Sentencia T-402/21

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

(…) el no cobro del subsidio en el que incurrió el accionante no fue caprichoso o producto de su negligencia. Por el contrario, existían razones de peso para considerar que se encontraba plenamente justificado y, por ende, no resultaba constitucionalmente adecuado decretar el retiro inmediato del apoyo económico.

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

CLAUSULA DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Impone la protección de derechos constitucionales

DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ADULTO MAYOR-Protección constitucional especial

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Relación entre dignidad humana y garantía efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales

DERECHO AL MINIMO VITAL-Se deriva de los principios de Estado Social de Derecho, dignidad humana y solidaridad

Referencia: Expediente T-8.117.497

Acción de tutela instaurada por Libardo Ayala Cruz contra la Alcaldía Municipal de Fusagasugá y el Consorcio Colombia Mayor.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veintidós (22) de noviembre dos mil veintiuno (2021).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Diana

Fajardo Rivera, quien la preside, y los magistrados Jorge Enrique Ibáñez Najar y Alejandro Linares Cantillo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de única instancia dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Fusagasugá- Cundinamarca, el 28 de octubre de 2020.1

I. ANTECEDENTES

1. El señor Libardo Ayala Cruz interpuso acción de tutela contra la Alcaldía de Fusagasugá y el Consorcio Colombia Mayor, para exigir la protección de sus derechos al mínimo vital y al debido proceso. El accionante solicita su reactivación como beneficiario e inclusión en el Programa Colombia Mayor, dado que, conforme al Decreto 1340 de 2019,2 fue retirado por el no cobro consecutivo del subsidio en cuatro giros.

1. Hechos

1. Libardo Ayala Cruz se inscribió en el 2018 al Programa Colombia Mayor ante la Alcaldía Municipal de Fusagasugá, pues para ese momento residía en dicho municipio. Sin embargo, el 5 de marzo de 2020, trasladó su residencia al municipio de Cunday, por “la posibilidad de acceder a un ingreso económico estable.” En consecuencia, una vecina de Fusagasugá acudió ante la Alcaldía para obtener información sobre el estado de afiliación del actor, a lo que respondieron, que el aspirante debía presentarse en persona o enviar poder que autorizara actuar en su nombre. Según el accionante, ello no fue posible por las medidas de

aislamiento y cuarentena para los mayores de 70 años y porque la notaría más cercana a la cabecera municipal de Cunday queda a más de dos horas de camino.3

1. El 15 de julio de 2020, el accionante recibió mensaje de texto, mediante el que la Alcaldía informó que tenía pendiente el reclamo del subsidio del mes correspondiente, por lo que se debía acercar al punto habitual de pago a reclamarlo antes del 15 de julio de 2020. El señor Ayala tampoco pudo atender dicho llamado, porque: (i) se encontraba acatando las medidas de cuarentena y aislamiento preventivo en el municipio de Cunday; (ii) estaba en mal estado de salud, por la actividad y movilidad restringida derivado del diagnóstico de fibrosis pulmonar que padece; (iii) no era posible otorgar un poder a un tercero, dada la anormalidad de las instituciones notariales y judiciales y la dificultad física que implicaba presentarse presencialmente ante dichas autoridades; (iv) no tenía familiares en Fusagasugá; y (v) no contaba con los medios tecnológicos ni económicos para comunicarse con la Alcaldía y manifestar los impedimentos señalados.

1. El 6 de agosto de 2020, el señor Ayala Cruz recibió una llamada de la Alcaldía en la que la que le informaron la pérdida del subsidio por no cobro consecutivo del mismo. Además, le señalaron que si estaba interesado en ser reactivado debía realizar nuevamente todo el proceso de inscripción, clasificación y priorización.

1. Por lo anterior, el 29 de agosto de 2020, el accionante presentó la acción de tutela de la referencia. Además de hacer una descripción detallada de los hechos ocurridos, menciona que, en el marco del proceso de localización y verificación realizado por la Alcaldía, no se tuvo en cuenta que se encontraba en otro municipio, lo que impidió que se enterara de su situación por medio de “comunicación escrita o hablada”. Señala que antes del 15 de julio de 2020, no recibió comunicación de algún funcionario del Programa Colombia Mayor que le informara el estado de su inscripción.

1. Respuestas de las entidades accionadas

1. Alcaldía de Fusagasugá. La entidad mencionó que el municipio utiliza diferentes medios de comunicación (redes sociales, teléfono, publicación, edictos, emisoras), para que los beneficiarios cobren el subsidio dentro de las fechas establecidas. En el caso del señor Ayala Cruz, la alcaldía hizo uso de la emisora Vive Fusagasugá 88.1 FM y de boletines de prensa del mes de julio, para avisarle que debía acercarse antes del 19 de agosto de 2020, con el objetivo de exponer por qué no había cobrado el subsidio. Adicionalmente, se publicó edicto emplazatorio con fecha de fijación de agosto 3 de 2020 hasta el 19 de agosto del mismo año.7

1. Indicó que la llamada del 6 de agosto de 2020, consistió en informar al accionante sobre su bloqueo en el sistema por la falta de cobro consecutivo del subsidio, por lo que si estaba interesado en ser reactivado debía presentar los documentos que probaran la causa del no cobro. Dicho proceso se realizó con otros individuos en la misma situación, quienes aportaron los documentos requeridos y fueron reactivados.

1. Así, recomendó al accionante acudir a la Alcaldía del Municipio en el que reside actualmente, para aportar los documentos requeridos y diligenciar de nuevo el formato de postulación para la inscripción al programa. Si bien es necesario realizar el proceso desde el principio, los cupos en los listados se abren con facilidad, dado que se reportan novedades de retiro por fallecimiento cada mes. Además, los turnos del listado se asignan teniendo en cuenta (i) los mayores de 60 años; (ii) el nivel Sisbén; (iii) si la persona vive sola o en familia; y (iv) si el individuo tiene personas a cargo. Dado que el criterio de mayor peso es la edad, los individuos de mayor edad estarán siempre en los primeros lugares.8

1. Fiduagraria.9 La institución señaló que el Sistema de Información del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP), registra que el señor Ayala ingresó al programa el 1 de marzo de 2020, pero fue retirado, mediante Resolución No. 252 del 6 de agosto de 202010 de la Alcaldía de Fusagasugá.11

1. Además, aclaró que, si el accionante está interesado en acceder nuevamente al programa, debe agotar primero la inscripción y priorización en el Municipio en el que reside, porque, de conformidad con la Resolución 1370 de 2013,12 los entes territoriales tienen a su cargo dichas etapas del proceso. Para realizar la priorización, se hace una lista de potenciales beneficiarios, teniendo en cuenta los criterios que también fueron expuestos por la Alcaldía de Fusagasugá. Así, la edad y situación de vulnerabilidad de la persona es el factor que determina el turno de la persona en la lista.13

1. Ministerio del Trabajo. La entidad señaló que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social14 es la autoridad responsable del programa, por lo que resulta necesario vincularlo. Por otro lado, indicó que Fiduagraria S.A., que es la administradora del Fondo de Solidaridad Pensional,15 tiene la obligación de hacer seguimiento a las novedades remitidas por los entes territoriales, como los bloqueos de los beneficiarios del programa.16

1. Decisión judicial objeto de revisión

1. Mediante sentencia del 28 de octubre de 2020, el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Fusagasugá, resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela e instar al accionante a acudir ante el Municipio que actualmente reside para inscribirse nuevamente al programa. Esto, dado que, si bien la acción fue presentada (i) por el ciudadano contra la autoridad que emitió el acto administrativo de retiro; y (ii) en un término razonable de tres semanas desde el mismo; el accionante no reclamó ante la Alcaldía lo solicitado y cuenta con el mecanismo de

revocatoria directa. Tampoco se evidencia un perjuicio irremediable porque el accionante ha podido sobrevivir sin el subsidio.

1. Por otro lado, el juzgado no evidenció limitaciones físicas, mentales o tecnológicas que le impidieran al accionante realizar el cobro del subsidio o poner en conocimiento la situación ante la Alcaldía. Adicionalmente, indicó que durante la cuarentena fue permitido a los mayores de 70 años acudir a "servicios bancarios, financieros y operadores de pago, y a servicios notariales." Por el contrario, la autoridad judicial observó que la alcaldía difundió y publicitó la situación del accionante, fijó edicto emplazatorio y logró comunicación con el mismo, para informarle sobre el subsidio y las consecuencias de la falta de cobro. De la información enviada por la accionada, es posible dar cuenta que otras personas en circunstancias similares atendieron al llamado de la Alcaldía y fueron reactivadas en el programa. Esta decisión no fue impugnada.17

1. Actuaciones surtidas en sede de revisión

1. Mediante Auto del 21 de mayo de 2021, la Magistrada sustanciadora consideró relevante solicitar pruebas para conocer aspectos concretos del caso. Adicionalmente, estimó pertinente vincular al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, puesto que el Gobierno nacional dispuso que el programa sería ejecutado en adelante por la entidad.18

1. El accionante indicó que no fue posible para él ni para su esposa viajar a Fusagasugá a solucionar la pérdida del subsidio, porque además de las razones expuestas en la tutela, no tenían los recursos económicos para ello, pues el tiquete de bus costaba 50.000 pesos. Asimismo, dijo que estaba esperando a que la notaría de Cunday abriera para otorgar poder a un tercero que reclamara el subsidio, pero antes de ello le fue notificado el retiro.

