los recursos destinados a esta población beneficiaria ostentan el carácter de públicos por lo que deben ser objeto de especial protección y vigilancia con el fin de evitar detrimentos patrimoniales al erario; (iv) los lineamientos del programa se encuentran sujetos al control del Sistema de Administración del Riesgo Operativo (SARO) como parte de una exigencia implementada por la Superintendencia Financiera y, (v) acceder a las pretensiones del accionante referentes a darle validez a los poderes otorgados por autoridades diferentes a las establecidas implicaría sentar un precedente que puede poner en riesgo la correcta ejecución de los recursos estatales y amenazar el derecho a la igualdad de las demás personas en su misma situación.

Además de lo expuesto, indicó que en el asunto analizado se configura el fenómeno jurídico de la temeridad por cuanto se presentó una acción de tutela previa por parte de la Personera Municipal de Peque con fundamento en los mismos hechos y pretensiones que hoy se plantean. Ello ocurrió ante la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia y posteriormente, surtida la impugnación, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia de la magistrada María del Rosario González Muñoz, ordenó declarar la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio.

Finalmente solicitó la vinculación al presente trámite del Ministerio de Trabajo en tanto el Consorcio encargado de administrar el Programa “Colombia Mayor” depende funcional y operativamente de este ente estatal, quien es el encargado de autorizar los pagos de los subsidios.[25]

2.6. El Banco Agrario y el Ministerio de Trabajo se abstuvieron de hacer pronunciamiento alguno.

3. Trámite de la acción de tutela

3.1. El conocimiento de la presente acción correspondió en primera instancia a la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia, quien mediante providencia del nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013) negó el amparo invocado. Por error del Despacho, el día veintidós (22) de enero de dos mil catorce (2014) mediante oficio No.378 se envió el expediente a la Corte Constitucional para surtir el trámite de revisión sin haber desatado el recurso de apelación interpuesto por la parte accionante contra la referida decisión.

No obstante, el propio juzgado de primera instancia advirtió el yerro y solicitó a la Corte la devolución del expediente para dar trámite al recurso de apelación.

3.2. Declaratoria de Nulidad

Subsanado el yerro y surtida la impugnación ante la Sala de Decisión Penal de Tutelas de la Corte Suprema de Justicia, la misma mediante providencia del tres (3) de abril de dos mil catorce (2014), con ponencia del magistrado Fernando Alberto Castro Caballero, declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto que avocó conocimiento, por no haberse vinculado al Gerente Regional del Consorcio Colombia Mayor y a la Alcaldía Municipal de Peque, aun cuando podían verse afectados con la decisión que se profiriera. Por esta razón, para efectos de subsanar tal irregularidad y proteger su derecho al debido proceso, se ordenó la integración a la litis de dichas entidades e igualmente se ordenó la vinculación oficiosa del Banco Agrario del municipio de Peque.

4. Decisiones que se revisan

Subsanada la irregularidad, el ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014), la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia profirió una nueva decisión en la materia negando el amparo

invocado. [26] Para ello consideró que no era posible acceder a las pretensiones de la parte accionante, en tanto el Decreto Ley 019 de 2012[27] no había excluido del trámite de autenticación y reconocimiento aquellos documentos que implicaran transacción, desistimiento y en general disposición de derechos, tal como ocurría en el caso concreto. Por ende, para efectos de cobrar el subsidio estatal proveniente del programa “Colombia Mayor” por conducto de una tercera persona, era indispensable la autenticación de un poder ante juez o notario, toda vez que la administración municipal de Peque no podía ejercer funciones de fe pública que no le correspondían. Sobre el particular señaló:

“De manera que para la efectivización de los derechos de los adultos mayores constitucionalmente establecidos, es necesario cumplir con los requisitos legales dispuestos para tal fin y dado que está de por medio la transparencia y claridad en la entrega de los recursos destinados a tan trascendente rubro, no es posible excepcionar por vía de tutela la exigencia del poder para la obtención del beneficio, en los eventos en que el adulto mayor no lo puede hacer personalmente.”[28]

Finalizó indicando que no se habían acreditado siquiera sumariamente las circunstancias que según el accionante, impedían que sus padres se desplazaran hasta la cabecera municipal a cobrar la ayuda.

4.2. Impugnación

El señor Aicardo Antonio Graciano David en calidad de agente oficioso de sus padres presentó impugnación contra la sentencia de primera instancia considerando que los adultos mayores son sujetos de especial protección constitucional y por lo mismo merecedores de un trato preferente. Por ello, las actuaciones de los operadores judiciales debían regirse por los principios de solidaridad, buena fe y prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Agregó que el derecho de acceso efectivo a los subsidios estatales se ha visto truncado con ocasión de la exigencia de unos requisitos que resultan desproporcionados en atención a las condiciones de vulnerabilidad de los adultos beneficiarios y que han generado en muchas ocasiones, el retiro voluntario del programa ante la imposibilidad de satisfacerlos. Con fundamento en lo anterior, solicitó se revocará el fallo de la referencia. [29]

4.3. Decisión de segunda instancia

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia mediante fallo del tres (3) de julio de dos mil catorce (2014) resolvió confirmar el fallo recurrido. Consideró que el accionante no había logrado demostrar el agravio o amenaza que se cernía sobre los derechos fundamentales de sus padres, máxime cuando la no entrega del subsidio económico al que estos últimos tenían derecho se desprendía de no haber cumplido los requisitos establecidos en la Resolución No. 1370 de dos mil trece (2013) a través de la cual se había adoptado el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor. Agregó que las entidades demandadas habían ceñido sus actuaciones a la normativa vigente y en ningún momento habían desplegado un comportamiento discriminatorio que atentara contra el derecho a la igualdad de los agenciados.

5. Pruebas recaudadas en sede de revisión

5.1. Mediante Auto del cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014), esta Sala de Revisión decretó la práctica de algunas pruebas en el trámite de la acción de tutela instaurada por Aicardo Antonio Graciano David en calidad de agente oficioso de sus padres, los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano, contra el Ministerio de Salud y Protección Social, el Juzgado Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, la Notaría Única de Ituango, el Banco Agrario, entre otros.

5.2. Como primera medida este Despacho le solicitó a la Notaría Única de Ituango, suministrar con destino al proceso de la referencia la siguiente información:

(i) Dispone de un procedimiento de registro de huellas y firmas dactilares que permita que la persona interesada en reclamar el subsidio proveniente del Programa Colombia Mayor, no tenga que desplazarse hacia las dependencias de la entidad bancaria o de la Notaría?

Sobre este interrogante, sostuvo que actualmente ninguna notaría del país cuenta con el mecanismo de registro de huellas y firmas para que los usuarios no se tengan que desplazar hasta la entidad en el otorgamiento de sus poderes para el cobro del subsidio económico.

(ii) ¿Qué alternativa plantea para garantizar el derecho de acceder al subsidio a los adultos

mayores que tengan dificultades para desplazarse a la entidad bancaria o la Notaría, y a la vez asegurar que el subsidio llegue a su destinatario real?

Propone como alternativa para garantizar el derecho de acceso al subsidio, que la Alcaldía Municipal de Peque, “transporte o ponga a disposición de los adultos mayores transporte para viajar al casco urbano para que cobren su subsidio ante la entidad bancaria, que es lo que hacen muchos municipios.” [30]

5.3. Así mismo, se requirió al Banco Agrario, Sucursal Peque, para que le indicará al Despacho lo siguiente:

(i) Dispone de un procedimiento de registro de huellas y firmas dactilares que permita que la persona interesada en reclamar el subsidio proveniente del Programa Colombia Mayor, no tenga que desplazarse hacia las dependencias de la entidad bancaria o de la Notaría?

Frente a este interrogante, la entidad bancaria sostuvo que no presta este tipo de servicio, no obstante el Programa “Colombia Mayor” a diferencia de otros programas de entrega de subsidios estatales, permite el pago a terceros cuando quiera que el beneficiario directo no puede trasladarse al Banco a cobrar el dinero personalmente.

(ii) ¿Qué alternativa plantea para garantizar el derecho de acceder al subsidio a los adultos mayores que tengan dificultades para desplazarse a la entidad bancaria o la Notaría, y a la vez asegurar que el subsidio llegue a su destinatario real?

Frente a esta pregunta, manifestó que por ser una entidad financiera y actuar únicamente como ente pagador en este proceso, debe garantizar la entrega del subsidio al beneficiario ordenado por el Convenio “Colombia Mayor” o al autorizado por este último a través de un poder debidamente documentado y autenticado ante Notaría o Juzgado, situación que solamente se da con la presencia de esta persona. Plantea que no existen alternativas diferentes al pago del subsidio en las instalaciones del Banco o en los diferentes canales electrónicos que este disponga (cajeros automáticos y corresponsables bancarios), en tanto el tráfico de dinero no se puede dar fuera de estos.

Aclara que las Notarías cuentan con personal que puede trasladarse hasta los hospitales, institutos y demás lugares donde se encuentre la persona impedida para desplazarse, de

suerte que sea posible tramitar el poder necesario para el cobro del subsidio por conducto de un tercero.[31]

5.4. Finalmente, se le solicitó a la Alcaldía Municipal de Peque informar lo siguiente:

(i) Cuáles son los funcionarios que, en razón del ejercicio de sus funciones, se desplazan habitualmente hacia las veredas del municipio de Peque, particularmente hacia la vereda Maderal donde actualmente residen los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano? Cuál es la frecuencia de estos desplazamientos?

(ii) ¿Cuál es la dependencia de la administración municipal más cercana a la vereda Maderal del municipio de Peque, a la que pueden acudir los accionantes y demás personas en su misma situación a efectos de realizar diversas gestiones o diligencias ante aquella? ¿A qué distancia se encuentra de dicha vereda y cuáles son los medios de transporte de los que disponen los habitantes de la misma para desplazarse a este lugar?

Expresó que no existe una dependencia cercana a la vereda Maderal del municipio de Peque, toda vez que las secretarías y dependencias adscritas al municipio se encuentran en el casco urbano incluida la Inspección de Policía. Aclara que Peque es un municipio de sexta categoría razón por la cual a las personas de la zona rural les toca trasladarse hasta el casco urbano a efectos de poder realizar sus gestiones.

Expone que la vereda Maderal, donde actualmente residen los accionantes, se encuentra a cinco (5) horas del casco urbano a lomo de mula, ante la inexistencia de una vía terciaria. Por ende los campesinos que no cuentan con dicho medio de transporte, pueden demorarse incluso siete (7) horas.

Considera que con las actuaciones del Juzgado Municipal y el Banco Agrario, se están vulnerando los derechos fundamentales de los adultos mayores, a saber, la vida, la dignidad humana y la salud, considerando que los mismos son trasladados por sus familiares o por terceras personas en barbacoas, telas de costal, canastos de café entre otros medios y es posible que debido a ello, sufran algún accidente grave.

Por lo anterior, y con fundamento en la primacía del derecho sustantivo sobre el procedimental, reitera la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los adultos

mayores afectados, frente a lo cual podría considerarse la colaboración del Secretario General y de Gobierno con Funciones de Inspección de Policía en la labor de autenticación de poderes.[33]

ii. Consideraciones y fundamentos

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

2.1. De entrada la Sala advierte la presencia de una tensión constitucional entre la exigencia del requisito de autenticación ante juez o notario para la reclamación de la ayuda estatal por conducto de una tercera persona respaldada en la necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la fe pública, y los principios de solidaridad, respeto a los derechos humanos y la garantía efectiva al mínimo vital que se podrían afectar por la obligación de concurrir ante dichas autoridades.

En este sentido y de acuerdo con los antecedentes anteriormente expuestos, la Sala debe resolver el siguiente problema jurídico: se vulneran los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la vida digna de dos (2) beneficiarios del programa Colombia Mayor, al exigirles para el pago del subsidio su presencia física en las dependencias de la entidad bancaria o el otorgamiento de un poder a un tercero autenticado ante juez o notario, pese a que estas personas se encuentran en condiciones precarias de salud, presentan serias dificultades de desplazamiento a la cabecera municipal donde se ubican aquellas dependencias, y no cuentan con los medios económicos suficientes por lo que necesitan de esos recursos para garantizar una vida en condiciones dignas?

2.2. Para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala analizará (i) la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, (ii) el principio de solidaridad y la protección constitucional especial a los adultos mayores en situación de indigencia o de extrema

pobreza, (iii) el requisito de la autenticación para la reclamación de recursos públicos y, finalmente (iv) se resolverá el caso concreto.

