

Sentencia T-523/06

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ANCIANOS INDIGENTES-Protección especial

PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Marco normativo

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Impone a poder público y a coasociados una serie de deberes para logro de fines esenciales de organización política

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Compromiso directo e indirecto con personas indigentes/ANCIANOS INDIGENTES-Subsidio económico como medida de solidaridad

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

DEBER DE SOLIDARIDAD CON PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN CIRCUNSTANCIAS DE DEBILIDAD MANIFIESTA-Ancianos indigentes

INDIGENTE-Goza de plena titularidad de todos los derechos reconocidos en la constitución

INDIGENTE-Protección por el Estado

ANCIANOS INDIGENTES-Subsidio alimentario compatible con el deber de solidaridad

SUBSIDIO ECONOMICO PARA ANCIANOS INDIGENTES-Requisitos para ser beneficiario

SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL-Se encuentra destinada a la financiación del programa de auxilio para ancianos indigentes

PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Requisitos para ser beneficiario

PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Entidad territorial identificará beneficiarios previa verificación cumplimiento requisitos/PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Criterios de priorización en proceso de selección de beneficiarios

SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL/PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Modalidades de subsidio

PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Perdida del derecho a subsidio

## PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Manual operativo/PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Principales aspectos procedimentales

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL-Diseño política pública encaminada a protección social de adulto mayor/MUNICIPIO-Ejecución programa de auxilios para ancianos indigentes mediante selección de beneficiarios

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por carencia actual de objeto/ACCION DE TUTELA-Hecho superado no obsta para que la Corte se pronuncie y unifique jurisprudencia

La Corte Constitucional ha determinado, que la acción de tutela se torna improcedente en aquellos eventos en que una vez interpuesta, las circunstancias de hecho que generaban la supuesta amenaza o violación de derechos fundamentales del accionante cesan, desaparecen o se superan, con lo cual no existe un objeto jurídico sobre el cual proveer y por tanto, la orden que profiera el juez, cuyo objetivo constitucional era la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, carecerá de sentido, eficacia, inmediatez y justificación. De acuerdo con lo anterior, es pertinente concluir que cuando se está en presencia de un hecho superado y ha habido pronunciamiento del juez constitucional, no es suficiente el solo advenimiento de la sustracción de materia para avalar la decisión, sino que se debe confrontar la juridicidad de la decisión frente al ordenamiento y su interpretación constitucional y por ello, en todo caso, queda a salvo para la Corte Constitucional, la posibilidad de que en ejercicio de su competencia y con el propósito de cumplir con los fines primordiales de la unidad interpretativa que le asiste, al realizar el examen de lo actuado si lo estima necesario, profiera declaraciones adicionales relacionadas

con la materia y así, se confirmen, modifiquen o revoquen las decisiones en estudio, sin importar que no se imparta orden concreta alguna.

ACCION DE TUTELA-Existencia de hecho superado no justifica confirmar fallo contradictorio a ordenamiento superior

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional la declaratoria de carencia de objeto de la acción de tutela, requiere además de que su ocurrencia haya sido verificada por el juez dentro del proceso respectivo, que se establezca el momento procesal en que tal superación tiene ocurrencia, en tanto que de esto dependerá que, no obstante se haya producido tal cesación, se exija a los jueces constitucionales de instancia pronunciamiento de fondo que deberá estar conforme al ordenamiento jurídico y el sentido dado por el intérprete constitucional frente a la situación en consideración. Por ello, tanto el juez de segunda instancia en el trámite de la tutela como la Corte Constitucional en el trámite de revisión, no obstante encontrar que el hecho haya sido superado, si al verificar el trámite precedente se establece que con base en el acervo probatorio existente a ese momento y los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales aplicables al caso, el juez ha debido conceder o negar el amparo solicitado y no lo hizo, debe procederse a revocar la providencia materia de revisión, aunque se declare la carencia actual de objeto, porque no es jurídicamente viable confirmar un fallo contrario al ordenamiento superior.

ACCION DE TUTELA-Hecho superado antes de iniciarse proceso/ACCION DE TUTELA-Hecho superado cuando está en trámite la revisión

DERECHO A LA IGUALDAD-Respeto de turnos en entrega de auxilios para ancianos indigentes

ACCION DE TUTELA-Improcedencia para desconocer turno de entrega de auxilios para ancianos indigentes

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Distribución de bienes escasos conforme a procedimientos preestablecidos

DERECHO A LA IGUALDAD Y PLAN DE PROTECCION SOCIAL-Asignación de beneficios de programas de atención a personas en situación de debilidad manifiesta debe realizarse con respeto a derecho al debido proceso

Ha dicho esta Corporación que la asignación de los beneficios de los Programas de atención a personas en situación de debilidad manifiesta debe obedecer al ejercicio racional y razonable de la función pública y de la justicia como característica primordial del orden social, dentro del cual se observe, siempre y en todo momento el derecho al debido proceso administrativo por los servidores públicos que tienen esa responsabilidad. Es por ello que las entidades encargadas de la promoción, administración y ejecución de tales programas deben observar los procedimientos que han sido debidamente demarcados, con el propósito de minimizar los errores en la asignación de subsidios y de hacer más eficiente y justo el uso de recursos escasos de la sociedad. Por tanto, la ambigüedad o la incoherencia de los fines del programa o la poca o ninguna sostenibilidad económica del mismo ponen en entredicho la debida prestación de los servicios y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado respecto de los más necesitados. La administración debe observar el debido proceso en las decisiones que tome frente a su actuación, así como los principios que rigen el ejercicio de la función pública, como la igualdad, la imparcialidad, la publicidad y la eficacia. De la misma forma la administración debe actuar con transparencia para facilitar a los usuarios su fácil acceso, un adecuado entendimiento que les brinde un trato digno y justo, y además debe suministrar de manera correcta y oportuna la suficiente información sobre el procedimiento que se debe seguir, en especial cuando se trata de la asignación o distribución de auxilios estatales, como en el presente caso, con el fin de permitir a todos los posibles beneficiarios la posibilidad de

participar y ser seleccionados. Solo así se garantiza el principio de igualdad de trato a todos sus potenciales beneficiarios, el respeto a los principios que rigen la función pública y las condiciones para hacer efectivo el debido proceso administrativo como expresión del principio fundamental que garantiza a las personas la participación en las decisiones que los afectan e interesan.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Obligación de juez de tutela de respetar orden de lista de persona protegibles para un subsidio o ayuda/PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Excepcionalmente juez de tutela puede ordenar que se incluya determinado ciudadano

La Corte ha sostenido en relación con el debido proceso en actuaciones administrativas, que si la ley le adscribe a un funcionario la elaboración de un listado de personas protegibles para un subsidio o una ayuda, el juez de tutela no puede individualmente ordenar que se incluya a determinado ciudadano, salvo que sea ostensible que se ha violado un derecho fundamental.