1. Por otro lado, señaló que supo del fallo de primera instancia, mediante los correos electrónicos del 30 de octubre de 2020, con asunto “notificación fallo de tutela” y del 3 de noviembre de 2020, con asunto “remito fallo de tutela de primera instancia”. Si bien pudo haber impugnado la decisión o tramitado nuevamente la solicitud de inscripción al programa, no lo hizo por “el desamparo” que sintió al ver que la decisión era desfavorable y porque realizar la impugnación representaría un costo económico y físico extra, dado que debía desplazarse hasta la cabecera municipal para pagarle a alguien que redactara el documento. Además, dijo que perdió la confianza en el proceso de reactivación, pues su esposa también fue retirada y, a pesar de que un juez falló a su favor y ordenó la reactivación, no fue notificada por la Alcaldía de Fusagasugá para realizar el cobro del subsidio.19

1. La Alcaldía de Fusagasugá indicó que la coordinación municipal y la administradora fiduciaria verifican que los adultos mayores cumplan los requisitos,20 para asignar a la persona un turno en el listado de priorización. En consecuencia, la duración del trámite depende de los procedimientos de asignación de orden de prioridad en el listado.

1. En segundo lugar señaló que, debido a las medidas de distanciamiento establecidas durante la pandemia y la cantidad de solicitudes de ayuda humanitaria presentadas durante dicho periodo, fue necesario acudir a los medios de comunicación para notificar a los beneficiarios, tanto antiguos como nuevos, sobre (i) las fechas de cobro, estableciendo como último plazo el 19 de agosto de 2020; y (ii) la posibilidad de que familiares realizaran el cobro, siempre que presentaran la cédula y llenaran un formulario. Las líneas telefónicas, los correos electrónicos y la ventanilla de radicación funcionaron como puntos para presentar inquietudes y reclamos ante la entidad.

1. Finalmente, la Alcaldía informó que durante el 2020 fueron retiradas 155 personas del Programa Colombia Mayor por la causal de no cobro. De esas, 34 solicitaron el reintegro y 23 fueron efectivamente reintegradas en el mes de octubre de 2020, porque al responder el llamado de la Alcaldía y presentarse con los documentos de soporte requeridos, la entidad solicitó la reactivación a la fiduciaria, mediante Resolución 275 del 21 de agosto de 2020.21

1. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, mencionó que, para acceder al subsidio el adulto mayor debe presentarse ante la Alcaldía del Municipio o Distrito en el que reside, donde el funcionario verifica el cumplimiento de los requisitos y diligencia la ficha de priorización en físico y en el sistema, el cual asigna automáticamente al aspirante un puntaje y puesto en el listado de priorización. En la medida en que se presentan novedades de retiro y se liberan cupos por municipio, los puestos del listado se mueven, de acuerdo con los criterios para ser beneficiario.22 Todas las alertas y novedades que se generen en relación con el programa y la afiliación de los beneficiarios deben ser informados a la población por parte de la Alcaldía o el Distrito.

1. Por otro lado, la entidad indicó que, a causa de la pandemia el cobro por medio de terceros actualmente sólo requiere de una carta firmada por el titular, donde se indique que el subsidio puede ser cobrado por una persona que puede ser familiar o de confianza del adulto mayor. En los casos de personas suspendidas o retiradas del programa por la configuración de una de las causales, que cuenten con los soportes que demuestren que todavía cumplen con los criterios de ingreso y permanencia, deben enviar antes del 15 de agosto de 2021 una solicitud al correo atenciónalciudadano@equidad.co. 23

1. Finalmente, Fiduagraria indicó que valida y procesa los datos contenidos en la ficha de priorización y procede al registro del individuo en el Sistema de Información del Fondo de Solidaridad. Este establece automáticamente, de acuerdo con los criterios de priorización, el lugar que corresponde a cada uno de los aspirantes dentro del listado. En la medida en que ingresa una nueva persona a la lista de priorización, los turnos cambian, dependiendo si el nuevo aspirante se encuentra en una situación de vulnerabilidad mayor o menor al resto.

1. Mencionó que cuando se bloquea a una persona por el no cobro consecutivo del subsidio, procede la verificación y localización del individuo, mediante los medios de comunicación

hablada y escrita, el contacto con los familiares, visita domiciliaria o cualquier otro medio que considere el municipio o el distrito. Posteriormente, la entidad territorial determina si procede el retiro o la reactivación, mediante acto administrativo debidamente motivado, el cual debe ser notificado personalmente para que la persona pueda interponer los recursos que considere.24

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Primera de Revisión es competente para conocer de las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. La acción de tutela instaurada por Libardo Ayala Cruz cumple los requisitos formales de procedencia

1. Previo a formular y emitir un pronunciamiento de fondo sobre el asunto de la referencia, la Sala se encuentra abocada a verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela. En este caso, los mismos se encuentran plenamente acreditados porque: (i) el recurso de amparo fue promovido directamente por el titular de los derechos presuntamente trasgredidos, el señor Libardo Ayala Cruz (legitimación por activa). (ii) El mecanismo constitucional es ejercido en contra de la Alcaldía Municipal de Fusagasugá y el Consorcio Colombia Mayor, en tanto autoridades administrativas a las que el actor atribuye los hechos constitutivos de la aparente vulneración de sus garantías constitucionales y cuyas

funciones, como se verá a lo largo del estudio del caso, están ligadas con las pretensiones materiales que se invocan en el escrito de tutela (legitimación por pasiva).

1. Ahora bien, respecto de la Fiduagraria S.A. y el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, esta Corporación constata que se trata de instituciones que, por sus funciones legales y reglamentarias, podrían tener interés en las resultas de este proceso, razón por la cual fueron integradas al presente proceso constitucional, sin que ello implique un juicio sobre su eventual responsabilidad en la presunta afectación de los derechos invocados por el actor. Por un lado, Fiduagraria S.A. tiene, entre otras, la función de registrar los datos contenidos en la ficha de priorización, realizada por la entidad territorial, en el Sistema de Información del Fondo de Solidaridad, el cual, automáticamente, asigna un lugar a la persona en la lista de priorizados. Por otro lado, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social asumió las labores del Ministerio del Trabajo como encargado de la ejecución del Programa. Es decir, a dicho Departamento le corresponde adelantar el proceso de contratación de la fiducia administradora de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, así como definir los lineamientos para la operación de los subsidios, y diseñar y coordinar las políticas públicas relacionadas con el desarrollo del programa.

(iii) Adicionalmente, se evidencia un ejercicio oportuno de la acción de tutela, pues entre el momento en que el demandante se enteró de su retiro del Programa Colombia Mayor (el 6 de agosto de 2020) y la fecha en la que instauró la acción de tutela (29 de agosto siguiente) transcurrieron apenas 23 días, lapso que a todas luces acredita el cumplimiento del requisito de inmediatez.

(iv) Finalmente, el requisito de subsidiariedad también se halla satisfecho. Si bien es cierto que el accionante, en últimas, controvierte la decisión de la Alcaldía de Fusagasugá de retirarlo como beneficiario del Programa Colombia Mayor, y que respecto de este tipo de determinaciones administrativas, el ordenamiento jurídico contempla mecanismos para controvertirlas (como lo es, en el escenario judicial, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo), en esta oportunidad es necesario no perder de vista que las circunstancias particulares del caso dan cuenta de la imposibilidad de exigirle al peticionario el agotamiento de dichas alternativas judiciales de defensa de sus intereses. En primer lugar, tal como se

señaló en el acápite de antecedentes, al accionante se le comunicó su exclusión del subsidio a través de una llamada, el 6 de agosto de 2020. Es decir, materialmente el actor sólo recibió la información verbal de la decisión, pero no está acreditado que en ese momento haya recibido una copia íntegra y escrita del acto administrativo respectivo, lo cual dificulta el ejercicio pleno de los mecanismos ordinarios de defensa.

Asimismo, a la luz del principio de razonabilidad que debe guiar el análisis de procedibilidad de la acción tutela, es claro que en este caso resultaría desproporcionado exigir al accionante presentar los recursos ordinarios en contra del acto administrativo que, valga insistir, no conocía en su integridad, puesto que se trata de un adulto mayor en una grave situación de pobreza, que no cuenta con un núcleo familiar que garantice la estabilidad en su subsistencia. Si bien se ha indicado que cuenta con hijos mayores de edad, el actor ha manifestado que se encuentran atravesando una compleja crisis económica y, de hecho, su situación de vulnerabilidad derivada de la ausencia de recursos es la que ha dado lugar a que sea incluido como beneficiario del subsidio reclamado, asunto que no está en duda en este proceso.