3. Cuestión previa: procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

3.1. Ausencia de temeridad

3.1.1. En el trámite objeto de revisión, el Consorcio Colombia Mayor invocó el fenómeno de la temeridad, en tanto previo a la presentación de la tutela que se revisa, la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia se pronunció sobre una acción presentada por la Personera Municipal de Peque,[34] que se fundaba en los mismos hechos y en las mismas pretensiones que las planteadas en esta oportunidad.

3.1.2. En múltiples ocasiones, esta Corporación ha establecido que se configura la temeridad respecto de un asunto puesto en conocimiento del juez de tutela, cuando se reúnen los siguientes requisitos: (i) identidad de partes; (ii) identidad de hechos; (iii) identidad de pretensiones; (iv) ausencia de justificación razonable y objetiva frente al ejercicio de la nueva acción de tutela y (v) mala fe o dolo del accionante en la interposición de la nueva tutela.

Si la actuación cuestionada cumple con los anteriores requisitos, puede concluirse que se trata de una actuación temeraria que lesiona los principios de cosa juzgada y seguridad jurídica, en tanto se trata de un asunto sobre el cual ya existe una decisión judicial definitiva e inmutable. Sin embargo, teniendo en cuenta que la acción de tutela es un derecho fundamental, y cualquier restricción en su ejercicio para proteger el adecuado funcionamiento de la administración de justicia debe ser limitado, el juez deberá en cada caso concreto, evaluar cuidadosamente las motivaciones de la nueva tutela y, desde allí, desentrañar los verdaderos motivos que impulsan la presentación de una nueva acción, partiendo de la base que la buena fe se presume en todas las actuaciones de los particulares ante las autoridades públicas, de suerte que resulta imperativo demostrar que se incurrió, real y efectivamente en una conducta proscrita por el ordenamiento.

3.1.3. Con fundamento en lo expuesto, la Sala considera que en el presente asunto no se configura el fenómeno jurídico de la temeridad teniendo en cuenta los siguientes argumentos: (i) como primera medida no existe identidad de las partes accionantes. La

primera acción de tutela, según se desprende de lo indicado por el Consorcio Colombia Mayor, fue presentada por la Personera Municipal de Peque, al tiempo que la tutela que hoy se revisa fue impulsada por el señor Aicardo Antonio Graciano David en representación de sus padres; (ii) si en gracia de discusión se pensará que esta primera tutela fue presentada por la funcionaria pública en representación de varios adultos mayores beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, entre ellos quienes hoy acuden al amparo constitucional y que en consecuencia operaría la temeridad ante la identidad de partes, debe advertirse que en la primer tutela el juez de segunda instancia, en este caso la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia decretó la nulidad de todo lo actuado desde el auto admisorio de la demanda y, en consecuencia, eliminó desde el punto de vista jurídico toda actuación de la peticionaria tendiente a lograr la defensa de los derechos fundamentales de sus representados. Es decir, este “primer intento” de conseguir la protección no tuvo efectos jurídicos, y a partir del mismo la jurisdicción constitucional no emitió algún pronunciamiento de fondo respecto de las pretensiones invocadas.

Por lo anterior, dicha decisión no hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, y no sería lógico tomarla en cuenta para determinar la existencia o no de multiplicidad de acciones,[35] máxime cuando con ella no se otorgó protección a los derechos fundamentales de los accionantes, de modo que la vulneración predicada es actual. Pero además, no obra elemento de prueba que permita inferir siquiera sumariamente la condición de agente oficiosa o representante de la Personera Municipal frente a los peticionarios y demás adultos mayores, pues no reposa copia en el expediente de esta primera actuación respecto de la cual pueda verificarse en contraste con la segunda tutela, si en efecto existe concurrencia en los elementos configurativos de la temeridad. Tan solo existe una afirmación de tal hecho más no prueba siquiera sumaria que lo acredite.

En sentencia T-767 de 2011,[36] la Sala Segunda de Revisión se refirió a la prueba relevante que tiene la idoneidad de demostrar la temeridad. En esta ocasión, se indicó que se presentaba una inexistencia de actuación temeraria cuando en el expediente de tutela no obraba escrito de la anterior acción de tutela o de la decisión adoptada con ocasión de su presentación, con el fin de intentar establecer la identidad de hechos, partes y pretensiones. En este mismo sentido, en la sentencia T-837 de 2011,[37] la Sala Cuarta de Revisión consideró que la sola afirmación relacionada con la presunta actuación temeraria sin la demostración siquiera sumaria de tal hecho, no constituía motivo suficiente para

considerar el uso indebido de la acción constitucional. Esta posición fue reiterada en la sentencia T-349 de 2013.[38]

En este sentido, no se acreditan los presupuestos exigidos por esta Corporación para considerar una acción como temeraria.

3.2. El señor Aicardo Antonio Graciano David quien actúa en calidad de agente oficioso de sus padres está legitimado para interponer la acción de tutela en su nombre y representación

3.2.1. De conformidad con el inciso 1º del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela puede ser instaurada por la persona directamente afectada o por quien actúe en su nombre.[39] De igual manera, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991,[40] establece: “[l]a acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud (...)”

De los artículos citados se deriva la posibilidad de que la demanda de tutela sea instaurada por quien, si bien no es el titular de los derechos amenazados o vulnerados, sí ostenta un interés legítimo para solicitar el amparo de los derechos de otra persona. Así por ejemplo, para el ejercicio de la agencia oficiosa,[41] deben constatarse de manera puntual los siguientes requisitos: (i) que el directamente afectado se encuentre imposibilitado para interponer directamente la acción, bien sea (1) por circunstancias físicas, (2) por razones síquicas que pudieren haber afectado su estado mental, o (3) debido a un estado de indefensión que le impida acudir a la justicia y, (ii) una manifestación expresa donde conste que se obra en calidad de agente oficioso. Solo cuando estos dos requisitos sean satisfechos, se afirma que el agente goza de legitimación por activa para agenciar los derechos fundamentales de su titular.

3.2.2. En el caso concreto, se cumplen los requisitos constitucionales para el ejercicio de la agencia oficiosa. En efecto, (i) el accionante manifestó explícitamente en el escrito de demanda que está actuando en nombre de sus padres, Marco Tulio Graciano David y María

Ligia David de Graciano.[42] (ii) Está probado que estos últimos no pueden instaurar la acción de tutela a nombre propio comoquiera que se trata de personas con serias dificultades de movilización por su avanzada edad (87 y 75 años respectivamente) y complicaciones en sus condiciones de salud. Además se encuentran domiciliados en una vereda del municipio de Peque, Antioquia, al que solo pueden acceder en mulas, barbacoas, telas de costal, canastos de café debido a la precariedad de las rutas de acceso, hecho que implica largas jornadas de desplazamiento que pueden superar incluso las cinco (5) horas. Así mismo, no cuentan con recursos económicos suficientes.

Las anteriores afirmaciones además de tornar verosímil la imposibilidad física para ejercer por sí mismos la defensa de sus derechos fundamentales que en este caso fue asumida por una persona de su núcleo familiar respectivo, dándole plena viabilidad al ejercicio del amparo, ni siquiera fueron cuestionadas por las entidades accionadas y fueron incluso confirmadas por el Alcalde de Peque, de manera que con fundamento en el principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Carta Política[43] deben tenerse por ciertas. (iii) Finalmente, los agenciados no hicieron manifestación alguna de no querer que la acción se interponga en su nombre, ni existe ninguna evidencia dentro de las pruebas disponibles de tal ausencia de voluntad.

En estas condiciones, la Sala reconoce el derecho que tiene el accionante de promover la presente acción de tutela, pues tiene un interés legítimo y actual para ejercer la misma en aras de buscar la protección inmediata de los derechos fundamentales de dos (2) sujetos de especial protección constitucional. En consecuencia, se configura en el presente caso la legitimación por activa y se torna procedente la presente acción de tutela.

3.3. En el presente asunto se cumple con el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela

3.3.1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela sólo procede (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto;[44] o (iii) cuando se interpone para evitar la consumación de un perjuicio

irremediable en un derecho fundamental, evento en el que el amparo procede de manera transitoria, es decir, mientras se produce una decisión definitiva por parte del juez natural.

A partir de las reglas establecidas, esta Corporación 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 las particularidades de cada asunto. Por ello, es indispensable que en todos los casos analizados, el juez constitucional realice previamente una valoración de la realidad fáctica y de los elementos de juicio con trascendencia para el examen del asunto objeto de estudio, y de esta manera pueda determinar si es o no necesario proteger urgente e inmediatamente los derechos afectados a través del mecanismo constitucional.

3.3.2. Ahora bien, tratándose de personas de la tercera edad que además se encuentran en situación de extrema pobreza, esta Corporación se ha ocupado de analizar la eficacia e idoneidad de la acción de tutela. En sentencia T-207 de 2013,[45] la Sala Quinta de Revisión estudió la situación de un ciudadano de ochenta y dos (82) años de edad con serias complicaciones de salud, sin capacidad laboral para preverse sus propios recursos, que había sido retirado del Programa de Protección Social al Adulto Mayor al cual pertenecía desde hacía cinco (5) años, bajo el argumento de que se encontraba inmerso en la causal de retiro consistente en ser propietario de más de un inmueble. Sobre la procedencia de la tutela en el caso concreto, la Sala señaló que dada la premura que exigía la solución de una controversia en la cual se encontraban en juego derechos fundamentales de un adulto mayor carente de recursos económicos, como sujeto de especial protección constitucional, era factible aceptar que la acción de tutela se instituyera como el medio idóneo y eficaz para su protección. Sobre el particular se sostuvo:

“Esta corporación ha manifestado que, ‘por la disminución de sus capacidades físicas, la reducción de las expectativas de vida y la mayor afectación en sus condiciones de salud, estas personas constituyen uno de los grupos de especial protección constitucional y, por este motivo, resulta para ellos desproporcionado ser sometidos a esperar que en un proceso ordinario se resuelvan sus pretensiones”.[46]

3.3.3. En el caso objeto estudio, el recurso de amparo fue interpuesto en representación de

dos (2) adultos mayores de ochenta y siete (87)[47] y setenta y cinco (75) años de edad,[48] que padecen serios quebrantos de salud y además carecen de ingresos suficientes para su manutención. Ambos son beneficiarios de los subsidios económicos otorgados por el programa “Colombia Mayor”, que precisamente se encarga de ayudar a la población de la tercera edad en situación de extrema pobreza o indigencia. En esa medida se trata de personas en situación de vulnerabilidad, que requieren en forma prioritaria la intervención del Estado a efectos de garantizarles sus derechos fundamentales, no sólo mediante el reconocimiento de la referida ayuda, sino también por medio de las actuaciones indispensables para lograr que ese subsidio sea efectivamente recibido por los tutelantes, pues de nada sirve el reconocimiento de una prestación económica que no puede hacerse efectiva. [49]

Bajo estos presupuestos, la Sala encuentra que dadas las condiciones actuales de los peticionarios, quienes son sujetos de especial protección constitucional y la relevancia que reviste el caso por estar en juego derechos de rango fundamental, no existe realmente un medio judicial ordinario que revista la idoneidad para proteger los derechos que los accionantes estiman vulnerados puesto que se argumenta que la causa de dicha vulneración es la omisión de las autoridades encargadas de facilitar el trámite de autenticación.

En consecuencia, la Sala de Revisión considera que, dada la necesidad de resolver en forma inmediata y definitiva la controversia que ha surgido respecto de la entrega de los subsidios estatales de los que dependen estos adultos mayores para su subsistencia en condiciones mínimas de dignidad, por su celeridad, la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para alcanzar este fin.

4. El principio de solidaridad y la protección constitucional especial a los adultos mayores en situación de indigencia o de extrema pobreza

4.1. La Constitución establece en el artículo 1º que “la solidaridad entre las personas que la integran y la prevalencia del interés general” constituyen uno de los valores fundantes de nuestra comunidad política. Asimismo, en su artículo 95 numeral 2º incluye, entre los deberes de la persona y del ciudadano, el de “obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la

vida o la salud de las personas.”