No puede, tampoco, sin justificación alguna excluir a una persona sin haberse demostrado alguna de las circunstancias previstas en la ley para ello.

DERECHO A LA VIDA DIGNA-Entrega de subsidio que se otorga a adultos mayores en condiciones de pobreza extrema

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-1283893

Acción de tutela instaurada por Libardo Fonseca contra la Secretaría Local de Salud del Municipio de Villavicencio.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil seis (2006).

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y NILSON PINILLA PINILLA, profiere la siguiente

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido el 29 de noviembre de 2005, por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Villavicencio, dentro de la acción de tutela instaurada por Libardo Fonseca contra la Secretaría Local de Salud del Municipio de Villavicencio.

## I. ANTECEDENTES.

El día 15 de noviembre de 2005, el señor Libardo Fonseca interpuso acción de tutela en nombre propio y en representación de su menor hija Edith Fonseca López contra la Secretaría Local del Municipio de Villavicencio, por considerar que ha existido vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna y a la igualdad al negarle el subsidio que otorga el Ministerio de la Protección Social a los adultos mayores de 65 años que pertenecen al nivel 1 y 2 del SISBEN. Los hechos que sirven de fundamento al amparo solicitado son los siguientes:

El accionante de 79 años de edad, vinculado al Sisben, manifiesta que se encuentra inscrito desde hace 2 años en el programa de Auxilio para las personas de la tercera edad, el cual no le ha sido otorgado hasta el momento, no obstante que no posee bienes ni recibe pensión alguna de la cual derive su sostenimiento y el de su menor hija estudiante.

Aduce que el 26 de septiembre de 2005 presentó ante la Alcaldía de Villavicencio y la Secretaría Local de Salud un derecho de petición al que le respondieron que “debía seguir esperando ya que los recursos de la Presidencia de la República son muy limitados y no hay cupos para acceder a este subsidio, en razón a que son demasiadas las personas que están solicitando este beneficio.”

Afirma que necesita de la solidaridad del Estado para sobrellevar su apremiante situación económica y la de su menor hija, la cual se agrava aún más teniendo en cuenta que en el año 1995 sufrió una fractura en el puño izquierdo que lo incapacita físicamente para trabajar.



Por lo anterior, solicita se protejan sus derechos fundamentales y se ordene la entrega inmediata del subsidio que otorga el Ministerio a los adultos mayores de 65 años que pertenecen al nivel 1 y 2 del SISBEN.

## II. RESPUESTA DEL ENTE DEMANDADO.

El Secretario Local de Salud de Villavicencio, mediante escrito de fecha 22 de noviembre de 2005, dirigido al Juzgado de conocimiento, dio respuesta a la acción de tutela afirmando que si bien el accionante "...reúne cada uno de los requisitos establecidos en el Programa de Subsidios a Adultos Mayores de 65 años, nivel 1-2 del SISBEN, promovido por la Presidencia de la República en conjunto con el Ministerio de la Protección Social, hecho que no significa que la SECRETARIA DE SALUD DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, este vulnerando sus derechos, ya que se debe seguir el procedimiento normal en la adjudicación de los subsidios, además el hecho de estar inscrito no significa que se le otorgue el subsidio, existe un curso normal para adjudicar dichos subsidios."

Agrega que la posibilidad de ampliar la cobertura del programa depende de la disponibilidad de los recursos de la Presidencia de la República, la cual se ocupa de asignar "los pocos cupos en el transcurso del año al Municipio, de los cuales se adjudican a las personas de conformidad con sus necesidades y/o prioridades ciñéndose a la inscripción de inclusión del beneficiario."

## III. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Séptimo Civil Municipal de Villavicencio, negó la acción interpuesta al considerar que la entidad demandada no ha vulnerado derecho fundamental alguno del señor Libardo Fonseca, toda vez que la inclusión en el programa de subsidios no depende de esa instancia sino de la Presidencia de la República que es la encargada de ampliar la cobertura de acuerdo con la disponibilidad presupuestal. Agrega que el hecho de pertenecer al SISBEN no significa que esté incluido en el programa de subsidios a adultos mayores y no puede el Juez constitucional mediante un fallo de tutela ordenar que incluyan a una persona determinada por cuanto se afectaría el presupuesto nacional que se aprueba para cada vigencia.

#### IV. PRUEBAS OBRANTES EN EL EXPEDIENTE.

A folio 6, oficio PYPS- 808, de fecha septiembre 22 de 2005, mediante el cual el Secretario Local de Salud de Villavicencio le informa al accionante en respuesta a su derecho de petición lo siguiente:

“...el procedimiento para acceder al subsidio, es el tramite de inscripción ante la secretaría Local de Salud, sin embargo el hecho de estar inscrito no significa que le otorguen el subsidio, se requiere que haya cupos disponibles, es importante tener en cuenta que toda posibilidad de ampliar la cobertura del programa dependerá de la disponibilidad de recursos de la Presidencia de la República que son limitados y no alcanzan para todas las personas que cumplan con los requisitos.

Su solicitud quedaría en espera tan pronto como haya ampliación de cobertura para Villavicencio.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

A folio 7, fotocopia de la cédula de ciudadanía en la que consta que el señor Libardo Fonseca nació el 7 de agosto de 1926.

A folio 8, fotocopia del registro civil de nacimiento de la menor Licet Edith Fonseca López, de 12 años de edad, hija del accionante.

A folio 9, fotocopia del boletín académico del tercer periodo de 2006, del grado séptimo de la menor Edith Fonseca en el Colegio Cervantes Saavedra de Villavicencio.

A folio 10, fotocopia del informe médico suscrito por el radiólogo de Inversiones Clínica del Meta S.A. de Villavicencio de fecha 11 de julio de 1995 en el que consta: “PUÑO IZQUIERDO: Fractura transversal completa de la epífisis distal del radio, con impactación fragmentaria y marcada angulación de vértice anterior.”