En este contexto, es importante tener presente que en otros casos resueltos por la Corte relacionados con el acceso al Programa Colombia Mayor, "se ha tenido en cuenta la edad del accionante, así como sus condiciones socioeconómicas, para efectos de flexibilizar el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela y, por lo tanto, considerarla procedente."25 Esto, entendiendo que se trata de grupos de especial protección constitucional, entre otras cosas, por la reducción de las expectativas de vida y la mayor afectación en su salud. En consecuencia, bajo circunstancias como las que enmarcan el asunto de la referencia, resultaría desproporcionado someter a los adultos mayores a esperar a que en un proceso judicial ordinario se resuelvan sus pretensiones, y más si se encuentran en una situación de pobreza que afecte sus condiciones mínimas de existencia en dignidad.26

En segundo lugar, tal como lo ha definido la jurisprudencia constitucional, los requisitos de procedibilidad, y particularmente el de subsidiariedad, deben ser analizados a partir del principio de razonabilidad, en atención de las condiciones de cada caso. En relación con el asunto de la referencia, la Sala observa que la satisfacción de este presupuesto de procedencia se justifica, además, por las condiciones especiales de vulnerabilidad que atraviesa el accionante. El señor Libardo Ayala Cruz no sólo es un sujeto de especial

protección constitucional por ser una persona de la tercera edad (72 años), sino por las especiales afectaciones económicas y de salud que dice atravesar, tal como se describió en el acápite de antecedentes de esta providencia.27 Situaciones personales que, como se desprende del escrito de tutela, están enmarcadas y agudizadas en razón de la pandemia de Covid-19 que atraviesa la humanidad. Adicionalmente, no debe perderse de vista que la controversia está relacionada con el acceso a un subsidio económico que, en el contexto actual y por las circunstancias particulares antes señaladas, exigen una atención urgente por parte del juez constitucional.

1. Superados los requisitos formales de procedencia, a continuación, se formulará el problema jurídico y, enseguida, se planteará la manera en que se abordará la resolución del mismo.

1. Planteamiento del problema jurídico y esquema de solución

1. Con base en los antecedentes que han sido descritos en la presente providencia, corresponde a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional ocuparse de resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Alcaldía Municipal de Fusagasugá vulneró los derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana y debido proceso administrativo del señor Libardo Ayala Cruz, al decidir su retiro del Programa Colombia Mayor, bajo la causal "[n]o cobro consecutivo del subsidio en cuatro (4) giros",28 pese a que: (i) no está acreditado que la autoridad haya notificado formal e integralmente el acto administrativo mediante el cual ordenó el retiro ni que hubiese dado la oportunidad formal al accionante de exponer las razones que le impidieron el cobro; y (ii) según el actor, existen razones suficientes, asociadas a la afectación por la pandemia de Covid-19, que justificarían el hecho de no haber realizado el cobro oportuno del subsidio respectivo?

1. Con el propósito de responder a este interrogante, la Sala se referirá preliminarmente a la

garantía de la protección social en favor de las personas de la tercera edad, en el marco de la pandemia de Covid-19 y a la luz de la cláusula constitucional del Estado social de derecho. Con base en ello, abordará el análisis del caso concreto.

1. La cláusula del Estado social de derecho y la garantía de la protección social de las personas de la tercera edad, en el marco de la pandemia de Covid-19

1. La crisis sanitaria causada a nivel mundial por la pandemia de Covid-19 ha conllevado una afectación anormal y generalizada de los derechos de la población. Como se sabe, este acontecimiento ha impactado fuerte y negativamente a las economías de los países. Sobre todo, de manera excepcional, a aquellos de ingreso medio.29 Esto trae como consecuencia directa la puesta en riesgo de caros contenidos constitucionales, pero también advierte la necesidad de procurar la máxima mitigación posible de ese riesgo. Bajo esa perspectiva, es claro que la situación sanitaria que actualmente atraviesa el mundo impacta no sólo en las libertades individuales y/o derechos civiles, como el de la locomoción, de reunión, el libre desarrollo de la personalidad y hasta el ejercicio pleno de la libertad de cultos, entre muchos otros, sino de manera muy importante en la realización de los llamados derechos económicos, sociales y culturales, como el mínimo vital, el trabajo, la educación, la seguridad social, etc.

1. Así, el actual contexto global de excepcionalidad y sus implicaciones han llevado al plano de la realidad el carácter de universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación que esta Corte ha reconocido sobre todos los derechos constitucionales, en su naturaleza de derechos fundamentales.30 Por ello, la jurisprudencia constitucional ha indicado que "[l]a protección de cualquier derecho es un paso en la protección de los demás, así como la desprotección de cualquier derecho conlleva la desprotección de los demás."31 Postulado que, sin duda, cobra una vigencia primordial en esta coyuntura.

1. En Colombia, esta es la primera pandemia que enfrenta el país desde la vigencia del estado social de derecho, puesto en marcha a partir de 1991. Por tanto, es claro que la valoración de las circunstancias y las consecuencias de esta anormalidad sanitaria y económica necesariamente debe obedecer a los postulados y compromisos que se derivan del componente social del Estado. Sobre todo, si se tiene presente que dicho componente, como base y presupuesto identitario del ordenamiento jurídico, irradia todos los contenidos de la Constitución Política.

1. Resulta pertinente, entonces, recordar cómo desde sus inicios esta Corporación ha explicado que la cláusula social incorporada en el artículo 1º de la Constitución32 acarreó una transformación real de las prioridades y obligaciones del Estado, hacia la mayor preponderancia posible de la justicia material y la realización efectiva de los valores, principios y garantías superiores.33 Esencialmente, el valor de la dignidad de las personas y el de la igualdad efectiva. De ahí que la Corte Constitucional insista en que:

"La cláusula del Estado social de derecho (C.P. art. 1), tiene el poder jurídico de movilizar a los órganos públicos en el sentido de concretar, en cada momento histórico, un modo de vida público y comunitario que ofrezca a las personas las condiciones materiales adecuadas para gozar de una igual libertad. En este orden de ideas, tras este objetivo la Constitución consagra derechos sociales, económicos y culturales; asigna competencias al legislador; establece como deber del Estado asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional; amplía el ámbito de responsabilidades de la administración en punto a la gestión, inspección y vigilancia de los servicios y prestaciones a cargo del Estado; abre un claro espacio de participación a los usuarios y beneficiarios de los servicios y prestaciones estatales; en fin, convierte los procesos de planificación económica, diseño y ejecución del presupuesto y descentralización y autonomía territorial, en oportunidades institucionales para fijar el alcance del Estado servicial y de los medios financieros y materiales destinados a su realización."34

1. De este modo, la asunción del Estado social de derecho en nuestra Constitución Política se ha traducido, entre otros asuntos, en el reconocimiento expreso y en la garantía de

exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Como se sabe, la satisfacción de éstos depende particularmente de un comportamiento activo del Estado,35 pues la estructura y el contenido de tales garantías constitucionales impone una carga especial de obligaciones estatales, sobre todo positivas -"de hacer"-, para su real ejercicio y para el cumplimiento de su faceta prestacional.36 Por tanto, para la satisfacción de estos es indispensable la erogación principalmente de recursos públicos que, en tanto económicos, son finitos. Esto hace que la valoración de tales derechos no esté mediada por criterios absolutos o inmediatos, sino por el mandato de progresividad y la prohibición de regresividad, cuyo alcance ha sido extensamente desarrollado por la jurisprudencia de esta Corporación.37

1. En este contexto, el artículo 366 de la Constitución destaca como finalidad social del Estado "el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población." Teniendo este propósito en mente, la Corte, desde su jurisprudencia temprana, se ha referido al deber estatal (institucional y particular) de garantizar condiciones mínimas de bienestar que permitan a las personas desarrollar sus derechos constitucionales.38 Por ello, ha advertido que:

"[e]l Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. Exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere, de las autoridades, actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad" (énfasis fuera del texto original).39

1. En línea con lo expuesto, uno de los mandatos más importantes que se derivan de la cláusula del estado social corresponde justamente a la garantía del mínimo vital. Derecho que ha sido ampliamente reconocido y desarrollado por esta Corporación, desde sus

primeros pronunciamientos.40 En esencia, alude a la garantía de las condiciones mínimas materiales para la existencia o para la seguridad material de las personas,41 las cuales serán valoradas en términos cualitativos, no sólo cuantitativos (naturaleza móvil del mínimo vital).42 Por ende, la jurisprudencia constitucional ha destacado su interdependencia e inescindibilidad con el derecho a la dignidad humana43 y, como consecuencia, con las demás prerrogativas constitucionales.44

1. En este orden de ideas, en un ejercicio de sistematización, la Corte ha recogido algunos de los principales componentes y/o características del derecho al mínimo vital, en los siguientes términos:

"(i) es un derecho que tiene un carácter móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de ingresos y egresos de la persona; (ii) como herramienta de movilidad social, el mínimo vital debe ser entendido de manera dual, ya que además de ser una garantía frente a la preservación de la vida digna, se convierte en una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda; y (iii) en materia pensional, el mínimo vital no sólo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales, sino también por el pago incompleto de la pensión, más cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional."45

1. Adicionalmente, ha recalcado que el derecho al mínimo vital cobra especialísima preponderancia cuando se trata de valorar "situaciones humanas límite",46 como las que son causadas por condiciones extremas de vulnerabilidad económica, social o de salud. Por supuesto, también cuando se trata de garantizar la supervivencia digna de todos los sujetos de especial protección, en atención a la cláusula de igualdad material contenida en el artículo 13 constitucional.