Desde sus primeras decisiones, la Corte se ha referido a las consecuencias normativas de tales preceptos, señalando que: “(l)a solidaridad es un valor constitucional que presenta una triple dimensión. Ella es el fundamento de la organización política (CP art. 1º); sirve, además, de pauta de comportamiento conforme al que deben obrar las personas en determinadas situaciones y, de otro lado, es útil como un criterio de interpretación en el análisis de las acciones u omisiones de los particulares que vulneren o amenacen los derechos fundamentales (CP arts. 86 y 95-1).”[50]

Para lograr este propósito se ha indicado que es indispensable la intervención de los particulares a través de la cooperación y la ayuda mutua necesaria ante las necesidades, dificultades y contratiempos que se presenten en la cotidianidad del individuo en condición de peligro o de indefensión.[51] Pero también, este deber de solidaridad se ha radicado en cabeza de las autoridades públicas quienes deben desplegar acciones humanitarias de apoyo, atención y protección ante situaciones que pongan en peligro la vida, la salud e incluso la dignidad humana de los ciudadanos. De este modo, tanto las instancias oficiales o los servidores públicos encargados del ejercicio de las funciones sociales del Estado, como los particulares, están llamados por la Constitución y la ley a cumplir con su parte de deberes, lo cual implica un comportamiento consciente de la interdependencia de los diversos individuos en la sociedad.

4.2. El principio de solidaridad se proyecta, de manera específica, en los mandatos constitucionales que establecen un deber de especial protección para personas y grupos humanos en situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta, como las mujeres cabeza de familia (art. 43 CP), los menores (arts. 44 y 45), las personas enfermas y discapacitadas (art. 47) y los ancianos (art. 46), entre otros.

En relación con las personas de la tercera edad, el ordenamiento jurídico Colombiano ha sido tajante a la hora de garantizar el ejercicio de sus derechos fundamentales mediante su goce efectivo, lo cual se ve reflejado en disposiciones de rango constitucional,[52] de derecho internacional[53] y en el orden legal.[54] Especial énfasis se ha hecho en la protección de quienes además de ubicarse en edades avanzadas, no cuentan con ingresos suficientes para alcanzar una congrua subsistencia.

Frente a este hecho, el artículo 46 constitucional establece una obligación de la familia, la sociedad y el Estado de brindarles protección y asistencia promoviendo su integración a la vida activa y comunitaria. Se establece además que en caso de indigencia, el Estado tiene la obligación de garantizarles los “servicios de la seguridad social integral” y un “subsidio alimentario.” Y es que precisamente, lo que se pretende es evitar que los adultos mayores no queden abandonadas a su propia suerte debido a las aflicciones propias de su edad, las enfermedades que los aquejan y en la gran mayoría de casos, la precaria situación económica a la que se enfrentan durante su vejez al punto de caer en la indigencia o pobreza extrema. Por ello, el artículo 13 de la Constitución Política señala que “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta.” Para ello, es imperativo que por intermedio de todas sus dependencias y líneas de acción, adopte medidas en su beneficio.

El compromiso del Estado Social de Derecho es “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.”[55]

4.3. La Corte ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre las implicaciones concretas del principio de solidaridad en relación con el caso que ahora ocupa la atención de la Sala. En la sentencia T- 025 de 2015,[56] la Sala Cuarta de Revisión estudió la solicitud de amparo presentada por dos (2) adultos mayores beneficiarios del Programa “Colombia Mayor” quienes invocaban la vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y al mínimo vital con ocasión de la negativa impartida por el Banco Agrario Sucursal Peque de recibirles los poderes otorgados por ellos a terceras personas para que en su nombre reclamaran la ayuda estatal de la que eran beneficiarios.

La razón aducida por la entidad para ello, se sustentaba en que dichos documentos no se encontraban autenticados por un notario o juez de la República, desconociendo para el efecto que las razones que les impedían reclamar directamente el subsidio, o autenticar la autorización, se relacionaban con problemas de salud y la gran distancia a recorrer entre el

casco urbano y la vereda en la que residían.

En esta ocasión, la Sala estimó que obligar a los adultos mayores accionantes que residían en la zona rural del municipio de Peque, a desplazarse a la cabecera municipal en condiciones inhumanas, para que pudieran cobrar directamente el subsidio del programa “Colombia Mayor” o autenticar el poder que le otorgaran a un tercero para que, en su nombre, lo reclamaran, por un notario o juez de la República, resultaba una carga desproporcionada que ocasionaba la vulneración de sus derechos fundamentales a una vida digna y a un mínimo vital. Por esta razón, el Estado, en virtud del principio de solidaridad, debía entrar a garantizar las condiciones para que dichos ancianos pudieran disfrutar plenamente de sus derechos.

Bajo esa línea de orientación, la Sala concedió la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital y a una vida digna no solo de los peticionarios sino también de cuarenta y cinco (45) ancianos que al igual que los primeros (i) vivían en la zona rural del municipio de Peque; (ii) no podían desplazarse al casco urbano a cobrar directamente el subsidio por problemas de salud o por la imposibilidad de transportarse; (iii) habían otorgado poder a un tercero para que, en su nombre, lo reclamarán y, (iv) requerían que dicho documento fuera autenticado por un notario o juez de la República.

Con fundamento en lo expuesto, y considerando que no era posible desconocer el requisito de autenticación exigido como presupuesto para el cobro del subsidio por conducto de una tercera persona, le ordenó a la Juez Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, desplazarse, cada dos (2) meses, a la zona rural del municipio a autenticar las huellas y firmas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor.” Adicionalmente se le ordenó al Alcalde del municipio de Peque, Antioquia, que como primera autoridad de policía del municipio, debía garantizar el acompañamiento de la Policía Nacional o el Ejército a la referida funcionaria cada vez que se desplazará a la zona rural del municipio a autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores y por esta vía debía coadyuvarle facilitándole los medios necesarios para la efectiva realización de dicha labor.

Finalmente, se le ordenó al Consorcio “Colombia Mayor” reconocer a los beneficiarios, en la próxima consignación, los subsidios dejados de reclamar y reintegrar al programa a aquellos ancianos que hubieren sido retirados por el no cobro consecutivo de los subsidios y

que se encontraran en las condiciones señaladas en la sentencia.

4.5. Así mismo, en desarrollo de este mandato constitucional, el Estado ha implementado diversas acciones afirmativas que se han traducido en procedimientos, planes y programas sociales de asistencia encaminados a procurar el mayor bienestar posible para los sectores más desventajados de la sociedad como los adultos mayores. Ello se ha materializado a través de la entrega de subsidios económicos que permiten satisfacer las necesidades más básicas de este grupo de la población. Uno de estos programas es “Colombia Mayor.”

Dicho programa tiene el propósito de proteger a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o extrema pobreza, por lo cual asigna un subsidio equivalente a ciento cincuenta mil pesos (\$150.000) por persona con el que se pretende, satisfagan sus necesidades básicas.

Su financiamiento se produce con los recursos de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional[57] y son administrados por sociedades fiduciarias encargadas, entre otras, de girar el dinero a los beneficiarios del subsidio económico. Actualmente se regula a través de las disposiciones previstas en la Resolución 1370 de 2013 del Ministerio de Trabajo.[58] En virtud de esta normativa, los beneficiarios del programa son seleccionados por los entes territoriales según el cumplimiento de ciertos requisitos,[59] 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.[60]

La aplicación de los criterios de priorización busca seleccionar como beneficiarios del programa exclusivamente a los adultos mayores en las condiciones de pobreza más críticas.

Por ello, para su ingreso, los entes territoriales deben remitir la certificación suscrita por el adulto mayor en donde éste manifieste no poseer más de un bien inmueble, no contar con pensión u otros subsidios e ingresos superiores a los siguientes: 1) si el adulto mayor vive solo, su ingreso mensual no debe superar el salario mínimo legal mensual vigente y 2) si vive con su familia el ingreso familiar debe ser inferior o igual al salario mínimo vigente.

En relación con el pago del subsidio, este se efectúa en forma bimestral y el dinero permanece en la entidad bancaria o en la entidad autorizada para prestar el servicio de giros postales de cada municipio por un término de diez (10) días hábiles, al cabo de los cuales si no es reclamado es devuelto al Fondo de Solidaridad Pensional. Para el siguiente

giro programado, se consignan los dineros correspondientes al periodo anterior y al periodo actual. En caso de que nuevamente el beneficiario no proceda a su reclamación, se procede a su bloqueo. Incluso se contempla como causal de pérdida del derecho al subsidio el no cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros. Además, se requiere que el auxilio sea reclamado personalmente por el beneficiario o, en su defecto, por quien tenga poder autenticado ante juez o notario.

5. El requisito de la autenticación para la reclamación de recursos públicos

5.1. De conformidad con la Constitución, la ley y la jurisprudencia, la autenticación es un trámite procesal cuya función es la de imprimir seguridad jurídica a los documentos, actos, contratos, negocios y declaraciones hechas por los particulares.[61] Esta solemnidad resulta relevante cuando se trata de documentos que implican transacción, desistimiento y, en general, disposición de derechos, sobre los cuales se exige para su validez y nacimiento a la vida jurídica, el cumplimiento de esta formalidad.[62]

En relación con las disposiciones que consagran el requisito de la autenticación, se tienen los artículos 73 al 78 del Decreto 960 de 1970,[63] 34 y 35 del Decreto 2148 de 1983[64] y 25 y 36 del Decreto 019 de 2012.[65] Concretamente el artículo 244 del Código General del Proceso[66] establece que “es auténtico un documento cuando existe certeza sobre la persona que lo ha elaborado, manuscrito, firmado, o cuando exista certeza respecto de la persona a quien se atribuya el documento. Los documentos públicos y los privados emanados de las partes o de terceros, en original o en copia, elaborados, firmados o manuscritos, y los que contengan la reproducción de la voz o de la imagen, se presumen auténticos, mientras no hayan sido tachados de falso o desconocidos, según el caso.” Así mismo, el artículo 78 del Decreto 960 de 1970 señala que: “la autenticación solo procede respecto de documentos de que no emanen directamente obligaciones, no equivale al reconocimiento, tiene el valor de un testimonio fidedigno, y no confiere al documento mayor fuerza de la que por si tenga.” Finalmente, el artículo 14 del Decreto 2148 de 1983 dispone que: “el poder otorgado por documento privado deberá ser presentado personalmente o reconocido ante juez o notario, con las formalidades de ley.”

5.2. El Programa Colombia Mayor prevé que la autenticación a través de notario o juez constituye un “medio” plausible y de primer grado en tanto con ella se busca (i) asegurar el

fin de proteger la seguridad en las transacciones por medio de la adecuada acreditación de la personalidad; (ii) garantizar la eficiente destinación de los recursos públicos hacia sus beneficiarios y, (iii) evitar detrimentos patrimoniales al erario.

Dicha formalidad se encuentra instituida en el Manual Operativo del programa, actualizado mediante la Resolución No. 1370 de 2013,[67] al prever que en aquellos eventos en los que no sea posible la comparecencia personal del beneficiario directo para la entrega del beneficio económico por tratarse de adultos mayores en condición de discapacidad física o de otro orden que no puedan desplazarse hacia el lugar previsto para este fin, se contempla la posibilidad de cobro por conducto de una tercera persona para lo cual se exige un poder del titular debidamente autenticado ante juez o notario en el cual manifieste expresamente esta voluntad. Este, tendrá una vigencia para un pago o un giro de subsidios.[68]

Bajo este supuesto, resulta pertinente analizar la finalidad constitucional que cumple el requisito de la autenticación.

5.3. La Corte tuvo ocasión de pronunciarse sobre este aspecto en la sentencia C-952 de 2000,[69] donde se examinó la constitucionalidad de las disposiciones contenidas en los artículos 70 del Decreto 960 de 1970[70] y 828 del Decreto 410 de 1971[71] a propósito de la exigencia de la autenticación ante juez o notario como presupuesto para la efectividad de los actos jurídicos celebrados por parte de personas en condición de invidencia. En esta oportunidad, se concluyó que la exigencia de autenticación perseguía un fin constitucionalmente admisible en la medida en que con ella se buscaba (i) dotar de validez a los actos jurídicos celebrados que implicaran el reconocimiento de firmas y contenido de los documentos suscritos; (ii) garantizar la seguridad en el tráfico jurídico y reconocer la plena capacidad jurídica de los sujetos de derecho a través del cumplimiento de unos requisitos establecidos en la ley y, (iii) se concebía como una garantía indispensable para asegurar el pleno ejercicio de los derechos constitucionales de personas en condición de debilidad manifiesta y un medio adecuado para evitar actividades fraudulentas y actuaciones desleales de terceros que eventualmente pretendieran sacar provecho de su condición particular. En este sentido, la intervención de un juez de la República o de un notario, funcionarios encargados de ejercer la función fedante, resultaba proporcionada y necesaria para alcanzar la finalidad protectora de las normas por lo que debía declararse su exequibilidad. En palabras de la Corte:

“Es por eso que preceptos como los acusados, encargados de disponer las condiciones mediante las cuales el consentimiento dado por los invidentes los obliga jurídicamente, no parten de la base de una cualidad personal que se subestima o desconsidera, sino que se apoyan precisamente en el deseo de garantizar el pleno ejercicio de la personalidad jurídica de ciertos sujetos y crear condiciones en las que la eficacia de sus actos jurídicos dependa de algo más -ciertamente con mayor poder vinculante- que la buena voluntad de los cocontratantes y el espontáneo deseo de cumplir lo pactado.”