## V. ACTUACIONES EN LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### 1. Solicitud de insistencia

Remitido el proceso para su eventual revisión, la actuación fue recibida en esta Corporación el día 3 de febrero de 2006 y el caso fue excluido para esos efectos mediante auto del 24 de

febrero de 2006, de la Sala de Selección número dos.

Con fecha 17 de marzo de 2006, estando en términos<sup>1</sup>, el Magistrado Alvaro Tafur Galvis, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, presenta solicitud de insistencia para su selección, considerando la necesidad de que por la Corte se establezca si los criterios seguidos por la autoridad administrativa para negar la entrega del subsidio pretendido por el actor en sede de tutela, como lo son la determinación de la asignación presupuestal o la sujeción al orden de inscripción, están en abierto desconocimiento de la especial protección que la Constitución Política dispone a favor de las personas en estado de debilidad manifiesta, así como de la garantía constitucional a vivir dignamente.<sup>2</sup>

La Sala de Selección número tres, mediante auto del 24 de marzo de 2006<sup>3</sup>, aceptando la anterior insistencia en la revisión, selecciona el caso y en el mismo acto, lo reparte para su sustanciación a la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández.

## 2. Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional

Para mejor proveer en el asunto de la referencia, mediante auto de fecha 9 de mayo de 2006, la Sala ordenó oficiar a través de la Secretaría General de esta Corporación al Ministerio de la Protección Social y a la Secretaría Local de Salud del Municipio de Villavicencio, para que informaran a este Despacho acerca de la asignación de los recursos para la operación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor y sobre el procedimiento que se adelanta para lograr la inscripción y selección de los beneficiarios al mismo.

Al Ministerio de la Protección Social se solicitó informar a esta Corporación sobre los

siguientes asuntos:

1. Marco político, legal, reglamentario y técnico dentro del cual se desarrolla el Programa de Auxilio para ancianos que carezcan de recursos en el municipio de Villavicencio.
2. Políticas de sostenibilidad económica del Programa. Asignación presupuestal con la que cuenta el programa en el Municipio y número de beneficiarios. Metas y ampliación de cobertura.
3. Sistema de seguimiento y evaluación del Programa.

A la Secretaría Local de Salud del Municipio de Villavicencio, para que informe a esta Corporación en relación con lo siguiente:

1. Nivel del Sisben en el que se encuentra el accionante.
2. Forma en que se seleccionan los beneficiarios del Programa de Auxilios para ancianos. Procedimiento que se utiliza, requisitos que se exigen para la inscripción al Programa y para ser seleccionado como beneficiario.
3. Número de inscritos y número de beneficiarios del Programa en el Municipio. Factores o criterios ( edad, condiciones socioeconómicas o similares) que se tuvieron en cuenta por cada uno de los beneficiarios para haber sido seleccionados. Puntaje obtenido por los beneficiarios en cada factor. Anexar fichas o documentos que se diligenciaron en el proceso de selección de los beneficiarios.
4. Proceso de inscripción que adelantó el señor Libardo Fonseca. Fecha en que quedó inscrito.
5. Número de orden o puesto ocupado por el señor Fonseca en la lista de inscritos. Factores que fueron tenidos en cuenta para su asignación y puntaje que obtuvo en cada uno de los

factores.

6. Puntaje obtenido respecto de la incapacidad que afirma tener el accionante en su mano izquierda. Certificado expedido por médico adscrito a una ARS o una IPS pública. Concepto sobre la valoración de la incapacidad. Certificado expedido por la junta de calificación de invalidez. Fecha y porcentaje que le fue asignado.

7. Información que se le ha suministrado al señor Libardo Fonseca, sobre el proceso de inscripción y selección adelantada y el estado en que se encuentra su petición.

8. Tiempo que debe permanecer una persona en la lista de inscritos antes de obtener la calidad de beneficiario del auxilio.

9. Causales de pérdida de la calidad de beneficiario. Tiempo que puede permanecer una persona como beneficiario del auxilio. Sistema utilizado para permitir que los inscritos adquieran la calidad de beneficiarios.

10. Acciones adelantadas por el Municipio durante los dos años siguientes a la inscripción, para incluir al señor Libardo Fonseca como beneficiario del Programa.

11. Planes complementarios o programas alternativos ofrecido o que se le pueden ofrecer por parte del municipio de Villavicencio, para atender al señor Libardo Fonseca dadas sus especiales condiciones de adulto mayor de 79 años de edad, que pertenece al nivel 1 - 2 del Sisben, incapacitado para trabajar y de quien depende económicamente una menor de edad.

12. Recursos asignados al Municipio para el desarrollo y ejecución del Programa.

Dentro del término legal, la Directora General de Seguridad Económica y Pensiones del Ministerio de la Protección Social, dio respuesta al requerimiento de la Corte en los siguientes términos:

De conformidad con tales disposiciones el Programa es liderado por el Ministerio de la Protección Social, con la administración de los recursos provenientes del Fondo de Solidaridad Pensional por parte del Consorcio Prosperar Hoy, quien se encarga de entregar los subsidios de manera bimensual a través de la red bancaria, a los beneficiarios del programa que hayan cumplido con los requisitos legalmente exigidos.

Indica que para la asignación de los recursos a los municipios, se toma como base "...el número de adultos mayores clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN de cada municipio con respecto al total de ancianos clasificados en los mencionados niveles en el resto del país y teniendo como referente los recursos apropiados para tal fin, los alcaldes de todo el país en los meses de noviembre y diciembre de 2003, presentaron los proyectos en donde registraron los beneficiarios y eligieron el valor del subsidio, a partir de diciembre de 2003 inicia el Programa entregando los primeros subsidios."

Agrega que el procedimiento para acceder al subsidio "es el trámite de inscripción ante la Alcaldía del municipio donde reside el interesado, sin embargo el hecho de estar inscrito no significa que le puedan otorgar el subsidio, se requiere que haya cupos disponibles ya sea por ampliación de cobertura o por liberación de cupos, es importante tener en cuenta que toda posibilidad de ampliar la cobertura del programa dependerá de la disponibilidad de (sic) presupuestal, recursos que son limitados y no alcanzan para todas las personas que cumplan con los requisitos. En caso de que existan cupos disponibles, ingresan aquellas personas que ya están inscritas como posibles beneficiarias, que reúnan los requisitos y a las cuales se les haya aplicado los criterios de priorización, que se encuentran en lista de espera como potenciales beneficiarios."