1. La exaltación de la garantía del mínimo vital, en escenarios "límite" o de excepcionalidad,

también pone de presente la urgencia de atención social que demandan las poblaciones más afligidas cuando se desatan crisis como la generada por la rápida evolución del Covid-19.47 Al respecto, es pertinente recordar que la Organización Mundial de la Salud, el 26 de febrero de 2020, hizo una primera declaración en la que alertaba sobre la evolución acelerada de la entonces epidemia. El 11 de marzo siguiente, ante la propagación de la enfermedad, dicha autoridad internacional comunicó que el brote de este coronavirus se había convertido en una pandemia global. En Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social, el 6 de marzo de 2020, confirmó el primer caso de infección y, desde ese momento, el país empezó a sumarse a las naciones afectadas por las consecuencias de la coyuntura sanitaria.

1. Según cifras oficiales del Departamento Nacional de Estadística – DANE, durante el año 2020 la pobreza en Colombia se agudizó de manera significativa. A nivel nacional, la pobreza ascendió a 42,5%, lo que representó un incremento de 6.8 puntos porcentuales respecto del año 2019. Esto se traduce en que más de 21 millones de personas viven en situación de pobreza monetaria, lo cual contrasta con los 17,5 millones presentados en el año inmediatamente anterior. Asimismo, la pobreza extrema aumentó en 5,5 puntos porcentuales. En el 2020 se registraron 7,5 millones de personas en esta situación, mientras que en el año inmediatamente anterior se reportó un total de 4.7 millones. En otras palabras, durante el año 2020 ascendió en por lo menos 2,8 millones el número de personas que viven en condición de extrema pobreza en el país.48 Este panorama de vulnerabilidad exacerbada se complejiza aún más en el caso de las personas de la tercera edad porque, desde el punto de vista de las implicaciones en la salud, se trata de una de las poblaciones sobre las que recae de forma mayoritaria las consecuencias más graves del virus y se presentan los índices más altos de mortalidad.49

1. Por ejemplo, durante este tiempo de crisis sanitaria, no sólo ha cambiado la interacción interpersonal, sino también la de la ciudadanía con las instituciones, pues las circunstancias hicieron acelerar y forzar la implementación, casi inmediata, de comunicaciones digitales y herramientas tecnológicas para la atención pública. Tal transformación intempestiva hace

que constitucionalmente no sea posible ignorar los impactos individuales y colectivos que esta realidad puede significar en la cotidianidad de la población. Por ello, el Estado no puede desconocer que las personas de la tercera edad que pertenecen a grupos sociales económicamente frágiles, en gran medida necesitarían depender de otros para tener acceso a los medios tecnológicos y usarlos. Esto se agrava cuando se trata de hogares en los que estas personas viven solas o cuando se observa que, producto de medidas de salubridad adoptadas, como los confinamientos y aislamientos obligatorios, se robustecieron aún más las dificultades para interactuar y tener acceso inmediato a algunos servicios básicos.

1. Por tanto, en virtud de la cláusula constitucional del Estado social de derecho, sobre las instituciones recae el deber de responder adecuadamente a las circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia para, en el marco de sus competencias, agotar los máximos esfuerzos posibles dirigidos a evitar cualquier escenario de marginalidad o segregación que, sin duda, sería contrario al ordenamiento constitucional. Sobre todo, cuando se trata de brindar asistencia social a los adultos mayores en situación de precariedad económica, pues de esta dependería la satisfacción de su mínimo vital y, como ya se vio, de su vida en condiciones de dignidad.

1. Análisis del caso concreto: la exclusión del señor Libardo Ayala Cruz del Programa Colombia Mayor configuró una trasgresión de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana y al debido proceso administrativo

1. En perspectiva de las consideraciones constitucionales expuestas y de acuerdo con el problema jurídico formulado, la Sala verificará si el retiro del accionante del Programa Colombia Mayor, durante la pandemia de Covid-19, por parte de la Alcaldía de Fusagasugá y bajo las particularidades que presenta el caso, ha configurado la trasgresión de los derechos fundamentales del actor.

1. De acuerdo con los hechos que se han reseñado al inicio de esta providencia, a través de la Resolución Nº 252 del 6 de agosto de 2020, la Alcaldía de Fusagasugá decretó una serie de novedades del Programa Colombia Mayor en dicha municipalidad. Dentro de estas, se incluyó la decisión de retirar al ciudadano Libardo Ayala Cruz, bajo la causal de pérdida del derecho al subsidio por el "[n]o cobro consecutivo del subsidio en cuatro (4) giros", contemplada en el artículo 1º del Decreto 1340 de 2019. Para el actor, esta determinación, adoptada en medio de la pandemia de Covid-19, le acarrea una afectación grave, al tratarse de una persona de la tercera edad, en condiciones de pobreza y con distintas complejidades en su salud.

1. Como antecedentes del retiro del Programa Colombia Mayor que es cuestionado por el demandante, resulta necesario recordar que, según la Alcaldía demandada y la entidad fiduciaria que administra el programa (Fiduagraria), el señor Libardo Ayala Cruz fue reconocido como beneficiario del subsidio desde el 1 de marzo de 2020. Sin embargo, el mismo no fue inmediatamente cobrado por el beneficiario, siendo este uno de los asuntos de principal discusión en el presente caso.

1. Para el actor, el no cobro del subsidio está plenamente justificado. No obedeció a que no necesitara de estos recursos, sino a que sólo hasta el 15 de julio de 2020 se enteró, a través de un mensaje de texto en su teléfono celular, que había sido reconocido como destinatario de este programa de asistencia social. Fecha para la cual su crítica situación económica lo habían obligado a trasladar su residencia del municipio de Fusagasugá (Cundinamarca) al municipio de Cunday (Tolima). Ahora bien, estar ubicado en otra región del país le imposibilitó acudir directamente al municipio en el que se haría efectiva la asignación económica mensualmente porque, en su condición de persona mayor de 70 años, debía cumplir con las restricciones de movilidad y confinamientos que, en ese momento, eran obligatorios para quienes superaran dicha edad. Además, sus delicadas condiciones de salud le impedían movilizarse con facilidad. Esto hizo que, en poco menos de un mes desde que tuvo noticia del reconocimiento del beneficio económico, fuera retirado del mismo bajo la causal ya mencionada.

1. En contraste, para la Alcaldía de Fusagasugá no es posible sostener que sólo hasta el 15 de julio de 2020 el señor Libardo Ayala Cruz se enteró de la asignación del subsidio, pues para la época en que fue incluido en la nómina del beneficio, se utilizaron medios masivos de comunicación dentro del municipio, para pedirle a los beneficiarios del Programa acercarse a cobrar la mensualidad correspondiente, sin que el demandante atendiera estos llamados. Además, indicó que no es cierto que se requiriera la presentación personal del accionante a las Oficinas del Fondo de Solidaridad del municipio para reclamar la asignación económica, pues bien pudo acercarse a una notaría para autorizar a un tercero el reclamo del beneficio. Bajo esa perspectiva, consideró que el retiro del Programa Colombia Mayor no tuvo una causa distinta a la omisión de los deberes del beneficiario. Y agregó que el hecho que el accionante se haya trasladado de municipio, en sí mismo, configura una causal adicional para ser excluido del beneficio, de acuerdo con el numeral 8º del artículo 1º del Decreto 1340 de 2019. Para la entidad, todas estas circunstancias reafirman que la pérdida del subsidio, en este caso, se encuentra plenamente configurada.

1. Dicho esto, es relevante tener presente que el Programa Colombia Mayor se enmarca en una política de asistencia social, que tiene por finalidad "aumentar la protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, o viven en la indigencia o en la extrema pobreza, a través de la entrega de un subsidio económico mensual."50 De esta forma, como fue mencionado previamente, los siguientes son los requisitos para ser beneficiario de este programa:

"1. Ser colombiano. // 2. Tener como mínimo, tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones. // 3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuarios a un centro diurno. // 4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional."51

1. En relación con el señor Libardo Ayala Cruz, estos requisitos fueron verificados y avalados por todas las autoridades administrativas competentes, de forma que, como se ha expuesto, el 1 de marzo de 2020 fue reconocido como beneficiario del programa de protección social bajo referencia. Esto pone en evidencia que, en esta ocasión, claramente la Corte está ante el caso de una persona de la tercera edad (72 años) que enfrenta delicadas condiciones de vulnerabilidad económica y que, por tanto, es titular de especial protección constitucional. Situación que no ha sido desacreditada durante el curso de este proceso constitucional.

1. Teniendo claro lo anterior, los hechos llevan ahora a definir si, en el caso del señor Ayala Cruz, resulta constitucionalmente razonable la valoración y aplicación de la causal legal con base en la cual, el 6 de agosto de 2020, la Alcaldía de Fusagasugá decidió retirarlo del programa mencionado. Para la Sala de Revisión existen por lo menos dos aspectos constitucionales esenciales que determinan el estudio del presente asunto. Por un lado, la finalidad del Programa Colombia Mayor y, por otro, su importancia a la luz de la cláusula del Estado social de derecho en el contexto de la pandemia de Covid-19, en atención a las consideraciones que fueron abordadas previamente en esta providencia.