5.4. La Constitución Política, en su artículo 131,[72] instituye la función notarial como un servicio público y le confiere al legislador su reglamentación. El Decreto 960 de 1970[73] reconoce la naturaleza de esta actividad que implica el ejercicio de la fe pública. La Corte ya ha precisado el alcance de la prestación de dicho servicio en los siguientes términos:

“...Los notarios no desarrollan únicamente un servicio público, como podría ser el transporte o el suministro de electricidad, sino que ejercen una actividad, que si bien es distinta de las funciones estatales clásicas, a saber, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, no puede ser calificada sino como una verdadera función pública. En efecto, el notario declara la autenticidad de determinados documentos y es depositario de la fe pública, pero tal atribución, conocida como el ejercicio de la “función fedante”, la desarrolla, dentro de los ordenamientos que han acogido el modelo latino de notariado, esencialmente en virtud de una delegación de una competencia propiamente estatal, que es claramente de interés general.

Esta función de dar fe es además claramente de interés general por cuanto establece una presunción de veracidad sobre los documentos y los hechos certificados por el notario, con lo cual permite un mejor desarrollo de la cooperación social entre las personas, en la medida en que incrementa la seguridad jurídica en el desenvolvimiento de los contratos y de las distintas actividades sociales.

Los notarios no son, en sentido subjetivo, servidores públicos, así objetivamente ejerzan la función de dar fe pública de los actos que requieren de su intervención.[74] Son, en cambio, particulares que prestan en forma permanente la función pública notarial, bajo la figura de la descentralización por colaboración, de conformidad con los artículos 123 inciso final, 210 inciso segundo, y 365 inciso segundo, de la Carta Política.

En síntesis, las principales notas distintivas del servicio notarial, tal como se expuso en la sentencia C-1508/00, son: (i) es un servicio público, (ii) de carácter testimonial, (iii) que apareja el ejercicio de una función pública, (iv) a cargo normalmente de los particulares en desarrollo del principio de descentralización por colaboración y (v) a los cuales se les otorga la condición de autoridades.”[75]

En síntesis, el notario es un colaborador del Estado por lo que las atribuciones de las que ha sido investido, implican su sometimiento al régimen jurídico fijado por el legislador y aparejan el control y la vigilancia ejercida por este, encargado por el Estatuto Fundamental de asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos, de promover y asegurar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, garantizar el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares (artículos 2, 365 y 366 de la C.P.).

5.4.1. Diferentes disposiciones normativas justifican el ejercicio de la función de autenticación a cargo de los notarios. El artículo 3 del Decreto 960 de 1970,[76] establece que dentro de las funciones de los notarios está la de: “autorizar el reconocimiento espontáneo de documentos privados” y “dar testimonio de la autenticidad de firmas de funcionarios o particulares y de otros notarios que las tengan registradas ante ellos.”[77] Por su parte, los artículos 73 al 78 de la misma normativa señalan la manera como debe materializarse esta función e indican que “el notario podrá dar testimonio escrito de que la firma puesta en un documento corresponde a la de la persona que la haya registrado ante él, previa confrontación de las dos. También podrá dar testimonio de que las firmas fueron puestas en su presencia, estableciendo la identidad de los firmantes.” En igual sentido, el Decreto 2148 de 1983[78] dispone en su artículo 34 que “en la diligencia de reconocimiento de un documento privado el notario dejará constancia de la manifestación del interesado, suscrita por éste, de que el contenido de aquél es cierto.” Así mismo, el artículo 35 dispone que “para la autenticación de firmas podrá también utilizar un sello que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 73 del Decreto-Ley 0960 de 1970. Las diligencias de autenticación serán suscritas por el notario con firma autógrafa en último lugar.”[79]

5.5. Por otra parte, el ordenamiento jurídico ha autorizado y reconocido el ejercicio de la función fedante a cargo de los jueces de la república. En efecto, esta Corporación, mediante sentencia C-952 de 2000,[80] previamente citada, reconoció la legitimidad de esta actividad en cabeza de la aludida autoridad al señalar que: “la intervención de un juez de la República o de un notario, funcionarios a quienes se les encomienda la tarea de dar fe sobre la autenticidad de ciertas actuaciones jurídicas, se convierte en un mecanismo eminentemente garantista, antes que una carga excesiva o innecesaria, que resulta proporcionada con la finalidad protectora que se desea brindar a un grupo de ciudadanos.”

Además, existen diversos antecedentes legales en los que dentro de un contexto similar al analizado en esta oportunidad, se ha autorizado sin mayores trabas el ejercicio de la fe pública a cargo de dichos funcionarios públicos:

(i) A través de la Instrucción Administrativa No. 24 de agosto veintidós (22) de dos mil tres (2003), la Superintendencia de Notariado y Registro examinó la consulta presentada por la Juez Promiscuo Municipal de Tauramena, Casanare en relación con la posibilidad jurídica para realizar autenticaciones de firmas y de fotocopias en un contexto en el cual el único despacho judicial del municipio era el de su titularidad y la notaría más cercana se encontraba a varios kilómetros de este. En esta ocasión, la Superintendencia adujo que el juez podía autenticar los documentos privados que le fueran presentados, lo cual comprendía el reconocimiento de las firmas que aparecieran en el documento y el contenido de éste. Concretamente, sostuvo lo siguiente:

“Si el Código de Procedimiento Civil no estableció un ritual específico para el reconocimiento por parte del juez de documentos privados, bien podría el Juez utilizar de manera analógica la forma establecida por el Estatuto Notarial, ya que la finalidad de la diligencia es la misma: darle autenticidad a un documento

Privado.”

(ii) Por medio de la Consulta No. 4822 del cuatro (4) de diciembre de dos mil doce (2012) presentada ante la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro por parte del Juez Único Promiscuo Municipal de Oporapa, Huila, se reconoció la posibilidad jurídica de los jueces de esta categoría para ejercer funciones de autenticación de firmas y

de fotocopias en municipios donde no existieran notarías. Lo anterior, por cuanto una interpretación de las normas jurídicas que consagraban este requisito, no excluía el ejercicio de la función fedante a cargo de estos servidores judiciales y por el contrario establecían que un documento era auténtico cuando se presentará ante juez o notario.

Una clara expresión de ello, se refleja en el Memorando PRE 2200-137 del veinticinco (25) de junio de dos mil nueve (2009) firmado por el Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Icetex,[81] en el cual se analizó el requisito de la autenticación de títulos valores, entendidos como la carta de instrucciones que debían suscribir los beneficiarios de créditos educativos y sus deudores solidarios. En esta oportunidad, se indicó que con la finalidad de reducir el trámite que implicaba este requisito procesal, era viable aceptar otras alternativas que permitían alcanzar con el mismo grado de eficacia el fin perseguido. En este sentido, era posible considerar el reconocimiento de firmas ante (i) la autoridad más cercana al domicilio, a saber, alcalde, inspector de policía, juez o notario, (ii) ante el mismo funcionario del Icetex o (iii) por medio de la firma a ruego ante la autoridad competente cuando se tratará de personas que no supieran o no pudieran firmar (Subraya la Sala).

Lo anterior encuentra sustento en los siguientes argumentos:

(i) El artículo 6 del Decreto 019 de 2012,[82] establece que: “los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir. Las autoridades deben estandarizar los trámites, estableciendo requisitos similares para trámites similares.” Esta disposición, constituye una manifestación de que en las actuaciones judiciales debe prevalecer el derecho sustancial por encima del derecho formal. Por disposición del artículo 228 Superior,[83] las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas.

(ii) Existen situaciones dentro del ordenamiento jurídico en las cuales el mismo legislador ha previsto que de acuerdo a circunstancias excepcionales o de urgencia manifiesta, la competencia general para la realización de ciertos actos jurídicos asignada en principio a determinados funcionarios públicos, puede y debe ser suplida por autoridades diferentes a

las habilitadas por antonomasia dado el contexto de ocurrencia de los hechos y la necesidad de evitar consecuencias adversas que puedan derivarse en punto de la garantía de derechos fundamentales, al aplicar estrictamente dichas atribuciones.

Los artículos 1107,[84] 1108,[85] 1110[86] y 1111[87] del Código Civil[88] habilitan el ejercicio de la función testamentaria radicada por regla general en los jueces y notarios en otros funcionarios diferentes. En tratándose del otorgamiento de testamento marítimo disponen que “podrán testar en la forma prescrita por el artículo 1105 no sólo los individuos de la oficialidad y tripulación, sino cualesquiera otros que se hallaren a bordo del buque colombiano de guerra, en alta mar.” Igualmente disponen que “en caso de peligro inminente podrá otorgarse testamento verbal a bordo de un buque de guerra en alta mar” cuya recepción se producirá por conducto del comandante o su segundo con la consecuente obligación de remitirlo al juez por conducto del secretario de Estado.

En igual sentido y en relación con el testamento en buque mercante, el artículo 1112 del mismo estatuto dispone que: “en los buques mercantes bajo bandera colombiana, podrá solo testarse en la forma prescrita por el artículo 1105, recibándose el testamento por el capitán o su segundo o el piloto, y observándose además lo prevenido en el artículo 1107.”

En esta misma línea, el artículo 1098 del Código Civil flexibiliza la atribución de las competencias generales y regladas y dispone que: “en tiempo de guerra, el testamento de los militares, y de los demás individuos empleados en un cuerpo de tropas del territorio o de la república, y asimismo el de los voluntarios, rehenes y prisioneros que pertenecieren a dicho cuerpo, y el de las personas que van acompañando y sirviendo a cualquiera de los antedichos, podrá ser recibido por un capitán, o por un oficial de grado superior al de capitán, o por un intendente de ejército, comisario o auditor de guerra. Si el que desea testar estuviere enfermo o herido, podrá ser recibido su testamento por el capellán, médico o cirujano que le asista; y si se hallare en un destacamento, por el oficial que lo mande, aunque sea de grado inferior al de capitán.”

Otro ejemplo, lo constituye el artículo 1499 del Código de Comercio[89] a propósito de la facultad que se le otorga al capitán de una nave para ejercer las funciones de delegado de la autoridad principal con efectos civiles. Concretamente se indica que: “el capitán recibirá

el testamento de las personas a bordo, observando las formalidades previstas por las leyes. Igualmente, con sujeción a las disposiciones relativas al registro civil, levantará actas de los nacimientos, matrimonios y defunciones acaecidos durante el viaje, y ejercerá las funciones notariales que le asigne la ley. En caso de urgencia justificada, el capitán tendrá, además, las atribuciones de juez municipal en lo relativo a la celebración del matrimonio civil." Incluso es tan amplia la norma, que se le atribuye a los capitanes de una nave de línea de navegación de altura, funciones estrechamente ligadas con la fe pública, al disponer que "podrá dar fe de que la firma puesta en un documento es auténtica."

Las anteriores disposiciones permiten evidenciar la manera como la realización de ciertos actos jurídicos que implican disposición de derechos y cuya competencia principal ha sido asignada en cabeza de jueces y notarios, se ha ido materializando en otras autoridades igualmente legitimadas y facultadas para ello. En situaciones de extrema necesidad, se atribuyen las funciones de la fe pública más allá de las autoridades mencionadas a capitanes de buque, capellanes, militares, entre otros ciudadanos.