2. En cuanto a las políticas de sostenibilidad económica del programa, indica que los recursos provienen del Fondo de Solidaridad Pensional, subcuenta de subsistencia, cuyas

fuentes se encuentran contempladas en el artículo 6º del Decreto 599 de 2004. Agrega que estos recursos son apropiados anualmente a través de la Ley de Presupuesto, de conformidad con las metas fiscales definidas por el Gobierno Nacional.

Sostiene que el municipio de Villavicencio “cuenta actualmente con 967 beneficiarios con un subsidio de \$75.000 por mes el cual es girado de manera bimestral a través del Banco Agrario a cada beneficiario, en la actual vigencia se cuenta con una asignación de \$ 870.300.000, para garantizar la continuidad de la población beneficiaria, es de señalar que frente al total de beneficiarios del Departamento del Meta (2.914), este municipio tiene una participación del 33%.

En la actualidad el programa se está desarrollando en 1095 municipios del país y cuenta con 189.719 cupos asignados a nivel nacional, la ampliación de cobertura está condicionada a los recursos apropiados en la Ley de Presupuesto y a la ejecución de los mismos por parte de los municipios. No obstante lo anterior, es importante señalar, que dadas las restricciones presupuestales no es posible generar frecuentes escenarios de ampliación, razón por la cual la cobertura de beneficiarios adultos mayores en condición de indigencia o extrema pobreza no alcanza a cubrir la demanda potencial de esta población.”

Agrega que el Ministerio es el encargado de liderar la planeación, programación y ejecución del Programa y al Consorcio Prosperar Hoy, como administrador de los recursos, le compete realizar el seguimiento “al cobro del subsidio, reporta la lista de los beneficiarios que no realicen el respectivo cobro al ente territorial para el caso de Villavicencio se reporta a la Dirección Técnica de Promoción y Participación Social, diligencia y mantiene actualizada la base de datos establecida para el programa y verifica la supervivencia cuando a ello hubiere lugar. Afirma que los cambios de los beneficiarios se pueden presentar por las siguientes novedades que deben ser comunicadas por el ente territorial a la regional del Consorcio Prosperar Hoy, de conformidad con el Manual Operativo del Programa así: “1) Novedad por pérdida de derecho al subsidio. 2) Novedad por actualización o corrección de los datos



suministrados inicialmente para el registro...”

Por último manifiesta que en relación con el caso concreto del señor Libardo Fonseca se encontró que: “...a partir del 11 de abril del año en curso, quedo registrado en el Sistema de Información de Beneficiarios, atendiendo solicitud presentada por CARLOS ALIRIO GOMEZ VILLARRAGA – Alcalde de Villavicencio (E) y radicada en el Consorcio con el No.546 del 7 de abril de 2006. Dada la fecha de presentación de la novedad quedará programado a partir de la próxima nómina recibiendo el subsidio correspondiente a los meses de mayo y junio.”

Por su parte, dentro del término concedido en el auto de pruebas, la Secretaria Local de Salud de la Alcaldía de Villavicencio, respondió el requerimiento de esta Corporación en los siguientes términos:

Afirma que el señor Libardo Fonseca pertenece al Nivel 1 del SISBEN y se encuentra inscrito a la ARS de COMFACOR.

Indica que la selección de los beneficiarios se realiza en la forma establecida en el Manual Operativo por el que se rige el Programa, en el cual se han consignado los requisitos y documentos que debe allegar el mayor adulto para la selección de los beneficiarios, así como los criterios de priorización y puntaje asignado según las condiciones que tenga el aspirante, de la siguiente manera:

* Edad	Puntaje
52-55	-2
56-60	-1

61-65	0
65-70	1
71 y más	2

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

1	2
2	0
indígena	0
Vive en la Calle	2

\* Jefe de Hogar o con dependencia.

Si	2
No	0

\* Solitario

Si	2
No	0

\* Discapacidad

Si	2
----	---

* Indígena	2
------------	---

\* Tiempo de Permanencia en el Municipio

6 meses	-1
1 año	0
2 años	1
mas de 2 años	2

Informa que en el año 2003 se recibieron aproximadamente 4000 solicitudes, de las cuales fueron seleccionados y beneficiados 967 adultos mayores, que cumplieron los requisitos exigidos en la forma establecida en el Manual Operativo.

En su informe la Secretaria Local de Salud hace una descripción detallada de la forma como se adelantó el procedimiento de inscripción y de selección del señor Libardo Fonseca en el Programa de Auxilios, así como los criterios y factores de priorización tenidos en cuenta para ello. También informó sobre el tiempo de permanencia de los usuarios en el Programa, las causales de pérdida de la calidad de beneficiario y las de retiro del Programa y los planes complementarios o programas alternativos que el Municipio está en capacidad de ofrecerle al actor, así como los recursos con que cuenta el Municipio para su desarrollo. Con el escrito se anexaron los documentos anunciados por la funcionaria que respondió el requerimiento.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

### 1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada.

### 2. La especial protección constitucional y legal para ancianos en estado de indigencia o de pobreza extrema. Marco normativo del Programa de auxilio económico para el adulto mayor.

2.1. Ha dicho esta Corporación en varias oportunidades<sup>4</sup> que el principio de solidaridad, sobre el cual se funda nuestro Estado Social de Derecho (artículo 1 CP) impone al poder público y también a los coasociados, una serie de deberes fundamentales para el logro de los fines esenciales de la organización política (artículo 2 CP). También ha sostenido que la solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la exigencia dirigida especialmente al Estado, de intervenir a favor de los más desaventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse por sí mismos. Tal es el caso de las personas que se encuentran en situación de indigencia.

El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto

social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En Sentencia C-1036 de 2003, esta Corporación reitero el compromiso del Estado con las personas indigentes, toda vez que su situación ofende la dignidad de las personas. Sobre el particular afirmó:

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

“La pobreza, sin duda, atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sus causas estructurales son combatidas mediante políticas legislativas y macro – económicas. Sus efectos, en cambio, exigen de una intervención estatal directa e inmediata, cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”<sup>5</sup>.

También la Corte ha indicado que los indigentes son personas que, gozan de la plena titularidad de todos los derechos reconocidos en la Constitución, por lo cual la sociedad y el

Estado no pueden ser indiferentes a su situación, pues así se lo exige el deber de solidaridad:

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

“La sociedad no puede asumir una actitud de desprecio o de pasiva conmiseración hacia quienes, por fuerza de las circunstancias, llevan una vida sub - normal y altamente lesiva del derecho a la igualdad que pregona la Carta. Su papel y muy especialmente el del Estado debe ser, por el contrario, el de buscar, dentro del criterio de solidaridad, soluciones eficaces y urgentes a la problemática que plantea la proliferación de cinturones de miseria en las ciudades, ya que el artículo 13 de la Constitución le ordena, como atrás se dijo, promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados”<sup>6</sup>.