1. Como se ha destacado, la implementación del Programa Colombia Mayor está estrechamente vinculada a la garantía constitucional de protección social en favor de la población de la tercera edad que se encuentra en situación de precariedad económica. En otras palabras, el otorgamiento del subsidio a los beneficiarios obedece a que estos realmente lo requieren de manera urgente. Por ello, siendo ese el entendimiento del Programa en condiciones de normalidad, no hay duda acerca de que, en momentos de excepcionalidad, o de "escenarios humanos límite" como el de la pandemia de Covid-19, se potencializa la necesidad de su cumplimiento material en favor de los beneficiarios del mismo. Esto implica que, por la agudización de las vulnerabilidades, en tal coyuntura las instituciones concernidas deben asumir una orientación de sus funciones dirigida a procurar, en la mayor medida posible, que una vez alguien es incluido como titular del subsidio, su exclusión deba ser verdaderamente excepcional. De modo que, en este contexto, el retiro de

un beneficiario sólo debería darse en los eventos en los que sea razonable inferir que se han superado las condiciones que, en un inicio, dieron lugar a su protección social.

1. Lo anterior muestra cómo, en medio de las dificultades sanitarias y sociales que hoy se presentan, los eventos contemplados en el ordenamiento como causales de exclusión del subsidio deben ser entendidos en función de la finalidad del Programa. En consecuencia, tratándose de la atención social de una de las poblaciones más afectadas en el actual contexto de la pandemia, tales reglas de exclusión no pueden aplicarse de manera rígida, absoluta y preeminentemente formal.

1. En el caso del señor Libardo Ayala Cruz, la Alcaldía de Fusagasugá decidió retirarlo del Programa Colombia Mayor, porque desde la fecha en que fue reconocido como titular del subsidio (el 1 de marzo de 2020), transcurrieron más de cuatro meses sin reclamar la mesada correspondiente. En perspectiva de todo lo que se ha expuesto, esa determinación administrativa es constitucionalmente irrazonable, si se tienen en cuenta las particularidades que enmarcan el presente caso y por las razones que se abordan enseguida. Para explicarlo es necesario, primero, analizar los hechos ocurridos hasta el 15 de julio de 2020 y, luego, revisar lo acontecido entre ese momento y el 6 de agosto de 2020, siendo esta última fecha en la que finalmente se decretó el retiro del señor Ayala Cruz del Programa Colombia Mayor.

Sobre lo ocurrido antes del 15 de julio de 2020

1. Una de las circunstancias fácticas centrales del asunto de la referencia es la relacionada con el momento en el cual el accionante tuvo noticia de que era beneficiario del Programa Colombia Mayor. Según él, esto sólo ocurrió hasta el 15 de julio 2020, fecha en la cual recibió un mensaje de texto institucional que así lo confirmaba. Por su parte, la Alcaldía de Fusagasugá enfatizó en que desde el mes de marzo de 2020 se agotaron distintas alternativas de comunicación, con miras a procurar que los beneficiarios del subsidio hicieran

el cobro respectivo, por lo cual el accionante pudo haber conocido de su inclusión en el Programa mucho antes de la recepción del mensaje de texto ya referido.

1. Para valorar esta situación, la Sala considera indispensable tener en cuenta que el actor se postuló al Programa Colombia Mayor desde octubre de 201852 y después de más de un año, el 1 de marzo de 2020, logró ser incluido como beneficiario del subsidio. En esa medida, se torna a todas luces desproporcionado esperar que una persona, desde el momento en que adelanta su inscripción para ser parte del Programa, se vea obligada a hacer un seguimiento diario de todos los medios de comunicación, de manera indefinida, buscando enterarse de la eventual asignación de la ayuda económica, sin posibilidades de ser contactado directamente, y de manera oportuna, en el evento en que se dé la activación de la misma. Sobre todo, en este momento social, en el que los medios de comunicación masiva informan un sinnúmero de noticias de toda índole. Además, es fundamental considerar que el accionante se trasladó a otro municipio el 5 de marzo de 2020, por lo cual es imposible que hubiese llegado a conocer en ese momento su calidad de beneficiario, pues los boletines de prensa de la Alcaldía empezaron a publicarse a partir del 24 de marzo de 2020.

1. Según la Alcaldía, la importancia de acudir a las alternativas de comunicación masiva obedece al alto número de beneficiarios que atiende la municipalidad, los cuales excederían las 3000 personas. Sin embargo, analizado el único boletín de prensa allegado por dicha autoridad territorial, de fecha 24 de marzo de 2020, se tiene que en realidad el listado de destinatarios de la información trasmitida no superaba más de 44 personas, incluido el señor Ayala Cruz. Por tanto, ante el hecho de que el subsidio no había sido cobrado por el beneficiario, correspondía a la entidad procurar una comunicación directa con el accionante para informarle acerca de la disponibilidad del mismo, carga que dadas las condiciones personales del tutelante y la situación originada por la pandemia del Covid-19 resultaba totalmente razonable y exigible. Y esto, como ya se ha dicho, sólo se cumplió hasta el 15 de julio de 2020, a través de un mensaje de texto. En consecuencia, resulta razonable asumir que efectivamente fue ese instante en el que el actor tuvo noticia de la titularidad del

beneficio. Además, mediante el mismo mensaje, la Alcaldía le comunicó que debía reclamar los cobros pendientes antes de la fecha mencionada. Es decir, el mismo día en que se enteró de su calidad de beneficiario, conoció que esa misma fecha era el límite para realizar el cobro, lo cual resulta desproporcionado.

Sobre lo ocurrido entre el 15 de julio de 2020 y el 6 de agosto de 2020

1. Aclarado lo anterior, es necesario pronunciarse ahora respecto de lo acontecido entre el 15 de julio de 2020 y el 6 de agosto del mismo año, fecha en la cual se profirió el acto administrativo de retiro del señor Ayala Cruz del Programa Colombia Mayor. El accionante indicó que, además de haber conocido su condición de beneficiario del subsidio de manera tardía, desde esa fecha se halló en imposibilidad de acudir personalmente a reclamarlo, fundamentalmente por dos razones: (i) por su situación económica y (ii) porque su movilidad estaba restringida, no sólo pro sus complejidades de salud, sino producto del aislamiento preventivo que, al ser una persona mayor a 70 años, debía cumplir de manera obligatoria. Al respecto, la Alcaldía señaló que el tutelante, por ejemplo, podía haber formalizado un poder ante una notaría, con el objeto de autorizar a un tercero para reclamar la ayuda económica, razón que justificaba decretar su exclusión del Programa Colombia Mayor. Para la Sala, esta respuesta de la autoridad administrativa es desproporcionada, pues parte de un total desconocimiento de las realidades del contexto de la pandemia de Covid-19 y de las afectaciones individuales que ésta pudo acarrear para el demandante.

1. En medio de circunstancias excepcionales y graves como las de la situación sanitaria existente al momento de retirar el subsidio al accionante, las autoridades públicas están llamadas a adoptar las medidas necesarias, incluyendo adaptar los trámites institucionales de forma razonable, con miras a garantizar la prestación efectiva de sus servicios y a procurar la menor exposición posible de los ciudadanos a los riesgos de la pandemia. Por ejemplo, evitando cumplir con formalidades presenciales o exigencias que no sean estrictamente indispensables.53 Todo esto da cuenta, una vez más, de lo desproporcionado que resultó la exigencia de la Alcaldía de Fusagasugá, relacionada con la presentación de un poder suscrito ante Notaría para adelantar los trámites de acceso al subsidio por interpuesta

persona.

1. En el expediente se halla acreditado que el señor Libardo Ayala Cruz, para inicios del año 2020, fue atendido en los servicios médicos de urgencias, en la ciudad de Bogotá, con diagnóstico de "dolor abdominal, sospecha de estrechez pilórica VS CA gástrico, pérdida de peso secundario, fibrosis pulmonar por HC SUB, dolor epigastrio, malestar general",54 entre otros. Manifestó que, a raíz de su estado de salud, y al tener noticias de que podría tener una posibilidad laboral en el municipio de Cunday (Tolima), con la cual quizá podría enfrentar su difícil situación económica, el 5 de marzo de 2020 trasladó su residencia a dicho lugar. No obstante, señaló que dicha oportunidad laboral nunca se concretó y, al observar la posibilidad de retornar al municipio de Fusagasugá, se encontró con la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica producto de la pandemia, así como la Emergencia Sanitaria y las medidas restrictivas que inicialmente ello implicó, todo lo cual impidió realizar el viaje en ese momento.

1. A esto se sumó el hecho notorio que es puesto de presente por el accionante, relativo a las restricciones de movilidad durante gran parte del año 2020 para las personas de su edad. Como se sabe, a través de la Resolución Nº 464 de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó "la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo para las personas mayores de 70 años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 am) hasta el 30 de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 pm)." Determinación que fue prorrogada hasta el 31 de agosto siguiente, por disposición de la Resolución Nº 844 de 2020, expedida igualmente por el Ministerio de Salud y Protección Social. Si bien es cierto que esta medida sanitaria incluía la posibilidad de movilidad excepcional en los eventos en que, por ejemplo, fuera necesario acudir a reclamar subsidios económicos,55 lo cierto es que el actor decidió prevalentemente permanecer en su domicilio, en cumplimiento de la medida sanitaria obligatoria. Decisión que se tornó plenamente legítima, en virtud de las afectaciones que podría representar un eventual contagio de Covid-19, a causa de su edad y la fibrosis pulmonar que padece, lo cual lo convierte en una persona de alto riesgo ante una enfermedad respiratoria aguda como el Covid-19. Pero también en consideración a que,

según se deriva de lo expuesto en el escrito de tutela, tampoco tendría condiciones económicas para asumir los gastos de traslados y trámites a que hubiera lugar.