5.7. En conclusión, el requisito de la autenticación para la reclamación de recursos públicos persigue fines constitucionalmente legítimos, en los que principalmente se busca asegurar que estos lleguen a sus destinatarios evitando cualquier desviación fraudulenta en su asignación y entrega. Esta función ha sido atribuida en principio a los jueces y a los notarios. Sin embargo, con la finalidad de aligerar las formalidades y darle prevalencia al derecho sustancial, es posible en casos excepcionales la intervención de otras autoridades públicas e incluso de particulares.

6. Caso concreto

6.1. La acción de tutela objeto de estudio fue interpuesta por el señor Aicardo Antonio Graciano David en calidad de agente oficioso de sus padres, los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano. Ambos son personas de la tercera edad, con complicaciones en su estado de salud, en situación de extrema pobreza y residentes en la vereda Maderal del municipio de Peque, ubicada a considerable distancia del casco urbano y a la cual se llega a través de una vía en mal estado. Por sus condiciones, estas personas requieren la protección de sus derechos fundamentales por parte del Estado, mediante el reconocimiento de prestaciones sociales y económicas materializadas a través

del subsidio previsto en el programa “Colombia Mayor” como desarrollo de la protección que se predica de los adultos mayores en el artículo 46 de la Constitución Política.

La principal razón que motivó al accionante a interponer la tutela en nombre de sus padres, consiste en la dificultad de aquellos para acceder efectivamente a dichos subsidios, en tanto sus condiciones de vulnerabilidad les impiden proceder a efectuar su cobro de manera personal o en su defecto a través de una tercera persona, pues para ello se exige la autenticación de un poder ante juez o notario. Dicha situación se agrava aún más, si se considera que la no reclamación consecutiva de la ayuda programada en dos giros, puede implicar la pérdida del derecho sobre el mismo. En todo caso, el señor Aicardo Antonio aclara que no pretende que con el amparo se exima a sus padres del requisito de la autenticación, sino que se facilite la realización de dicha diligencia.

6.2. Conforme se indicó en la parte considerativa de esta providencia, mediante la sentencia T-025 de 2015,[90] la Sala Cuarta de Revisión concedió con efectos inter comunis el amparo invocado y, por tal razón, las decisiones de protección adoptadas se extendieron también a todos los adultos mayores que (i) son beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, (ii) viven en la zona rural del municipio de Peque, (iii) no pueden desplazarse al casco urbano a cobrar directamente el subsidio por problemas de salud o por la imposibilidad de transportarse (iv) otorgan poder a un tercero para que, en su nombre, lo reclame y (v) requieren que dicho documento sea autenticado por la Juez Promiscuo del municipio de Peque.

Bajo esta premisa el precedente fijado en aquella oportunidad es aplicable a la resolución del presente caso y su regla de decisión debe respetarse y atenderse integralmente en esta ocasión con fundamento en razones de celeridad y seguridad jurídica. Además, la Sala comparte los planteamientos allí formulados en torno a que la medida de exigir la plena identificación y voluntad de los beneficiarios del subsidio económico a través de las autenticaciones de poderes cuando quiera que su cobro se va a efectuar por conducto de una tercera persona es razonable, pues persigue un fin constitucionalmente válido, cual es el de proteger los recursos estatales evitando suplantaciones, defraudaciones patrimoniales al erario público y brindando seguridad a las personas beneficiarias de la entrega de la ayuda que les otorga el programa “Colombia Mayor”, en tanto la exigencia de autenticación procura asegurar que estos recursos lleguen a sus destinatarios.

Ello adquiere mayor fuerza, si se tiene en cuenta que los recursos de este programa son escasos y los aspirantes a ingresar al mismo superan su capacidad de atención. Por eso, los subsidios se otorgan a los adultos mayores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, a través de un proceso eficiente y oportuno de focalización que garantice la recepción de la ayuda por parte de quienes más lo necesitan.

Adicionalmente, comparte los argumentos según los cuales trasladar la carga de desplazamiento a los adultos mayores resulta desproporcionada y excesiva, debido a que las difíciles condiciones de transporte y de orden público que se registran en la zona, no pueden tener un efecto adverso sobre quienes requieren atención prioritaria del Estado en tanto lo único que no se puede permitir, es dejar de garantizar sus derechos, y ello supone el no sometimiento a cargas mayores para acceder a su goce.

Se reitera que el deber estatal de asistencia y protección emanado de la propia Carta Política[91] no puede ser trasladado bajo ningún presupuesto a individuos inmersos en una condición real de vulnerabilidad. La esencia del Estado Social y Democrático de Derecho debe siempre velar por el respeto a la dignidad humana, la prevalencia del interés general y la solidaridad, la cual adquiere un mayor grado de compromiso cuando se trata de personas en condiciones de debilidad manifiesta como aquellas de la tercera edad, quienes comúnmente no se encuentran en la capacidad de procurarse su autocuidado y requieren de alguien más, en este caso de la ayuda del Estado y de la sociedad misma.

Por estas razones, la Sala revocará la sentencia de primera instancia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia, el ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014), que negó el amparo invocado por el señor Aicardo Antonio Graciano David en calidad de agente oficioso de sus padres, los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano y la de segunda instancia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el tres (3) de julio de dos mil catorce (2014), que la confirmó. En su lugar concederá la tutela de los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la vida digna de los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano.

En consecuencia, se le ordenará a la Juez Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, desplazarse, cada dos (2) meses, a la zona rural del municipio a autenticar las huellas y firmas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pueden

cobrar, directamente, el subsidio y otorgan poder a un tercero, para que en su nombre y representación, lo reclame.

Así mismo, se le ordenará al Alcalde del municipio de Peque, Antioquia, que como primera autoridad de policía del municipio, garantice el acompañamiento de la Policía Nacional o el Ejército a la Juez Promiscuo Municipal de Peque cada vez que se desplace a la zona rural del municipio a autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, que no pueden acudir al casco urbano. En igual sentido, deberá como encargado de la ejecución del programa “Colombia Mayor” en la entidad territorial, coadyuvar a dicha funcionaria en la labor de autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, que no pueden acudir al casco urbano, facilitándole los medios necesarios para su efectiva realización.

En todo caso, se aclara que por constituir este evento la misma hipótesis que se estudió en la sentencia T-025 de 2015,[92] no es necesario proteger a todos los adultos mayores beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que presenten las mismas condiciones de vulnerabilidad de los peticionarios, en tanto a través de la providencia en mención, ya se les otorgó el amparo, decisión que como ya se mencionó es aplicable a la resolución de este caso y por ende su regla debe atenderse y respetarse integralmente. Bajo esta premisa, será necesario únicamente extender los efectos inter comunis de la sentencia T-025 de 2015[93] en relación directa con los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano.

6.3. Ahora bien, debe advertirse que en municipios apartados de la geografía nacional como ocurre con el municipio de Peque en el cual se presentan graves alteraciones al orden público y constantes dificultades de desplazamiento debido a la precariedad de la infraestructura vial, es necesario prever medios alternos para proteger en forma efectiva e integral los derechos fundamentales de sujetos especialmente protegidos, a saber, personas de la tercera edad inmersas en condiciones extremas de vulnerabilidad, cuando quiera que la Juez Promiscuo Municipal de Peque no pueda desplazarse hasta la zona rural de dicha localidad a efectos de agotar el trámite de autenticación.

Durante el término de traslado de la presente acción de tutela, con el fin de mitigar las dificultades en la relación estado-ciudadano y de esta manera lograr un mayor

acercamiento con la comunidad afectada, la Alcaldía Municipal de Peque indicó que los funcionarios y contratistas que laboran para la administración municipal, independientemente de sus funciones han venido desplazándose a las cuarenta y dos (42) veredas del municipio de Peque, debido a que dentro del Plan de Desarrollo Municipal se están ejecutando programas y proyectos en cada una de ellas y el propósito es descentralizar el servicio de las diferentes secretarías y dependencias de la administración a través del acompañamiento en dichos lugares. Advirtió que los desplazamientos se vienen realizando cada dos (2) meses en algunos corregimientos durante el término de dos (2) días.

En armonía con lo anterior, el Secretario General y de Gobierno con Funciones de Inspección de Policía de Peque, consciente de las condiciones de vulnerabilidad de sus habitantes, también emprendió acciones de acercamiento con la población mayor, al punto de manifestar su voluntad de cooperar en la realización de la actividad de autenticación de poderes a través de la toma de huellas y firmas conforme se desprende de lo indicado por el Alcalde Municipal en su respuesta al trámite.[94] Incluso el mismo accionante en su escrito de tutela, solicita como pretensión principal la intervención de este funcionario en la garantía de sus derechos.[95]

La Sala ha constatado además que el procedimiento de toma de huellas y firmas propuesto por el Secretario General y de Gobierno con Funciones de Inspección de Policía, se viene llevando a cabo en otros municipios que presentan similares dificultades para el desplazamiento de sus adultos mayores a la cabecera municipal. Obra dentro del expediente un documento del municipio de Giraldo, Antioquia de fecha dieciséis (16) de mayo de dos mil trece (2013) en el cual el Inspector de Policía y Tránsito Municipal certifica, a través del procedimiento de toma de huellas y firmas, la autorización que realiza el señor Carlos Enrique Campo Usuga a la señora Flor Ángela Campo Usuga para que en su nombre y representación esta última reclame el subsidio económico proveniente del programa "Colombia Mayor." En el mismo, se precisa que el documento fue expedido por dicha dependencia considerando que en la jurisdicción territorial aludida no existe círculo notarial.[96] Asimismo consta que en las dependencias del Banco Agrario de este municipio se reconoce validez a los poderes tramitados por conducto de la Inspección de Policía y Tránsito.

A partir de lo mencionado, la Sala encuentra que en el presente asunto se configura la existencia de un medio alternativo integrado por (i) la realización de desplazamientos habituales de los funcionarios del municipio de Peque a otras veredas y corregimientos; (ii) la posibilidad de que en estos desplazamientos se lleve a cabo la toma de huellas y firmas de los adultos mayores a partir de la iniciativa propuesta por el Secretario de Gobierno y, (iii) las experiencias de otros municipios que afrontan similares dificultades y han implementado este tipo de medidas.

6.4. Con fundamento en lo expuesto y considerando que en casos como éste, la obligación mínima de las instituciones públicas es (i) hacer un acompañamiento que garantice una protección apropiada de las personas de la tercera edad en situación de extrema precariedad; (ii) hacer efectivo el mandato constitucional que le impone a la sociedad y al Estado el deber de concurrir para la protección de este grupo vulnerable de personas; (iii) remover las barreras de acceso, acercando el Estado a los ciudadanos; (iv) respetar las disposiciones legales relativas al trámite de autenticación ante juez o notario, reafirmando el carácter indelegable de la función fedante y, (v) asegurar la entrega de la ayuda a sus destinatarios, será el Secretario General y de Gobierno con Funciones de Inspección de Policía de Peque, con el acompañamiento de los demás funcionarios de la Alcaldía Municipal, quienes deberán desplegar acciones afirmativas en favor de los peticionarios, de suerte que puedan acceder a los recursos que otorga el Estado sin mayores condicionamientos y cargas de las que de por sí supone su condición actual y evitar con esto la pérdida del derecho al subsidio ante el cobro inoportuno del mismo.

Estas acciones afirmativas van encaminadas justamente (i) a superar las eventuales dificultades que podría tener la Juez Promiscuo Municipal de Peque para desplazarse a las zonas rurales y cumplir ella misma todo el proceso de autenticación y, (ii) reafirmar el mandato constitucional de solidaridad para que no sean los adultos mayores quienes deban soportar la carga del desplazamiento.

Por esta razón, la Sala estima que la materialización de dicho procedimiento de autenticación, deberá suplirse de la siguiente manera.

Como se indicó en precedencia, la Alcaldía Municipal de Peque viene adelantando unos desplazamientos bimensuales a las cuarenta y dos (42) veredas del municipio, debido no

solo a que se están ejecutando programas y proyectos en cada una de ellas sino además porque de conformidad con el Manual Operativo del programa "Colombia Mayor" la entidad territorial, es la instancia encargada de la política social local y de la ejecución del programa, en su jurisdicción, y por lo tanto le corresponde, entre otras cosas, el coordinar, controlar y vigilar la entrega y recibo del subsidio por parte de los beneficiarios.