Frente a la situación en que dichas personas se encuentran, el Estado tiene el deber jurídico de adoptar medidas especiales de protección. Así lo establece el Protocolo de San Salvador, adoptado el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

2.2. Entre quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, merecen especial atención los ancianos indigentes, para quienes expresamente el artículo 46 de la

Constitución consagra el subsidio alimentario, como una medida de solidaridad y protección hacia las personas de la tercera edad en tales condiciones. La mencionada disposición constitucional estipula:

“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”.

El desarrollo legal de este mandato constitucional, se encuentra en los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993, mediante los cuales se creó el programa de auxilios para los ancianos indigentes, con el objeto de apoyar económicamente a estas personas hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, siempre que se cumpla con las exigencias establecidas en la ley, así:

“Artículo 257. Programa y Requisitos. Establécese un programa de auxilios para los ancianos indigentes que cumplan los siguientes requisitos:

- a. Ser Colombiano;
- b. Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años;

- c. Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional;
- d. Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social.
- e. Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución.

PARAGRAFO 1.- El Gobierno Nacional reglamentará el pago de los auxilios para aquellas personas que no residan en una institución sin ánimo de lucro y que cumplan los demás requisitos establecidos en este artículo.

PARAGRAFO 2.- Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos.

PARAGRAFO 3.- Las entidades territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos, podrán modificar los requisitos anteriormente definidos.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El programa se financiará con los recursos del presupuesto general de la nación que el Conpes destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar



los departamentos, distritos y municipios.

PARAGRAFO.- El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente artículo, contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa”.

En sentencia T-1036 de 2003<sup>7</sup>, se señaló la naturaleza de este subsidio económico en los siguientes términos: “i) no tiene el carácter de pensión de jubilación o de asignación de retiro, ii) no conlleva otro beneficio prestacional, y iii) tiene carácter vitalicio, pues se reconoce solamente hasta la muerte de su beneficiario sin dar lugar a sustitución en cabeza de cónyuge o descendientes”.

Por su parte 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”, creó dentro del Fondo de Solidaridad Pensional una subcuenta de subsistencia, destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o pobreza extrema, mediante la entrega de un subsidio en dinero, cuyo origen, monto y regulación se establecen en la misma ley.

Con la creación de la Subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES 70 del 28 de mayo de 2003 creó el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), cuya administración le corresponde al Ministerio de la Protección Social a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

-ICBF y al Administrador Fiduciario a cuyo cargo se encuentra también la labor de realizar la promoción de los subsidios y la difusión de los programas a través de los mecanismos que garanticen la mayor efectividad en la población objetivo, con un alto grado de desarrollo tecnológico. En la actualidad la administración fiduciaria se encuentra a cargo del Consorcio Prosperar Hoy, alianza estratégica con el cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hoy Ministerio de la Protección Social, celebró el contrato de Fiducia Pública No. 107 de 2001.

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

Este ultimo decreto también fue modificado recientemente por el Decreto 4112 de 2004, “por el cual se modifican los artículo 12, 13, 14, 15, 17, 18 y 19 y se Deroga el inciso segundo del párrafo del artículo 9º del Decreto 569 de 2004”, en lo relacionado con la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional destinada a la financiación del Programa de auxilio para ancianos indigentes previsto en el Libro Cuarto de la ley 100 de 1993. Esta disposición además establece las condiciones y requisitos que deben reunir las personas que aspiran a obtener el beneficio indicado, así mismo determina que son los entes territoriales los encargados de la priorización de beneficiarios, lógicamente mediante un proceso de selección y valoración de cada uno de los aspirantes.

El artículo 12 del decreto 569 de 2004, modificado por el Decreto 4112, establece además que el Ministerio de la Protección Social elaborará el Manual Operativo para desarrollar los lineamientos de selección de beneficiarios, los componentes del subsidio y demás aspectos procedimentales del programa.

El artículo 13 modificado por el artículo 2º del referido decreto 4112 de 2004, determina los requisitos para ser beneficiario de los subsidios de la subcuenta de subsistencia, así :

1. Ser Colombiano.
2. Como mínimo tener tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones.
3. Estar clasificado en los niveles 1 y 2 del Sisben y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir, es decir, son personas que o viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo mensual vigente, o viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo mensual vigente o residen en un Centro de Bienestar del adulto Mayor o asisten como usuario a un centro diurno.
4. Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

El artículo 3º del citado decreto 4112 que modificó el artículo 14 del Decreto 569, estipula que los beneficios de la subcuenta de subsistencia serán otorgados en las modalidades de subsidio económico directo o indirecto según los beneficiarios residan en los Centros de Bienestar del Adulto mayor , resguardos indígenas o Centros Diurnos, hasta por el 50% del salario mínimo legal representado en dinero o servicios sociales básicos o complementarios

8.

El artículo 16 del Decreto 569 de 2004, al establecer los criterios de priorización en el

proceso de selección de beneficiarios que adelante la entidad territorial indica que se deberá aplicar como mínimo los siguientes:

1. La edad del aspirante.
2. Los niveles 1 y 2 del Sisben.
3. El tiempo de permanencia en el Municipio.
4. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.
5. Personas a cargo del aspirante.

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

1. Muerte del beneficiario.
2. Comprobación de la falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.
3. Percibir una pensión u otra clase de renta o subsidio.
4. Comprobación de realización de actividades ilícitas.
5. Traslado a otro municipio o distrito.

Por último de conformidad con la Resolución No. 3908 del 8 de noviembre de 2005, expedida por el Ministerio de la Protección Social, por la cual se adoptó el Manual Operativo del

Programa se tiene que los principales aspectos procedimentales del Programa son los siguientes:

El programa se desarrolla de forma descentralizada a través de proyectos presentados por las entidades territoriales al ICBF, ejecutados mediante convenios, que tienen por objeto la prestación de servicios sociales básicos o complementarios, mediante la cofinanciación entre el Ministerio de la Protección Social a través del consorcio Prosperar Hoy, y los entes territoriales.