1. Lo anterior justificaba que el actor no sólo hubiera descartado la opción de dirigirse directamente a reclamar la mesada correspondiente, sino también la posibilidad de atender la respuesta de la Alcaldía de Fusagasugá, asociada a la formalización de un poder otorgado a un tercero ante una notaría. De cualquier manera, se trataba de movilizarse y acudir presencialmente, pese a las dificultades que ya fueron puestas de presente. Además, el actor se refirió a la imposibilidad de contar con alguien que, previo a cumplir con la diligencia de suscripción del poder, asumiera la labor de trasladarse al municipio de Fusagasugá para reclamar el subsidio a su nombre. Situación que es perfectamente entendible en el marco de la pandemia, por el impacto que ésta ha tenido no sólo sobre la salud e ingresos económicos de las personas individualmente consideradas, sino también sobre las interacciones interpersonales que se han visto particularmente afectadas, a lo cual ya se ha hecho referencia.

1. Adicionalmente, llama la atención cómo la exigencia de la Alcaldía, relacionada con la presentación de un poder suscrito ante notaría, no resulta consecuente con la respuesta dada al auto de pruebas proferido por la Corte Constitucional, en la que dicha autoridad administrativa indicó que, por las medidas de aislamiento y cuarentena preventiva obligatoria, se permitió a los familiares reclamar el subsidio, únicamente presentando la cédula y llenando un formulario. En el mismo sentido, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social indicó que actualmente el cobro por medio de terceros solo requiere de una carta firmada por el titular, donde se manifieste que el subsidio puede ser cobrado por un familiar o persona de confianza del adulto mayor. Alternativas que no se le permitieron al accionante, según se desprende de lo que ha sido sostenido por la misma Alcaldía demandada durante el trámite de la acción de tutela en sede instancia. Situación que, sin duda, pone en evidencia una clara afectación del derecho al debido proceso administrativo del actor.

1. Así las cosas, esta Sala de Revisión observa que, en términos formales, para el 6 de agosto de 2021 se estructuraba la causal de exclusión del accionante, por el "[n]o cobro consecutivo del subsidio en cuatro (4) giros." Sin embargo, lo cierto es que la autoridad administrativa no podía ignorar que, por respeto de la cláusula constitucional del Estado social de derecho, las consecuencias que ha acarreado la pandemia de Covid-19 para la población de la tercera edad, y especialmente la que se encuentra en situación de precariedad económica, imponían el deber de valorar las causas que dieron lugar a la configuración de la exclusión. Esto le hubiera permitido observar que, a la luz de la finalidad del Programa Colombia Mayor, el no cobro del subsidio en el que incurrió el accionante no fue caprichoso o producto de su negligencia. Por el contrario, existían razones de peso para considerar que se encontraba plenamente justificado y, por ende, no resultaba constitucionalmente adecuado decretar el retiro inmediato del apoyo económico.

Cuestión adicional: cambio de residencia del accionante

1. Ahora bien, en el curso del proceso de tutela, la Alcaldía de Fusagasugá se refirió a la eventual configuración de otra causal de pérdida del subsidio, debido a que, como ha quedado en evidencia, desde por lo menos el 5 de marzo de 2020, el señor Libardo Ayala Cruz no reside en el municipio de Fusagasugá. Al respecto, la Sala debe advertir que, en efecto, el numeral 8 del artículo 1 del Decreto 1340 de 2019 incluye como uno de los eventos de "retiro del subsidio" a cargo de determinada entidad territorial el "traslado a otro municipio o distrito". No obstante, contrario a lo sugerido por la Alcaldía, para la Sala esta causal no se configura con el simple cambio material de domicilio del titular, sino que se agota una vez se han llevado a cabo los trámites administrativos correspondientes, destinados a verificar que efectivamente el beneficiario cambió su residencia y con miras a que otra autoridad territorial pueda asumir el reconocimiento del subsidio, para lo cual es necesario brindar al titular la orientación y asesoría correspondiente.

1. En asuntos similares, en los que se ha discutido el acceso al Programa Colombia Mayor, la Corte ha concluido que la causal de cambio de municipio o de distrito no puede aplicarse de manera rígida, sin procurar el mantenimiento de la asistencia social en favor del beneficiario.

Por ejemplo, en la Sentencia T-025 de 2016,56 se estudió el caso de una persona de la tercera edad a la que le fue retirado el subsidio por el cambio de su residencia de una localidad a otra dentro de la ciudad de Bogotá. Al estudiar el asunto, la Sala determinó que "no resultaba proporcionado privar al accionante del subsidio para adultos mayores que recibía por cuenta de la localidad en la que solía habitar, sin que se implementaran medidas previas para mitigar los efectos que esta decisión tendría en sus condiciones de vida, puesto que eso significaría ponerlo en una situación de vulnerabilidad absoluta por falta de una orientación previa adecuada."

1. En ese sentido, no es de recibo el planteamiento de la Alcaldía de Fusagasugá cuando manifiesta, en el curso de la acción de tutela, que el cambio de residencia genera una exclusión automática del beneficiario del Programa Colombia Mayor. Esto desconoce sus cargas asociadas a (i) verificar periódicamente la información del beneficiario, como lo es el lugar de residencia, (ii) procurar que la asistencia social se mantenga en casos en los que ésta se requiera, como ocurre con el señor Libardo Ayala Cruz, y (iii) garantizar atención y orientación efectiva para gestionar el reconocimiento del subsidio en el municipio o distrito en el cual se encuentre actualmente residiendo.

1. Lo anterior se torna especialmente grave en este caso, en el que, bajo las condiciones en las que se dio el retiro del actor, es posible concluir que: (i) no hubo una notificación formal y adecuada del acto administrativo que así lo dispuso; (ii) no se garantizó una oportunidad real y efectiva al accionante para exponer las razones que impidieron el cobro del subsidio; y (iii) la entidad omitió el deber de constatación que la jurisprudencia constitucional ha resaltado en este tipo de asuntos, asociado a "verificar las verdaderas condiciones materiales de la persona, para luego, producto de ese análisis, en respeto al debido proceso administrativo, proceda a retirar el beneficio."57 Todas estas circunstancias refuerzan, aún más, la afectación de los derechos fundamentales invocados por el actor.

Conclusiones y remedios a adoptar

1. Ante la vulneración de los derechos fundamentales que ha sido puesta de presente, la Sala Primera de Revisión revocará el fallo de única instancia, adoptado el 28 de octubre de 2020 por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Fusagasugá, en el que se declaró la improcedencia de la acción de tutela de la referencia. En su lugar, se concederá el amparo de los derechos al mínimo vital, vida digna y debido proceso del señor Libardo Ayala Cruz. Como medidas para garantizar esta determinación, se dejará sin efectos la decisión administrativa de retirar al accionante del Programa Colombia Mayor, decretada el 6 de agosto de 2020. En consecuencia, la Alcaldía Municipal de Fusagasugá, en primer lugar, en el término máximo de tres días hábiles, contados desde la notificación de esta providencia, deberá reactivar la titularidad del señor Ayala Cruz, como beneficiario del subsidio en mención, incluyéndolo en la nómina respectiva. Decisión que se mantendrá hasta que el señor Libardo Ayala Cruz se encuentre inscrito en el registro de beneficiarios del subsidio del municipio en el que actualmente reside. Y, en segundo lugar, deberá brindar acompañamiento y orientación al accionante para gestionar el reconocimiento del subsidio en el municipio o distrito en el cual se encuentre actualmente residiendo.

1. A modo de aclaración final, la Sala de Revisión advierte que este amparo se enmarca estrictamente en las particularidades que presenta el asunto de la referencia. Asimismo, la importancia de disponer que sea la Alcaldía accionada (de Fusagasugá) la que garantice las medidas de orientación institucional en favor del accionante no sólo obedece a que dicha entidad fue la que adoptó la decisión de retirar al actor del beneficio económico, sino porque esa situación ha causado un hecho dramático que no puede ser ignorado: por la ausencia de recursos, la Sala ha tenido noticia de que el demandante se ha venido movilizando a lo largo de distintos municipios, en búsqueda de alguna oportunidad que le garantice ingresos económicos para su subsistencia. Esta situación, a su vez, ha impedido a la Sala mantener actualizado, de manera permanente, el lugar en el que se encuentra residiendo el solicitante.