En el texto de la providencia se dejó claro que la función de autenticación es exclusiva de los jueces y de los notarios por lo que no es jurídicamente posible que sean los funcionarios de la Alcaldía Municipal quienes asuman su cumplimiento. No obstante, si es constitucionalmente admisible que sea el Secretario General y de Gobierno con Funciones de Inspección de Policía de Peque quien con el acompañamiento de la autoridad local y aprovechando los desplazamientos que se vienen efectuando, realice de manera preliminar al proceso de autenticación, un procedimiento de certificación de firmas y toma de huellas de los peticionarios y demás adultos mayores inmersos en sus mismas condiciones de vulnerabilidad. Esto con la finalidad de agilizar dicho proceso a través de una labor inicial de constatación de la supervivencia y correlativa identificación de estas personas, sin que con ello se desconozcan funciones constitucionales o legales previamente establecidas, en tanto dicha actividad no requiere ser desplegada por alguien investido de una facultad especial pues se circunscribe exclusivamente a una labor de verificación.

Agotada esta primera etapa, en la cual ya se ha verificado la identidad de los adultos mayores beneficiarios del programa "Colombia Mayor," plasmado sus firmas autorizando la entrega del subsidio a un tercero y por ende se han expedido las correspondientes certificaciones por el Secretario General y de Gobierno del municipio de Peque, en aras de dar efectivo cumplimiento a las reglas generales de competencia en materia de autenticación y de los funcionarios autorizados para tal fin, la Alcaldía Municipal deberá remitirlas al Juzgado Promiscuo Municipal de Peque o a la Notaría de Ituango (por ser éste el círculo notarial que comprende al municipio de Peque) para que sean estos quienes culminen directamente el proceso de autenticación en su respectivo lugar de trabajo.

Finalizada esta segunda etapa, en la que efectivamente ya se cuenta con los poderes debidamente autenticados, Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano así como los demás adultos mayores del municipio que se encuentren en similares condiciones, podrán reclamar por conducto del tercero autorizado, el recurso económico del programa

“Colombia Mayor” en las instalaciones del Banco Agrario, Sucursal Peque sin que para ello les sean impuestos obstáculos de tipo formal.

En un municipio donde los índices de pobreza exceden la normalidad y donde las condiciones de vulnerabilidad son extremas, se activa precisamente esa suerte de división de trabajo, en la cual todos los agentes sociales deben asumir de manera responsable el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social y la protección efectiva de los derechos fundamentales especialmente de los más desventajados.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos del presente proceso de tutela, ordenada mediante auto del cuatro (4) de diciembre de dos mil catorce (2014).

Segundo.- REVOCAR la sentencia de primera instancia proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Antioquia, el ocho (8) de mayo de dos mil catorce (2014), que negó el amparo invocado por el señor Aicardo Antonio Graciano David en calidad de agente oficioso de sus padres, los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano, contra el Ministerio de Salud y Protección Social, el Juzgado Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, la Notaría Única de Ituango, el Banco Agrario, y otros, y la de segunda instancia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el tres (3) de julio de dos mil catorce (2014), que la confirmó. En su lugar CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital y a la vida digna de los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano.

Tercero.- DECLARAR que los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano, se encuentran cobijados por los efectos inter comunis de la sentencia T-025 de 2015.[97]

Cuarto.- ORDENAR a la Juez Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, desplazarse, cada dos

(2) meses, a la zona rural del municipio a autenticar las huellas y firmas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pueden cobrar, directamente, el subsidio y otorgan poder a un tercero, para que en su nombre y representación, lo reclame.

Quinto.- ORDENAR al Alcalde del municipio de Peque, Antioquia, que como primera autoridad de policía del municipio, garantice el acompañamiento de la Policía Nacional o el Ejército a la Juez Promiscuo Municipal de Peque cada vez que se desplace a la zona rural del municipio a autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, que no pueden acudir al casco urbano.

Sexto.- ORDENAR al Alcalde del municipio de Peque, Antioquia, que como encargado de la ejecución del programa “Colombia Mayor” en la entidad territorial, coadyuve a la Juez Promiscuo Municipal de Peque en la labor de autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, que no pueden acudir al casco urbano, facilitándole los medios necesarios para su efectiva realización.

Séptimo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Peque que en caso de no ser posible el desplazamiento de la Juez Promiscuo Municipal de Peque previsto en la sentencia T-025 de 2015, deberá dentro de los desplazamientos bimensuales que hasta la fecha se vienen llevando a cabo en las diferentes veredas y corregimientos aledaños al municipio de Peque, adoptar las medidas adecuadas y necesarias para que el Secretario General y de Gobierno con Funciones de Inspección de Policía de Peque realice un procedimiento de certificación de firmas y toma de huellas de los peticionarios y demás adultos mayores. Esto con la finalidad de agilizar dicho proceso a través de una labor inicial de constatación de la supervivencia y correlativa identificación de estas personas.

Octavo.- Por Secretaría General, INFORMAR a los señores Marco Tulio Graciano David y María Ligia David de Graciano que pueden acercarse a la Personería Municipal de Peque, Antioquia, para que, con fundamento en lo establecido en el numeral 15 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994, los oriente en el ejercicio de sus derechos.

Noveno.- Líbrese por Secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Aicardo Antonio Graciano David, quien nació el veintinueve (29) de julio de mil novecientos setenta y cuatro (1974) (folio 10). En adelante, cuando se cite un folio, debe entenderse que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[2] Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Marco Tulio Graciano David, quien nació el veintisiete (27) de marzo de mil novecientos veintisiete (1927) (folio 7).

[3] Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora María Ligia David de Graciano, quien nació el quince (15) de noviembre de mil novecientos treinta y ocho (1938) (folio 9).

[4] Conforme el acuerdo consorcial de fecha treinta (30) de noviembre de dos mil doce (2012) se constituyó una alianza estratégica conformada por las sociedades fiduciarias: Fiduprevisora SA, Fiducoldex SA y Fiducentral SA estableciéndose así el Consorcio Colombia Mayor 2013 antes Consorcio Prosperar. Su actividad se limita a observar las instrucciones y ordenamientos formulados por el Ministerio de Trabajo, en virtud del contrato de encargo fiduciario No. 216 de dos mil trece (2013), donde se estableció que este Consorcio cuenta con la calidad de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, a cargo del manejo de las dos (2) subcuentas denominadas: 1. Subcuenta de Solidaridad, que financia

el Programa de Subsidio al Aporte en Pensión-PSAP- y la 2. Subcuenta de Subsistencia, con la cual se financia el Programa “Colombia Mayor” (folio 138).

[5] El Programa Colombia Mayor tiene por finalidad proteger a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, no cuentan con una pensión, viven en la indigencia o en la pobreza extrema mediante la entrega bimestral de un subsidio económico que contribuye a mejorar sus condiciones de vida y que oscila entre cuarenta mil pesos (\$40.000) y setenta y cinco mil pesos (75.000). El manual operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor, en su anexo técnico No. 1 establece lo siguiente: “2.1 Población Objeto. Pueden ser beneficiarios del programa los colombianos que: (i) han residido los últimos 10 años en el país, (ii) con una edad de 3 años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones, (iii) clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN que carecen de rentas o ingresos suficientes para subsistir, es decir, son personas o que viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo mensual vigente, o viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo mensual vigente o residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor o asisten como usuarios a un centro diurno, o los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos” (folio 138). Dicho manual operativo fue actualizado durante la vigencia del año 2013 mediante la Resolución No. 1370 del dos (2) de mayo de dos mil trece (2013). En el artículo 2 del citado acto administrativo se previó que los ajustes requeridos por el Manual Operativo se harían a través del anexo técnico elaborado por la Dirección de Pensiones y otras Prestaciones del Ministerio de Trabajo (folio 23 del cuaderno de segunda instancia).

[6] Copia de un documento suscrito por el señor Carlos Enrique Campo Usuga, beneficiario del programa del Adulto Mayor del Municipio de Giraldo, Antioquia por medio del cual autoriza a la señora Flor Ángela Campo Usuga para que en su nombre reclame el subsidio que le corresponde. El documento cuenta con el aval del Inspector de Policía y Tránsito Municipal de Giraldo (folio 5).

[7] Decreto 3771 de 2007, “Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.” Artículo 37. “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: 7. No cobro consecutivo de subsidios

programados en dos giros.” Igualmente el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor señala que es un motivo de pérdida del derecho al subsidio el: “No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros.” Sobre las reglas de pago del subsidio se indica en el numeral 2.15 lo siguiente: “Los pagos se efectúan bimestralmente y el dinero permanece en la entidad bancaria o en la entidad autorizada para prestar el servicio de giros postales de cada municipio, como mínimo durante 10 días hábiles, de acuerdo con la programación que se establezca. Pasado este tiempo si los dineros no han sido cobrados, se devuelven al Fondo de Solidaridad Pensional. Para el siguiente giro se consignan los dineros correspondientes al periodo anterior y al periodo actual de giro. En el caso que nuevamente el beneficiario no efectúe el cobro, no se realiza un nuevo giro, procediéndose a bloquear al beneficiario hasta tanto el ente territorial no establezca, el motivo o razón por la cual dicho cobro no se ha realizado debiéndose realizar el debido proceso que permita determinar si procede el retiro o la reactivación de pago enviando las respectivas novedades al administrador fiduciario” (folios 28 y 35 del cuaderno de segunda instancia).

[8] Sobre el particular indica el accionante: “El municipio cuenta con el casco urbano, 40 veredas y 6 corregimientos, de los cuales un corregimiento y dos veredas cuentan con vía carretable (transporte vehicular), el ingreso a lomo de mula, los llamados caminos de herradura” (folio 1). Adicionalmente obra certificación emitida por la Cogestora Social de la Red Unidos de Peque, la señora Claudia Milena Moreno Moreno dirigida a la Personera Municipal, Liliana Salazar David, en donde manifiesta lo siguiente: “Por medio de la presente, me permito informarle que tengo conocimiento del estado de salud de dos adultos mayores: María Ligia David de Graciano con cc 21910204 y su cónyuge Marco Tulio Graciano David con cc 3542540 de Peque (Ant), ellos tienen 75 y 86 años respectivamente motivo por el cual se les dificulta el desplazamiento hacia la zona urbana teniendo en cuenta que la vereda donde residen, Maderal, queda a 6 horas de camino de herradura. Por lo anterior se les dificulta desplazarse a la zona urbana para realizar el cobro del subsidio de adulto mayor. También es pertinente mencionar que el señor Aicardo Antonio Graciano David con cc 15286633 de Peque (Ant) persona que solicita el derecho es hijo de los adultos antes mencionados vive en el mismo hogar y es el responsable del sustento de estas dos personas. Agradezco atención especial a este caso ya que si se acumula 3 pagos quedarán totalmente fuera del programa” (folio 6).

[9] Folios 17, 111 al 130.

[10] Nora Elena Ortiz Posada.

[11] Folios 31 y 32.

[12] Artículo 160. “Horas ordinarias y extraordinarias. Las funciones notariales serán ejercidas dentro de las horas y días hábiles, pero en casos de urgencia inaplazable, al requerimiento de personas que se hallen imposibilitadas para concurrir a la oficina, el servicio se prestará en horas extraordinarias o en días festivos. Fuera de estos casos, los Notarios no están obligados a prestar su ministerio, pero podrán hacerlo voluntariamente” (folios 33 y 34).

[13] “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

[14] Consulta No.1231 del cuatro (4) de agosto de dos mil trece (2013) emitida por la Superintendencia de Notariado y Registro.

[15] La titular del despacho es la señora Luz Inés Castrillón Puerta.

[16] Las razones plasmadas en la Resolución para ordenar dicha delegación fueron las siguientes: “ Considera el juzgado que ante la situación particular del área rural del Municipio de Peque, donde el campesino se tiene que movilizar a pie o a caballo porque no hay vías terciarias hacia las veredas, es obvio que los adultos mayores, por su edad, no están en capacidad física de realizar largas jornadas de 6, 7 u 8 horas a pie o a caballo, para llegar a la cabecera municipal; condición física menguada por el transcurso del tiempo de un lado, y por el otro, por las largas jornadas que debieron soportar para buscar los servicios que se ofrecen en el área urbana. El Juzgado en ausencia de notaría en el Municipio debe tomar una decisión ajustada a derecho que solucione el impase.” Agrega: “ Que es preciso, necesario e indispensable solucionar dicho impase que está perjudicando en gran manera la calidad de vida de los adultos mayores del área rural del municipio que pertenecen al programa “Colombia Mayor” siendo jurídicamente procedente y viable la figura de la delegación para tomar las huellas y las firmas de los ancianos autorizantes en aplicación analógica del artículo 1 del Decreto 1534 de 1989, facultado por la ley

integradora por excelencia 153/1887 que establece reglas para interpretar e integrar todo el ordenamiento jurídico buscando que ningún caso dentro del territorio Colombiano quede sin solución” (folios 45 al 47).