La persona responsable del programa en el ente territorial realiza la convocatoria para la inscripción de los adultos mayores que reúnan los requisitos establecidos en el modificado artículo 12 del Decreto 569 de 2004. El proceso de inscripción se realiza de manera permanente, cada vez que un adulto mayor se acerque y demuestre el cumplimiento de requisitos y con los mismos se conforma un listado de la población potencialmente beneficiaria. En este aspecto advierte el Manual lo siguiente: “En ningún caso, el proceso de inscripción en el programa garantiza a los inscritos ser seleccionados como beneficiarios.”

Dado que los recursos disponibles no son suficientes para cubrir a todos los adultos mayores que hayan sido inscritos, es requisito indispensable para resultar beneficiario, haber sido sometidos a la metodología de priorización, mediante la cual se realiza una valoración de las condiciones socioeconómicas de los aspirantes al subsidio y se ordena a los adultos inscritos del más pobre al menos pobre, con relación a los criterios establecidos y la ponderación que se le atribuya a cada uno.

De acuerdo con el techo presupuestal asignado al ente territorial y de conformidad con la lista de priorizados, se definen los beneficiarios del programa, los cuales son retirados únicamente en los eventos estipulados en el artículo 20 del Decreto 569 de 2004.

Por último, una vez definidos los beneficiarios del programa, se realiza con su participación, la del ICBF y los entes territoriales, la formulación del proyecto en el que se consignan los objetivos, metas, cobertura de la población y actividades a desarrollar, que servirán de base para la suscripción del convenio y posterior ejecución con el giro de los recursos para el pago del respectivo auxilio.

Así entonces, corresponde al Ministerio de la Protección Social diseñar las políticas públicas del Sistema de Protección Social, dentro de las cuales se encuentra el Programa de Protección Social del Adulto Mayor, mientras que los municipios y distritos son los responsables de la ejecución del programa, identificando los beneficiarios, mediante un proceso de selección acorde a los lineamientos expuestos en los citados decretos y al Consorcio Prosperar Hoy, le compete la administración de los recursos con que cuenta el Programa.

### 3.- Improcedencia de la acción de tutela por la carencia actual de objeto.

La Corte Constitucional ha determinado, que la acción de tutela se torna improcedente en aquellos eventos en que una vez interpuesta, las circunstancias de hecho que generaban la supuesta amenaza o violación de derechos fundamentales del accionante cesan, desaparecen o se superan, con lo cual no existe un objeto jurídico sobre el cual proveer y por tanto, la orden que profiera el juez, cuyo objetivo constitucional era la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, carecerá de sentido, eficacia, inmediatez y justificación. Al respecto se ha manifestado así la Corporación:

“En efecto, la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente vulnerado o amenazado, lo cual explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en sentido positivo o negativo. Ello constituye a la vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada acude ante la autoridad judicial, de modo que si la situación de hecho de lo cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío. Lo cual implica la desaparición del supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución y hace improcedente la acción de tutela...”<sup>9</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional la declaratoria de carencia de objeto de la acción de tutela, requiere además de que su ocurrencia haya sido verificada por el juez dentro del proceso respectivo, que se establezca el momento procesal en que tal superación tiene ocurrencia, en tanto que de esto dependerá que, no obstante se haya producido tal cesación, se exija a los jueces constitucionales de instancia pronunciamiento de fondo que deberá estar conforme al ordenamiento jurídico y el sentido dado por el intérprete constitucional frente a la situación en consideración. Por ello, tanto el juez de segunda instancia en el trámite de la tutela como la Corte Constitucional en el trámite de revisión, no obstante encontrar que el hecho haya sido superado, si al verificar el trámite precedente se establece que con base en el acervo probatorio existente a ese momento y los fundamentos jurídicos y jurisprudenciales aplicables al caso, el juez ha debido conceder o negar el amparo solicitado y no lo hizo, debe procederse a revocar la providencia materia de revisión, aunque se declare la carencia actual de objeto, porque no es jurídicamente viable confirmar un fallo contrario al ordenamiento superior.

“Resulta pertinente, desde el punto de vista procesal, establecer una diferencia importante en cuanto a la declaración procedente en el proceso de revisión ante esta Corte cuando el supuesto de hecho que motiva el proceso de tutela se supera o cesa i.) antes de iniciado el proceso ante los jueces de instancia -como sucede en el presente caso- o en el transcurso del mismo y ii.) estando en curso el trámite de revisión ante esta Corporación. i.) Así, pues, cuando el fundamento fáctico del amparo se supera antes de iniciado el proceso ante los jueces de tutela de instancia o en el transcurso de este y así lo declaran en las respectivas providencias, la Sala de Revisión no puede exigir de ellos proceder distinto y, en consecuencia, habrá de confirmar el fallo revisado quedando a salvo la posibilidad de que en ejercicio de su competencia y con el propósito de cumplir con los fines primordiales de la jurisprudencia de esta Corte, realice un examen y una declaración adicional relacionada con la materia, tal como se hará en el caso sub-examine. ii.) Por su parte, cuando la sustracción de materia tiene lugar justo cuando la Sala de Revisión se dispone a tomar una decisión; si se advirtiere que en el trámite ante los jueces de instancia ha debido concederse el amparo de los derechos fundamentales invocados y así no se hubiere dispuesto, la decisión de la Sala respectiva de esta Corporación, de conformidad con la jurisprudencia reciente, consistirá en revocar los fallos objeto de examen y conceder la tutela, sin importar que no se proceda a impartir orden alguna” 10.

“Por lo tanto, el fallo de segunda instancia acorde a las pruebas y situaciones obrantes en el expediente para esa oportunidad ha debido proteger los derechos del actor que efectivamente estaban siendo vulnerados, razón por la cual se procederá a revocar el fallo de segunda instancia. No se impartirá orden alguna para restablecer los derechos del actor, sólo por cuanto de las pruebas solicitadas por esta Corporación se infiere que la vulneración de los derechos del actor ha cesado al superarse el hecho que dio origen a la presente acción de tutela. De impartirse alguna orden, esta no tendría efecto..” 11.



De acuerdo con lo anterior, es pertinente concluir que cuando se está en presencia de un hecho superado y ha habido pronunciamiento del juez constitucional, no es suficiente el solo advenimiento de la sustracción de materia para avalar la decisión, sino que se debe confrontar la juridicidad de la decisión frente al ordenamiento y su interpretación constitucional y por ello, en todo caso, queda a salvo para la Corte Constitucional, la posibilidad de que en ejercicio de su competencia y con el propósito de cumplir con los fines primordiales de la unidad interpretativa que le asiste, al realizar el examen de lo actuado si lo estima necesario, profiera declaraciones adicionales relacionadas con la materia y así, se confirmen, modifiquen o revoquen las decisiones en estudio, sin importar que no se imparta orden concreta alguna.