1. Síntesis de la decisión

1. En el presente caso, se analizó la acción de tutela presentada por el señor Libardo Ayala Cruz contra la Alcaldía de Fusagasugá y el Programa Colombia Mayor, al haber sido retirado del programa por el "no cobro consecutivo del subsidio". En esta ocasión, se acreditó que (i) el accionante fue reconocido como beneficiario del Programa Colombia Mayor desde el 1 de marzo de 2020; (ii) aun cuando la Alcaldía Municipal demandada utilizó medios locales de comunicación, a través de los cuales buscó que los beneficiarios del Programa hicieran el cobro del subsidio, lo cierto es que la notificación efectiva sólo se logró hasta el 15 de julio de 2020, a través de un mensaje de texto enviado a su celular; (iii) desde el momento en que el tutelante tuvo conocimiento de la titularidad del apoyo económico, y ante la imposibilidad de acudir personalmente a reclamarlo, la Alcaldía de Fusagasugá le exigió dar poder formalmente, ante una notaría, a un tercero que pudiera retirar el subsidio. Sin embargo, (iv) para el actor no fue posible cumplir con las exigencias de la entidad territorial, primero, por el aislamiento preventivo que en el marco de la pandemia de Covid-19 fue obligatorio para las personas mayores de 70 años hasta agosto de 2020, y segundo, por la situación de salud que padece el señor Ayala Cruz, la ausencia de recursos económicos y el traslado de su residencia a otro municipio.

1. La Sala consideró que, bajo circunstancias como las que presentaba el asunto objeto de estudio, una autoridad administrativa no puede ignorar que, en respeto de la cláusula constitucional del Estado social de derecho, las consecuencias que ha acarreado la pandemia de Covid-19 para la población de la tercera edad, y especialmente la que se encuentra en situación de precariedad económica, le exigen valorar las causas que darían lugar a la configuración de la causal de exclusión del Programa Colombia Mayor, correspondiente al "[n]o cobro consecutivo del subsidio en cuatro (4) giros". Desde esa perspectiva, por las graves implicaciones que tendría la decisión administrativa de retirar a una persona vulnerable del servicio de protección social, en el marco de la pandemia actual, es deber de la entidad territorial verificar si, en cumplimiento de la finalidad del Programa Colombia Mayor, existen razones de peso que justifiquen razonablemente el no cobro del subsidio durante el lapso estipulado en la Ley. Deber que, en el caso del señor Libardo Ayala Cruz no se cumplió, pese a que se encontraban acreditados los motivos por los cuales no le fue

posible reclamar el subsidio mensual, y que daban cuenta de que no se trató de un actuar caprichoso o producto de su negligencia. Con base en ello, se concluyó que los derechos al mínimo vital, vida digna y debido proceso del señor Libardo Ayala Cruz fueron vulnerados por la Alcaldía de Fusagasugá, por lo cual se dispuso su protección.

1. Finalmente, dado que durante el curso de la acción de tutela la Alcaldía demandada indicó que, en todo caso, el "cambio de residencia" del accionante implicaba que perdiera el apoyo económico, la Sala advirtió que este sólo hecho no conduce de manera automática a la exclusión del Programa Colombia Mayor. El numeral 8 del artículo 1 del Decreto 1340 de 2019 incluye como uno de los eventos de "retiro del subsidio" el "traslado a otro municipio o distrito". Sin embargo, previo a su configuración, es necesario que la entidad territorial brinde acompañamiento y orientación al beneficiario, con miras a gestionar el reconocimiento del subsidio en el municipio o distrito en el cual va a residir o se encuentre residiendo.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. – Por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, REVOCAR la sentencia de instancia proferida el 28 de octubre de 2020 por el Juzgado Primero Penal del Circuito para Adolescentes con Funciones de Conocimiento de Fusagasugá. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida digna y al debido proceso del señor Libardo Ayala Cruz.

Segundo. – DEJAR SIN EFECTOS la decisión administrativa de retirar al accionante del Programa Colombia Mayor, adoptada el 6 de agosto de 2020 por la Alcaldía Municipal de Fusagasugá.

Tercero. – ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Fusagasugá que:

(i) En el término máximo de tres (3) días hábiles, contados desde la notificación de esta providencia, reactive la inclusión del señor Libardo Ayala Cruz como beneficiario del Programa Colombia Mayor, de manera que haga parte de la nómina correspondiente. Decisión que se mantendrá hasta que el señor Libardo Ayala Cruz se encuentre inscrito en el registro de beneficiarios del subsidio del municipio en el que actualmente reside.

(ii) Brinde acompañamiento y orientación al señor Libardo Ayala Cruz, dirigidos a gestionar el reconocimiento del subsidio en el municipio o distrito en el cual se encuentre actualmente residiendo.

Cuarto. – LIBRAR las comunicaciones -por la Secretaría General de la Corte Constitucional-, así como DISPONER las notificaciones a las partes -a través del Juez de tutela de instancia-, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por medio del Auto del 16 de abril de 2021, proferido por la Sala de Selección Número Cuatro, la cual estuvo integrada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo. Este

expediente fue escogido bajo el criterio subjetivo “urgencia de proteger un derecho fundamental”.

2 “Por el cual se modifica el artículo 2.2.14.1.39 del Título 14 Capítulo 1 del Decreto 1833 de 2016, por el cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”.

3 Expediente digital T-8.117.497. Documento “Respuestas de entidades accionadas”, pp. 107.

4 El accionante nació el 10 de enero de 1949.

5 Expediente digital T-8.117.497. Documento “Acción de tutela”, pp. 12-40.

6 Expediente digital T-8.117.497. Documento “Acción de tutela”, pp. 1-7.

7 Expediente digital T-8.117.497. Documento “Acción de tutela”. Copia del edicto emplazatorio de la Alcaldía de Fusagasugá, pp. 32-33.

8 Expediente digital T-8.117.497. Documento “Respuestas de entidades accionadas”, pp. 2-15.

9 Desde el 1 de diciembre de 2018 la entidad administra el Fondo de Solidaridad Pensional, cuyos recursos son destinados, en parte, a la protección a adultos mayores “en estado de indigencia o pobreza extrema”, a través del Programa Colombia Mayor.

10 Expediente digital T-8.117.497. Documento “Respuestas de entidades accionadas”, pp. 60-63.

11 Decreto 1833 de 2016. “Por medio del cual se compilan las normas del Sistema General de Pensiones”. La liberación de cupos se deriva de la configuración de alguna de las siguientes causales: (i) muerte del beneficiario; (ii) falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio; (iii) percibir una pensión; (iv) percibir una renta o utilidad obtenida de actividad o bien en cuantía superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016; (v) percibir otro subsidio a la vejez en dinero que sumado con el del Programa de Protección Social al Adulto Mayor sea superior a medio smmlv otorgado por alguna entidad pública; (vi) comprobación de

realización de actividades ilícitas mientras subsista la condena; (vii) traslado a otro municipio o distrito; y (viii) no cobro consecutivo de subsidios programados en cuatro giros.

12 “Por medio del cual se actualiza el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor”.

13 Expediente digital T-8.117.497. Documento “Respuestas de entidades accionadas”, pp. 44-57.

14 Artículo 5 del Decreto Legislativo 812 del 4 de junio de 2020, “Por el cual se crea el Registro Social de Hogares y la Plataforma de Transferencias Monetarias y se dictan otras disposiciones para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad económica en todo el territorio nacional dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

15 De conformidad con el Contrato de Encargo Fiduciario No. 604 de 2018 y el artículo 25 de la Ley 100 de 1993.

16 Expediente digital T-8.117.497. Documento “Respuestas de entidades accionadas”, pp. 90-94.

17 Expediente digital T-8.117.497. Documento “Decisión de primera instancia”.

18 Artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020.

19 Expediente digital T-8.117.497. Respuesta de Libardo Ayala Cruz al Oficio OPT-A-1683/2021.

20 (i) Edad a partir de los 54 años en el caso de las mujeres y 59 en el caso de los hombres; (ii) formulario de postulación debidamente diligenciado y aprobado por el administrador fiduciario; (iii) que la persona sea grupo de Sisbén IV hasta C1; (iv) fotocopia de la cédula de ciudadanía ampliada a 150%; y (v) certificación de pertenencia al régimen subsidiado de salud en el municipio.

21 Expediente digital T-8.117.497. Documento respuesta de la Alcaldía de Fusagasugá.

22 Además, se tiene en cuenta si la persona (i) se encuentra en una situación de discapacidad física o mental; (ii) tiene personas a cargo; (iii) perdió el subsidio al aporte en

pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes al sistema; (iv) perdió el subsidio por traslado a otro municipio; y (v) la fecha de solicitud de inscripción al programa.

23 Expediente digital T-8.117.497. Documento respuesta del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, pp. 1-4.

24 Expediente digital T-8.117.497. Documento respuesta de Fiduagraria, pp. 1-11.

25 Sentencia T-716 de 2017. M.P. Carlos Bernal Pulido.

26 Sentencias SU-961 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-1316 de 2001. M.P. (e) Rodrigo Uprinmy Yepes; T-207 de 2013. M.P. Jorge Ivan Palacio Palacio; T-275 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa; T-025 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa; T-010 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.

27 Numerales 3, 6, 16 y 17 de los antecedentes.

28 Contemplada en el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016, el cual fue modificado por el artículo 1º del Decreto 1340 de 2019.