[17] Certificaciones emitidas por el Capitán Oscar Javier Ospina Bello, Comandante de la Estación de Policía de Peque, Hugo León Girón Graciano, Alcalde Municipal de Peque y el Subteniente William Fernando Medina Ramírez, Comandante de la Estación de Policía de Peque mediante las cuales informan sobre la grave situación de orden público en la zona rural del municipio por presencia de milicias de las Farc y bandas criminales como los Urabeños. Además constatan la ausencia de una Brigada del Ejército Nacional que preste seguridad en la zona (folios 41 al 43 y 48).

[18] Folios 35 al 39.

[20] La titularidad de la Alcaldía Municipal de Peque se encuentra a cargo del señor Hugo León Girón Graciano.

[21] Folios 134 al 136.

[22] El señor Juan Carlos López Castrillón es el gerente general del Consorcio Colombia Mayor.

[23] “Por la cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.”

[24] Decreto Ley 019 de 2012, artículo 24. “Los documentos que implican transacción, desistimiento y, en general, disposición de derechos, deberán presentarse y aportarse a los procesos y trámites administrativos de acuerdo con las normas especiales aplicables. De la misma manera, se exceptúan los documentos relacionados con el sistema de seguridad social integral y los del magisterio” (folio 143).

[25] Folios 137 al 148.

[26] Folios 60 al 68, 91, 103 al 107, 109 al 111 del cuaderno principal y folios 3 al 14 del cuaderno de segunda instancia.

[27] “Por la cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

[28] Folio 157.

[29] Folios 177 al 182.

[30] Folios 26 al 33 del cuaderno de Revisión.

[31] Folios 34 al 38 del cuaderno de Revisión.

[32] Según indica la Alcaldía Municipal de Peque, algunas veredas se encuentran a nueve (9) horas aproximadamente del casco urbano a lomo de mula, estando la más cercana a diez (10) minutos.

[33] Folios 39 al 45 del cuaderno de Revisión.

[34] Liliana Ayde Salazar David.

[35] Al respecto, puede observarse la sentencia T-370 de 2010 (MP Mauricio González Cuervo). En esa oportunidad, la Sala Segunda de Revisión evaluó si un ciudadano había actuado temerariamente al presentar cuatro (4) acciones de tutela sucesivas pretendiendo la indexación de la primera mesada pensional. Se concluyó que no existía temeridad ni alteración de la cosa juzgada constitucional, porque no concurría la triple identidad en las respectivas solicitudes y, además, porque uno de los procesos no podía ser tenido en cuenta para el examen porque fue declarado nulo por los jueces de instancia.

[36] MP Mauricio González Cuervo.

[37] MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[38] MP. Luis Ernesto Vargas Silva. En esta oportunidad, la entidad accionada afirmó que la acción de tutela era temeraria por presentarse identidad de partes, hechos y objeto. No obstante, no aportó prueba siquiera sumaria que demostrará el uso indebido de la solicitud de amparo constitucional a través de la verificación de los presupuestos exigidos para ello. Se limitó a aportar un telegrama en el cual se indicaba que la primera acción había sido declarada improcedente, documento que a lo sumo permitía probar la identidad de partes

más no el resto de elementos configurativos de la temeridad. Por ello, ante la ausencia de pruebas relevantes para constatar los requisitos de este fenómeno o la existencia de alguna justificación razonable frente al ejercicio de una nueva acción de tutela por parte de la actora, resultaba imposible determinar la temeridad invocada y, por ello, el cargo fracasaba.

[39] Constitución Política “Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. (...)”

[40] “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

[41] La figura de la agencia oficiosa, ha adquirido un papel importante cuando se trata de personas de la tercera edad. En síntesis, se ha considerado que por la disminución de sus capacidades físicas, la reducción de las expectativas de vida y la mayor afectación en sus condiciones de salud resulta factible el ejercicio de la acción de tutela por conducto de la agencia oficiosa en tanto son más latentes sus condiciones de debilidad manifiesta y por ende la posibilidad de procurarse su auto cuidado. Ello considerando además la premura que exige la solución de una controversia que involucre directamente las garantías constitucionales de adultos mayores.

[43] 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.”

[44] De conformidad con el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, la acción de tutela será improcedente en aquellos casos en que existan otros medios de defensa judicial al alcance del accionante. Ello significa que existiendo tales medios, corresponde al actor agotarlos, antes de acudir a la vía constitucional; a esto se refiere el carácter subsidiario de la acción de tutela. Ahora bien, la idoneidad y eficacia del medio judicial ordinario debe ser analizada en cada caso concreto y respecto de los derechos

fundamentales cuya protección se reclama. Esta afirmación está respaldada en el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, en el que se establece que la existencia de otro medio de defensa judicial “será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.”

[45] MP Jorge Iván Palacio Palacio.

[46] En este mismo sentido, en la sentencia T-495 de 1997 (MP Carlos Gaviria Díaz), la Sala Cuarta de Revisión examinó la situación de dos (2) adultos mayores que se encontraban en situación de pobreza extrema. Al abordar la procedencia de la tutela, la Sala precisó la ausencia de garantía efectiva desde el punto de vista constitucional que ofrecían los medios ordinarios de defensa. Concretamente señaló que: “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.”

[47] Fotocopia de la cédula de ciudadanía del señor Marco Tulio Graciano David, quien nació el veintisiete (27) de marzo de mil novecientos veintisiete (1927) (folio 7).

[48] Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora María Ligia David de Graciano, quien nació el quince (15) de noviembre de mil novecientos treinta y ocho (1938) (folio 9).

[49] La Constitución Política consagra una protección especial para las personas de la tercera edad, que en hechos concretos debe traducirse en un tratamiento singularizado que se ajuste a sus necesidades y requerimientos. El artículo 46 superior prescribe que “[e]l 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.” Y esta no es una cláusula meramente retórica sino que tiene un contenido específico dentro del ordenamiento jurídico, que en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela impone a las autoridades judiciales especial diligencia, cuidado y atención en el examen formal, teniendo presente que estas personas han sufrido una disminución en sus aptitudes

físicas por el paso del tiempo.

[50] Sentencia T-125 de 1994 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En esta oportunidad, la Sala Tercera de Revisión examinó el caso de un ciudadano que solicitaba por vía de tutela, se obligará a un particular, en este caso su propio hijo, a suministrar información relativa a un negocio jurídico en el que tenía interés directo e, incluso, se hiciera exigible judicialmente en su favor el pago de la parte del precio que le correspondía por concepto de sus derechos sobre el bien objeto de compraventa. La Sala consideró que más allá de una controversia eminentemente contractual, se trataba de un asunto con especial relevancia constitucional por estar en juego el principio de solidaridad, el cual debía gobernar las relaciones entre las partes contratantes y los deberes constitucionales de los hijos frente a los padres, quien en este caso, era ya una persona de la tercera edad carente de recursos económicos y con padecimientos de salud. Precisó que el ocultamiento de la información de un negocio a quién estaba vitalmente interesado en él, configuraba una conducta que ponía a la persona en situación de indefensión respecto del contratante que abusaba de su posición privilegiada. Con fundamento en lo expuesto, le ordenó a la parte accionada, informar por escrito a su padre acerca del negocio de venta realizado y el destino final dado a los bienes y dineros recibidos por la enajenación del bien, así como suministrarle copia auténtica de todos y cada uno de los documentos suscritos por él que tuvieran relación con el referido negocio.

[51] Este argumento fue explicado por la Corte en la sentencia T-149 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) en los siguientes términos: “La solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la exigencia dirigida principalmente al Estado, pero también a los particulares, de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse a sí mismos. La solidaridad, al lado de la libertad y la igualdad, desarrolla uno de los grandes ideales de las revoluciones constitucionales, la fraternidad, valor necesario para hacer posible tanto el disfrute de iguales libertades para todos como la estabilidad política de las sociedades pluralistas modernas. Es esta una solidaridad democrática que no compromete la autonomía de los individuos y de las organizaciones sociales.” En esta ocasión se revisó una acción de tutela interpuesta por una persona de cincuenta y ocho (58) años de edad, quien solicitaba su inscripción en el programa “Revivir”, por medio del cual el distrito de Bogotá administraba el subsidio para adultos mayores indigentes o en situación de extrema pobreza. Argumentaba que tenía

derecho a ingresar a este programa por su estado de invalidez derivada de las afecciones cardíacas que padecía, que le impedía emplearse y, por lo tanto, percibir ingresos para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia. La Sala Tercera de Revisión determinó que la administración no le había suministrado de manera precisa la información necesaria acerca de los requisitos que debía cumplir y las pruebas que debía allegar para ser inscrito en el programa, situación que vulneraba sus derechos a la información, al debido proceso administrativo, a la vida y a la seguridad social.

[52] 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.”

[53] Entre los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad (art. 93 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 (aprobado mediante la Ley 319 de 1996, declarada exequible en Sentencia C-251 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero), 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.” Así mismo, en 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 46 sobre Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, en la cual se consagran cinco principios que tienen relación estrecha con los derechos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a saber: (i) Independencia: acceso a los alimentos, al agua potable, al alojamiento, al vestido y a los cuidados de salud; (ii) Participación: los adultos mayores pueden y deben participar

activamente en la definición y aplicación de las políticas que tienen que ver con su bienestar; (iii) Cuidados: las personas mayores debe ser beneficiarias de la protección y atención de sus familias, y que gocen de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, ya sea que se encuentren en un hogar familiar, en un establecimiento sanitario o en una casa de retiro; (iv) Autorrealización: posibilidad de asegurar el pleno desarrollo de las capacidades y habilidades del adulto mayor y (v) Dignidad: las personas mayores deben ser respetadas y apreciadas por su sola calidad de seres humanos, independientemente de cualquier condición derivada de la edad, el sexo, la raza, el origen étnico, sus discapacidades o situación financiera, que no deben ser explotadas física o mentalmente para lograr cualquier retribución económica, y que deben ser tratadas con equidad y justicia.

[54] A nivel legislativo el mandato de protección al adulto mayor pobre fue desarrollado originalmente por los artículos 257 a 262 de la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.” Allí fue contemplado dentro de los denominados “servicios sociales complementarios”, un programa de auxilios encaminado a garantizar el mínimo vital de ancianos pobres que cumplieran una serie de requisitos. Este programa en sus inicios debía ser ejecutado y administrado por la Red de Solidaridad Social. Más adelante, con la expedición de la Ley 797 de 2003 “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”, el manejo de los programas de protección de los ancianos pobres en situación de pobreza le fue transferido al Fondo de Solidaridad Pensional, que había sido creado por el artículo 25 de Ley 100. Originalmente este Fondo fue concebido como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyo objeto era el de subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carecieran de recursos para efectuar la totalidad del aporte (literal I del artículo 13 y artículo 26 de la Ley 100 de 1993). No obstante, con la modificación introducida por la Ley 797, se dividió el campo de acción de este Fondo en dos subcuentas: la de solidaridad y la de subsistencia. A la primera le fue confiado el objeto original de subsidiar los aportes a pensión de un sector de los trabajadores, mientras que a la segunda le fue asignada la protección de los ancianos pobres o indigentes a la que se refiere el artículo 258 de la Ley 100 y que había estado en cabeza de la Red de Seguridad Social. 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.

[55] Sentencia T-426 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En esta oportunidad, la Sala Segunda de Revisión se ocupó de examinar el caso de una persona de sesenta y nueve (69) años de edad, carente de recursos económicos que reclamaba su derecho a la sustitución pensional ante el fallecimiento de su cónyuge, petición frente a la cual la entidad accionada había tardado más de diez (10) meses en resolver de fondo. La Sala encontró que esta actuación ponía en riesgo el derecho al mínimo vital y a la subsistencia digna de un sujeto de especial protección constitucional a quien el Estado debía procurarle un trato digno y prioritario. Por ello, ordenó el reconocimiento de la prestación solicitada al encontrar además satisfechos los requisitos exigidos para tal fin.

[56] MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[57] Mediante la Ley 797 de 2003 se creó la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Artículo 1°. “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 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.” Artículo 2°. “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: // [...] 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. [...]” Actualmente el Decreto 3771 de 2007, “Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo Solidaridad Pensional” se encarga de definir la naturaleza y el objeto del Fondo de Solidaridad Pensional y de sus subcuentas.