#### 4. Caso concreto.

En el caso objeto de estudio, el accionante de 79 años de edad, quien pertenece al nivel 1 del SISBEN y manifiesta encontrarse en una apremiante situación económica junto con su hija – estudiante de 12 años de edad – y además incapacitado para trabajar debido a una lesión de su puño izquierdo, solicita ser incluido en el “Programa de Subsidios que otorga el Ministerio de la Protección Social a los adultos mayores de 65 años”, en el que lleva dos años inscrito sin que hasta el momento en que se interpuso la acción de tutela se le haya otorgado tal beneficio.

De conformidad con las pruebas allegadas al expediente, se tiene que en el presente caso los hechos que dieron origen a la acción han sido superados dentro del término que la Sala de Revisión disponía para tomar una decisión.

En efecto, de las respuestas allegadas a esta Corporación tanto por el Ministerio de la Protección Social como por la Secretaría Local de Salud de Villavicencio, se tiene que el señor Libardo Fonseca, fue seleccionado a partir de 11 de abril de 2006 como beneficiario del

auxilio otorgado por el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, con lo cual, se constata que se trata de un hecho que evidentemente fue superado, y por tanto se consolida la sustracción de materia puesto que la causa que originó la interposición de la acción dejó de existir al haber sido incluido el actor como beneficiario del auxilio.

Es así como, en el escrito de respuesta al requerimiento efectuado por esta Corporación, el Ministerio de la Protección Social afirmó sobre el particular (Fl.22 del Cuaderno 2):

“...a partir del 11 de abril del año en curso, quedo registrado en el Sistema de Información de Beneficiarios, atendiendo solicitud presentada por CARLOS ALIRIO GOMEZ VILLARRAGA – Alcalde de Villavicencio (E) y radicada en el Consorcio con el No.546 del 7 de abril de 2006. Dada la fecha de presentación de la novedad quedará programado a partir de la próxima nómina recibiendo el subsidio correspondiente a los meses de mayo y junio.”

Por su parte la Secretaria Local de Salud de Villavicencio, en su escrito de respuesta afirmó lo siguiente (Fl.48 del Cuaderno 2):

“...fue así que en un comité Social para el programa Protección Social al Adulto Mayor, fue priorizado y seleccionado como posible beneficiario del programa en el año 2005, actualmente se encuentra en espera del primer pago que se realizara en el mes de junio de 2006, de acuerdo a lo manifestado verbalmente por la Doctora Diana María Alfonso, Gerente Regional del Consorcio Prosperar Hoy.”

Ahora bien, dado que la inclusión del actor como beneficiario del auxilio se sucedió con posterioridad al fallo de instancia, el cual fue proferido por el Juzgado 7º Civil Municipal de Villavicencio el 29 de noviembre de 2005, siguiendo los lineamientos jurisprudenciales expuestos, la Corte considera pertinente efectuar las siguientes precisiones, sobre el sentido en que, a partir de la realidad procesal, ha debido emitirse tal fallo de acuerdo con el ordenamiento jurídico y el alcance e interpretación que esta Corporación ha dado a los asuntos en los que se ha resuelto situaciones como las planteadas.

Confrontados los requisitos exigidos en la ley y en los reglamentos vigentes que regulan este tipo de auxilios, esta Sala de Revisión encuentra que la entidad accionada no ha vulnerado derecho fundamental alguno del actor, pero no bajo los argumentos expuesto por el fallador de instancia – quien considera que de haber ordenado por vía de tutela la inclusión en el programa se afectaría el Presupuesto Nacional aprobado en cada vigencia y además que su inclusión en el Programa no dependía del ente demandado – sino por cuanto el hecho de encontrarse dentro de la lista de espera para acceder a la prestación económica que ha solicitado, no implica necesariamente vulneración alguna de sus derechos fundamentales, puesto que las personas tiene derecho al trato igualitario que se deriva precisamente del respeto estricto de los turnos, lo que impide su asignación por vía de tutela.

Así lo consideró la Corte en Sentencia T-1161 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, reiterada entre otras, en la sentencia T-012 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández:

“Esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de afirmar que a través de tutela, para que se respete el derecho a la igualdad, en principio, no se pueden irrespetar los turnos establecidos

para la realización de pagos o actividades de la administración.

Así, por ejemplo se ha respetado el turno para pago de cesantías parciales ya reconocidas y por tanto no ha procedido la tutela para que una persona en concreto obtenga el pago con antelación a los demás individuos que presentaron su solicitud de pago antes y que, al igual que el accionante, han estado esperando la materialización de su solicitud. A personas que se encuentran en igual situación no se les puede dar trato diferencial. Al respecto ha dicho la Corporación:

“Por una parte, si el juez de tutela simplemente se limita a concederla y ordenar el pago inmediato al solicitante de la acción, una vez se disponga del dinero correspondiente, se estarían desplazando de sus turnos a los otros servidores públicos que están en iguales condiciones del solicitante de la tutela. Es decir, a éstos se les estaría dando un trato discriminado, y de todas maneras desventajoso, en razón, únicamente, de que no interpusieron una acción de tutela.

Como consecuencia obvia de ello, si se violenta, sin un estudio sobre la razonabilidad correspondiente, el orden de entrega de las cesantías parciales, se perdería la finalidad para la cual fue creada la tutela, se desnaturalizaría de su función protectora de derechos fundamentales y sería utilizada como un simple mecanismo para alterar el turno de pago de cesantías.”<sup>12</sup>

De igual manera, la Corte ha abordado el aspecto referente al respeto de turnos en el caso de retraso en la realización de exámenes de ADN dentro de los procesos de filiación. A pesar de que la Corporación ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la personalidad jurídica de los menores que sólo se puede ver protegido con resultados pronto dentro del proceso, se ha sostenido que los turnos en la realización de tal examen deben ser estrictamente respetados. No obstante, se ha ordenado que se informe la fecha en la cuál se

realizará tal examen, respetando los turnos, pero dentro de un término razonable y oportuno.<sup>13</sup>

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En materia de salud, la Corte ha encontrado que cuando la cirugía ordenada por el médico tratante no es de carácter urgente se deben respetar los turnos<sup>14</sup>; sin embargo ha señalado que es deber de la EPS señalar la fecha en la cuál se llevará a cabo la misma, teniendo un criterio razonable para su realización.<sup>15</sup>

Ahora bien, la Ley 418 de 1997 señala en su artículo 49 que: “Quienes sufran perjuicios por causa de homicidios u otros atentados o agresiones contra la vida, la integridad física, la seguridad o la libertad personales, cometidos por móviles ideológicos o políticos, o sean objetos de amenazas referentes a la comisión de atentados o agresiones de esta naturaleza, serán beneficiados por una ayuda humanitaria de emergencia, tendiente a mitigar o a impedir la agravación o la extensión de los efectos de los mismos.