29 En la clasificación del Banco Mundial Colombia aparece como país de ingreso medio. Además, en el informe "Global Economic Prospects" (2020) de la misma organización, se indicó que, debido a las perturbaciones de la pandemia, la actividad económica de América Latina y el Caribe sufrirá una contracción de un 7.2%, constituyendo una recesión más profunda que las causadas por la crisis financiera del 2008 y la de la década de 1980. Asimismo, señaló que "la informalidad generalizada limitará el alcance de los esfuerzos de asistencia social destinados a morigerar el impacto económico de la pandemia. Los recientes avances de la región en cuanto al alivio de la pobreza y de la desigualdad podrían estar en riesgo." Disponible en: https://thedocs.worldbank.org/en/doc/657071588788309322-0050022020/original/GlobalEconomicProspectsJune2020RegionalOverviewLACSP.pdf Por otro lado, la CEPAL, en el informe El Covid-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe, indicó que las perturbaciones económicas afectaron en mayor medida a los grupos vulnerables, como los adultos mayores. Disponible en:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46838/1/RVE132_es.pdf

30 El desarrollo de los derechos humanos en el escenario internacional ha dado lugar a la estructuración de principios que enmarcan su aplicación, como lo son los de la universalidad, interdependencia e indivisibilidad. En 1968, al cierre de la primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos, se adoptó la Proclamación de Teherán, en la que se aludió oficialmente al carácter indivisible de las garantías contenidas en la Declaración Universal, y se proclamó expresamente que "[c]omo los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible." Su alcance y valor interpretativo ha sido expuesto por parte de esta Corporación desde su jurisprudencia temprana, especialmente desde la Sentencia T-414 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. Posteriormente, han sido adoptados distintos instrumentos que brindan contenido a estos mandatos, v. gr. La Resolución 32/130 de 1977 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 y de manera importante la Declaración y Programa de Acción de Viena acogida con ocasión de la Conferencia de 1993. Al respecto, ver también UNAIDS, WHO, UNDP, International Centre on Human Rights and Drug Policy (2019) International Guidelines on Human Rights and Drug Policy. I. Fundational Human Rights Principles, 2. Universality and interdependence of rights, así como las sentencias de la Corte Constitucional T-486 de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-345 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-251 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-632 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa. A.V. Mauricio González Cuervo; T-717 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa; T-047 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa; T-618 de 2011. M.P. María Victoria Calle Correa; C-313 de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Luis Ernesto Vargas Silva. AV. María Victoria Calle Correa. AV. y SPV. Mauricio González Cuervo. AV. y SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SPV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. AV. Alberto Rojas Ríos; C-165 de 2015. M.P. María Victoria Calle Correa. SPV. Mauricio González Cuervo. SPV. Luis Guillermo Guerrero Pérez; C-223 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV. María Victoria Calle Correa. SV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. Aquiles Ignacio Arrieta Gómez (e). SPV. José Antonio Cepeda Amarís (e); T-623 de 2017. M.P. Diana Fajardo Rivera; C-253 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. José Fernando Reyes Cuartas; entre otras.

31 Sentencia C-253 de 2019. M.P. Diana Fajardo Rivera. SV. Carlos Bernal Pulido. AV. Alejandro Linares Cantillo. AV. Antonio José Lizarazo Ocampo. AV. José Fernando Reyes Cuartas.

32 “Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

33 Sentencia T-406 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón. AV. José Gregorio Hernández Galindo.

34 Sentencia SU-111 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

35 A modo de ejemplo, ver la Sentencia C-388 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. María Victoria Calle Correa. SV. Jorge Iván Palacio Palacio. SV. Alberto Rojas Ríos. SV. Luis Ernesto Vargas Silva.

36 Sobre la faceta prestacional de los derechos constitucionales ver, a modo de ilustración, la Sentencia T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (f.j. 3.3.).

37 Sentencia SU-225 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. José Gregorio Hernández Galindo y Carlos Gaviria Díaz. S.V. Antonio Barrera Carbonell; C-671 de 2002. Eduardo Montealegre Lynett; T-595 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-760 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-228 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-486 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa. AV. Aquiles Arrieta Gómez (e). SV. Luis Guillermo Guerrero Pérez. SV. Alejandro Linares Cantillo. SPV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. AV. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-115 de 2017. M.P. Alejandro Linares Cantillo. SV. Alberto Rojas Ríos. AV. Alejandro Linares Cantillo; C-046 de 2018. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; y T-030 de 2020. M.P. Diana Fajardo Rivera.

38 Ver, por ejemplo, la Sentencia C-1064 de 2001. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño. SV. Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil. AV. Álvaro Tafur Galvis.

39 Sentencia T-426 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

41 Sentencia C-251 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

42Sentencia SU-995 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz. AV. Eduardo Cifuentes Muñoz

43 Ibídem.

44 Al momento de referirse al contenido del derecho al mínimo vital, la Corte Constitucional ha indicado que "sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario, en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra la dignidad humana." Sentencia T-818 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero. En esa medida, ha sostenido que esta garantía fundamental debe ser "entendid[a] como una pre-condición básica para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona." Sentencia T-772 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

45 Sentencia T-436 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

46 Sentencia SU-225 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. SV. José Gregorio Hernández Galindo y Carlos Gaviria Díaz. SV. Antonio Barrera Carbonell.

47 En materia de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, los organismos internacionales han coincidido en la urgencia de adoptar medidas urgentes para su materialización en el contexto de la pandemia por Covid-19. En el ámbito regional, por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Resolución 01 del 10 de abril de 2020, incluyó dentro de las recomendación a los estados, la siguiente: "Garantizar que las medidas adoptadas para enfrentar las pandemias y sus consecuencias incorporen de manera prioritaria el contenido del derecho humano a la salud y sus determinantes básicos y sociales, los cuales se relacionan con el contenido de otros derechos humanos, como la vida e integridad personal y de otros DESCA, tales como acceso a agua potable, acceso a alimentación nutritiva, acceso a medios de limpieza, vivienda adecuada, cooperación comunitaria, soporte en salud mental, e integración de servicios públicos de salud; así como respuestas para la prevención y atención de las violencias, asegurando efectiva protección social, incluyendo, entre otros, el otorgamiento de subsidios, rentas básicas u otras medidas de apoyo económico." (Énfasis fuera del texto original).

48 Cifras extraídas del informe de pobreza monetaria nacional 2020 del DANE, dado a conocer a través de comunicado de prensa del 29 de abril de 2021, disponible en: https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Comunicado-pobreza-monetaria_2020.pdf

49 Esta concisión se deriva del Informe de Seguimiento – Defunciones por Covid-19, periodo del 2 de marzo 2020 al 9 mayo 2021, en el que se evidencia que los índices de mortalidad más altos se han presentado en las personas mayores a 60 años. Ver: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/informe-de-seguimiento-defunciones-por-covid-19 Adicionalmente, en el informe El Covid-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe, la CEPAL clasificó a las personas mayores como grupo vulnerable ante el Covid-19 desde una perspectiva médica y social, pues no solo tienen la mayor probabilidad de morir del virus, sino que, al no saber utilizar herramientas tecnológicas o de comunicación, dependen de otros para obtener alimentos, medicamentos y asistencia, a causa de los confinamientos. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46838/1/RVE132_es.pdf

50 Véase: https://www.fondodesolidaridadpensional.gov.co/fondo-de-solidaridad/que-es-el-fondo-de-solidaridad-pensional/programas/programa-colombia-mayor.html Además, desde el punto de vista normativo, el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad Pensional "como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario, cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente Ley." Su reglamentación está desarrollada principalmente en el Decreto 1833 de 2016, en el que se crean dos subcuentas del Fondo. Una de solidaridad y otra subcuenta de subsistencia. La segunda está "destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema" (artículo 2.2.14.1.1) y, por tanto, a través de ésta se financia el Programa Colombia Mayor. Sobre la estructura legal del programa, esta Corporación se ha referido en distintas oportunidades. A modo de ejemplo, ver la Sentencia C-150 de 2020. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, entre otras.

51 Artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016.

52 Así lo reconoció la Alcaldía de Fusagasugá en la contestación dada a la acción de tutela.

53 A manera de ejemplo, en el ámbito jurisdiccional, el Decreto 806 de 2020, en su artículo 2, determinó que "se utilizarán los medios tecnológicos para todas las actuaciones, audiencias y diligencias y se permitirá a los sujetos procesales actuar en los procesos o trámites a través de los medios digitales disponibles, evitando exigir y cumplir formalidades presenciales o similares, que no sean estrictamente necesarias. Por tanto, las actuaciones no requerirán de firmas manuscritas o digitales, presentaciones personales o autenticaciones adicionales, ni incorporarse o presentarse en medios físicos." Por otro lado, el artículo 5 determinó que "los poderes especiales para cualquier actuación judicial se podrán conferir mediante mensaje de datos, sin firma manuscrita o digital, con la sola antefirma, se presumirán auténticos y no requerirán de ninguna presentación personal o reconocimiento".

54 Historia clínica aportada por el accionante como anexo al escrito de tutela. Esta información corresponde a la consulta médica llevada a cabo el 9 de febrero de 2020.

55 Numeral 2 del artículo 2 de la Resolución 464 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

56 M.P. María Victoria Calle Correa.

57 Sentencia T-193 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.