[58] “Por la cual se actualiza el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor.”

[59] El manual operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor, en su anexo técnico No. 1 establece lo siguiente: “2.1. Población Objeto. Pueden ser beneficiarios del programa los colombianos que: (i) han residido los últimos 10 años en el país, (ii) con una edad de 3 años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones, (iii) clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN que carecen de rentas o ingresos suficientes para subsistir, es decir, son personas o que viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo mensual vigente, o viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo mensual vigente o residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor o asisten como usuarios a un centro diurno, o los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos.”

[60] El manual operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor, en su anexo técnico No. 1 establece lo siguiente: “2.9. Criterios de Priorización. En el proceso de selección de beneficiarios que adelante la entidad territorial, debe 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 solo y no depende económicamente de ninguna persona. 6. Haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes a dicho sistema. En este evento, el beneficiario deberá informar que con este subsidio realizará el aporte a

pensión con el fin de cumplir los requisitos. Este criterio se utilizará cuando al beneficiario le hagan falta máximo 100 semanas de cotización. 7. Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio. 8. Fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio. 9. Madres comunitarias sin acceso al Sistema General de Pensiones. 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 priorizados, cada seis (6) meses.”

[61] Sentencia C-952 de 2000 (MP Carlos Gaviria Díaz), concretamente el concepto emitido por la Superintendencia de Notariado y Registro.

[62] Decreto 019 de 2012: “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública”, Artículo 36. “El artículo 24 de la ley 962 de 2005, quedará así: Presunción de validez de firmas. Las firmas de particulares impuestas en documentos privados, que deban obrar en trámites ante autoridades públicas no requerirán de autenticación. Dichas firmas se presumirán que son de la persona respecto de la cual se afirma corresponden. Tal presunción se desestimará si la persona de la cual se dice pertenece la firma, la tacha de falsa, o si mediante métodos tecnológicos debidamente probados se determina la falsedad de la misma. Los documentos que implican transacción, desistimiento y, en general, disposición de derechos, deberán presentarse y aportarse a los procesos y trámites administrativos de acuerdo con las normas especiales aplicables. De la misma manera, se exceptúan los documentos relacionados con el sistema de seguridad social integral y los del magisterio.”

[63] “Por el cual se expide el Estatuto de Notariado.”

[64] “Por el cual se reglamentan los Decretos 960 y 2163 de 1970 y la Ley 29 de 1973.”

[65] “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.”

[66] Ley 1564 de 2012.

[67] “Por la cual se actualiza el Manual Operativo del Programa de Protección Social al

Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor.”

[68] El Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor en su numeral 2.15 señala lo siguiente: “Seguimiento a los pagos. Los beneficiarios que por razones de discapacidad física o de otro orden no pueden desplazarse y presentarse ante la entidad bancaria respectiva para retirar el dinero correspondiente a este subsidio, podrán otorgar poder a un tercero para que en su nombre y representación reclame el mismo. Dicho poder debe ser autenticado por juez o notario y tendrá la vigencia para un pago o un giro de subsidios.” Adicionalmente el numeral 3.2.12 establece: “Realiza pago a través de apoderado. Dicho poder no puede tener una vigencia superior a treinta (30) días.” (Subraya la Sala) (folios 28 y 29 del cuaderno de segunda instancia).

[69] MP Carlos Gaviria Díaz. A juicio del ciudadano demandante, las normas acusadas contrariaban los preceptos contenidos en los artículos 2, 4, 13, 14, 83 y 228 de la Carta Política, en tanto la exigencia contenida en las disposiciones impugnadas, establecía un tratamiento discriminatorio en contra de las personas invidentes, en tanto señalaba un requisito adicional del que dependía la efectividad de los actos jurídicos celebrados por estos ciudadanos. En palabras del accionante, “las normas demandadas limitan a los invidentes, ya que no pueden ejercer sus derechos en forma libre y justa, puesto que cada vez que van a celebrar un determinado contrato, o que se van a obligar con otra persona tienen que cumplir un simple formalismo como es el de autenticar la firma plasmada en el documento, previa lectura del mismo por juez o notario.” Agregó: “Igualmente, se infringe el principio de igualdad, puesto que a los invidentes para desarrollar una vida económica se les imponen una serie de requisitos como lo hacen las normas demandadas, para poder quedar obligados jurídicamente mientras que a las demás personas no.”

[70] “Por el cual se expide el Estatuto de Notariado.”

[71] “Por el cual se expide el Código de Comercio.”

[72] Constitución Política, artículo 131. “Compete a la ley la reglamentación del servicio público que prestan los notarios y registradores, la definición del régimen laboral para sus empleados y lo relativo a los aportes como tributación especial de las notarías, con destino a la administración de justicia. El nombramiento de los notarios en propiedad se hará mediante concurso. Corresponde al gobierno la creación, supresión y fusión de los círculos

de notariado y registro y la determinación del número de notarios y oficinas de registro.”

[73] “Por el cual se expide el Estatuto de notariado.” El artículo primero del referido Decreto señala que: “El notariado es una función pública que implica el ejercicio de la fe pública o notarial. La fe pública o notarial otorga plena autenticidad a las declaraciones emitidas ante el Notario y a lo que este exprese respecto de los hechos percibidos por él en el ejercicio de sus funciones, en los casos y con los requisitos que la ley establece.”

[74] Sobre este punto, en la sentencia C-181 de 1997 (MP Fabio Morón Díaz), la Corte sostuvo lo siguiente: “Para esta Corporación es indudable que a los notarios en el cumplimiento de sus labores relacionadas con la fe pública les asiste el carácter de autoridades. Ya la Corte Constitucional ha precisado que los particulares encargados del desarrollo de funciones públicas, ‘en el ejercicio de esas funciones ocupan la posición de la autoridad estatal gozando, por ende, de las prerrogativas del poder público. (...) Si bien, quienes prestan el servicio notarial no son servidores públicos, difícil sería entender el conjunto de tareas que les han sido asignadas si actos de tanta trascendencia como aquellos en los que se vierte el ejercicio de su función no estuvieran amparados por el poder que, en nombre del Estado, les imprimen los notarios en su calidad de autoridades.” En esta oportunidad, se examinó la constitucionalidad del artículo 2 del Decreto 960 de 1970, “Por el cual se expide el Estatuto de Notariado”. Se decidió declarar exequibles los vocablos “autoridad o” contenidos en el artículo 2 del Decreto 960 de 1970.

[75] Sentencia C-1212 de 2001 (MP Jaime Araujo Rentería). En esta oportunidad, se analizó la constitucionalidad del artículo 133 del Decreto 960 de 1970, “Por el cual se expide el Estatuto de Notariado.” La decisión final fue declarar la exequibilidad de la norma demandada. AV Manuel José Cepeda Espinosa, SV Rodrigo Escobar Gil y Rodrigo Uprimny Yepes.

[77] El mismo estatuto describe, cada una de las competencias transcritas. El artículo 68 del Decreto 960 de 1970 reza: “Quienes hayan suscrito un documento privado podrán acudir ante el notario para que este autorice el reconocimiento que hagan de sus firmas y del contenido de aquel. En este caso se procederá a extender una diligencia en el mismo documento o en hoja adicional, en que se expresen el nombre y descripción del cargo del notario ante quien comparecen; el nombre e identificaciones de los

comparecientes; la declaración de estos de que las firmas son suyas y el contenido del documento es cierto, y el lugar y fecha de la diligencia, que terminará con las firmas de los declarantes y del notario quien, además, estampará el sello de la notaría.”

[78] “Por el cual se reglamentan los Decretos 960 y 2163 de 1970 y la Ley 29 de 1973.”

[79] Con la intención de dar cabal cumplimiento a estas disposiciones y demás previstas como desarrollo de la función fedante, pero sobretudo con ocasión de la necesidad de abarcar la organización notarial en todo el territorio nacional de suerte que el Estado pudiera apersonarse de las necesidades jurídicas que tienen todos los habitantes del país incluso aquellos residentes en los lugares más remotos de la geografía, se crearon los círculos notariales. Esta organización ha sido plasmada en el título V del Decreto 960 de 1970, “Por el cual se expide el Estatuto de Notariado” al prever en su artículo 121 que “para la prestación del servicio notarial el territorio de la República se dividirá en círculos de notaría que corresponderán al territorio de uno o más municipios del mismo departamento, uno de los cuales será su cabecera y la sede del notario.” Los círculos notariales son la fracción del territorio nacional en el que el notario respectivo tiene la facultad legal para ejercer su cargo y prestar válidamente sus servicios. Constituiría entonces una actuación contraria a este mandato dejar de prestar esta función en zonas legalmente instituidas para ello, pues lo que se busca con la creación de estos entes, es facilitar y promover el acceso del servicio público notarial a quien lo demande, brindando mayor comodidad a los usuarios en todas las regiones del territorio nacional especialmente y con mayor razón en aquellas donde el grado de vulnerabilidad de sus habitantes es más severo.

[80] MP. Carlos Gaviria Díaz.

[81] Doctor Campo Elías Vaca Pinilla.

[82] “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la administración pública.”

[83] Constitución Política, artículo 228. “La administración de justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su

funcionamiento será desconcentrado y autónomo.”

[84] Artículo 1107. “Entrega del Testamento en consulado. Si el buque, antes de volver a los Estados Unidos de Colombia, arribare a un puerto extranjero, en que haya un agente diplomático o consular colombiano, el comandante entregará a éste agente un ejemplar del testamento, exigiendo recibo, y poniendo nota de ello en el diario a fin de que puedan surtirse los efectos y requisitos de que se trata en los incisos 5o., 6o. y 7o. del artículo 1085 y en el artículo 1086. Si el buque llegare antes a Colombia, se enviará dicho ejemplar, con las debidas seguridades, al Poder Ejecutivo Nacional para que puedan surtirse los mismos efectos expresados en el inciso anterior.”

[85] Artículo 1108. “Personas legitimadas para otorgas testamento marítimo. Podrán testar en la forma prescrita por el artículo 1105 no sólo los individuos de la oficialidad y tripulación, sino cualesquiera otros que se hallaren a bordo del buque colombiano de guerra, en alta mar.”

[86] Artículo 1110. “Testamento marítimo verbal. En caso de peligro inminente podrá otorgarse testamento verbal a bordo de un buque de guerra en alta mar, observándose lo prevenido en el artículo 1103; y el testamento caducará si el testador sobrevive al peligro. La información de que hablan los artículos 1094 y 1095 será recibida por el comandante o su segundo, y para su remisión al juez por conducto del secretario de Estado, se aplicará lo prevenido en el artículo 1103.”

[87] Artículo 1111. “Testamento marítimo cerrado. Si el que puede otorgar testamento marítimo prefiere hacerlo cerrado, se observarán las solemnidades prescritas en el artículo 1080, actuando como ministro de fe el comandante de la nave o su segundo. Se observará, además, lo dispuesto en el artículo 1106, y se remitirá copia de la carátula al secretario de Estado para que se protocolice, como el testamento, según el artículo 1107.”

[88] Ley 57 de 1887.

[89] Decreto 410 de 1971.

[90] MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[91] El artículo 2 de la Carta Política prevé que “las autoridades de la República están

instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

[92] MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[93] MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[94] Al respecto, se indicó: “Por lo anterior solicitamos a su despacho, que se protejan los derechos fundamentales de nuestros campesinos mediante la presente acción de tutela que bien podría estar llamada a prosperar. Inclusive el Secretario General y de Gobierno con funciones de Inspección de Policía, está dispuesto a efectuar dicha actividad si se le ordenará por su honorable despacho, donde se le faculte autenticar dichos documentos para después justificar ante los organismos de control dicha función basado en la sentencia que expida su despacho, ya que no existe normatividad que lo faculte para ello” (folio 136).

[95] Sobre el particular, el accionante señaló: “Pretensiones. Ordenar al Ministerio de Protección Social, en su programa “Colombia Mayor” convenio suscrito con el Banco Agrario, la validez de los poderes otorgados por el Secretario de Gobierno bajo el principio de igualdad trasladando la función a este funcionario para que la administración despliegue sus funcionarios especialmente el secretario en la toma de huellas” (folio 3 y folio 43 del cuaderno de Revisión).

[96] Folio 5.

[97] MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.