La mencionada ayuda humanitaria será otorgada por la Red de Solidaridad Social con cargo al monto del rubro específico que anualmente se asignará al efecto en el Presupuesto General de la Nación y hasta por el importe total de dicho rubro.”

Según los parámetros antes establecidos también en el suministro de dicha ayuda humanitaria se deben respetar los turnos asignados en virtud del momento de la presentación de la solicitud de apoyo económico. La población desplazada atendida por la Red de Solidaridad, en principio, tiene derecho a un trato igualitario del cual se deriva el respeto estricto de los turnos.”

De otra parte, tampoco considera la Sala la vulneración de los derechos fundamentales del

actor para el momento en que se profirió el fallo de instancia, en tanto que contrario a lo afirmado por el juez que conoció de la acción – quien sostiene que el ente acusado no era la instancia competente para la inclusión -, el proceder empleado por la entidad accionada como instancia competente, se ha ajustado al procedimiento claramente establecido para la selección de los beneficiarios del Programa de Auxilios establecido en las normas que lo regulan y en el Manual Operativo, con lo cual se concluye que tal situación es compatible tanto con el principio del debido proceso administrativo como con el principio de igualdad que informa los procesos de distribución de bienes escasos los cuales se deben efectuar acatando los procedimientos establecidos previamente y no de acuerdo a caprichos o inclinaciones personales del funcionario responsable.<sup>16</sup>

Verificadas las pruebas que obran en el expediente, se tiene que de acuerdo con la respuesta dada por la Secretaría Local de Salud de la Alcaldía de Villavicencio ante el requerimiento de esta Corporación en el trámite de Revisión, el procedimiento para la selección del señor Libardo Fonseca como beneficiario del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, se llevó a cabo de la siguiente manera:

“4. El señor Libardo Fonseca, radicó una solicitud con referencia en Derecho de Petición en Octubre 19 de 2005, con la cual quedo inscrito. Anexo 1

5. El señor Libardo Fonseca fue seleccionado en el mes de enero de 2006, mediante Comité Social, realizado el 02 de octubre de 2005, donde se da inicio al proceso de edicto con el fin de retirar los adultos que se encuentran inactivos y así poder ingresar otros adultos que se encuentran a la espera de un cupo para ingresar al programa, Anexo copia del Comité Social II.

\* El número que le correspondió en la ficha de ingreso al programa Protección Social al Adulto Mayor fue de 52 de 101 seleccionados. Anexo copia del listado III.

\* Los criterios o factores tenidos en cuenta para seleccionar al señor Fonseca fueron Edad 79 años 2 puntos, nivel de sisben 1 puntaje 2, solo sin familia 2 puntos, tiempo de vivir en Villavicencio más de 2 años puntaje 2 para un total de 8 puntos, teniendo en cuenta que se acerco al mayor puntaje que es 10 puntos.

6. Con relación a la incapacidad del señor Libardo Fonseca, no anexó ninguna certificación de discapacidad al igual no hizo referencia en la solicitud como tampoco en el carné de la A.R.S. en la que se encuentra afiliado.

7. La información que se le suministró con relación a la vinculación al programa fue mediante respuesta a Derecho de Petición de fecha enero 23 de 2006, donde se le informaba que fue seleccionado y que debía estar pendiente de los pagos, teniendo en cuenta que es el Consorcio Prosperar Hoy, fiduciaria encargada de verificar la selección de los beneficiarios y de realizar los pagos a través del Banco Agrario de Colombia. Anexo copia de oficios IV

8. Con relación a la pregunta que cuanto tiempo debe permanecer una persona en la lista de inscritos o priorizados para ser beneficiarios en el programa, se le manifiesta que no hay un tiempo que se pueda establecer, debido a que para poder vincular a nuevos adultos al programa se requiere que el Ministerio de la Protección Social a través de la Presidencia de la República, amplíe la cobertura para el Municipio de Villavicencio o se presenten novedades entre otros muerte del beneficiario que es la novedad más común para poder vincular a un adulto al programa.

9. Las causales de pérdida o retiro de beneficiarios son:

- \* Muerte del Beneficiario.

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

- \* Percibir una pensión u otra clase de renta o subsidio.

- \* Mendicidad comprobada como actividad productiva.

- \* Comprobación de realización de actividades ilícitas.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

- \* No cumplir con los requisitos de la reglamentación del programa.

- \* Retiro Voluntario.

El tiempo que permanece en el programa como beneficiario, es mientras este vivo y permanezca activo, es decir cobrando sus mesadas en forma continua o que por volunta (sic)



propia se retiren del programa, ya sea por cambio de domicilio a otro Municipio o Distrito.

El sistema utilizado para permitir que los inscritos adquieran la calidad de beneficiario se realiza mediante un Comité Social, que lo conforma el Defensor del Pueblo, Personería, Cruz Roja, I.C.B.F., Acción Social, el Secretario de Salud, La Directora de Promoción y Participación Social de la Alcaldía y los veedores del programa que son beneficiarios y se aplican los criterios antes mencionados en el numeral (2) de acuerdo al Manual Operativo del programa del Ministerio de la Protección Social y el Consorcio Prosperar Hoy.

10- De acuerdo con la pregunta que acciones adelanto el Municipio durante los dos años siguientes a la inscripción del señor Libardo Fonseca, en el mes de diciembre se realizó una reunión con el Comité Social para el Adulto Mayor, en el se expuso la situación de ampliar la cobertura del programa y por decisión unánime se le propuso al Ministro de la Protección Social, Doctor Diego Palacio Betancourt, la posibilidad de rebajar el valor del subsidio de \$75000 a \$50.000, con el fin de poder vincular más adultos al programa, pero sin obtener una respuesta positiva por parte del Ministerio de la Protección y revisada la base de datos de los adultos inscritos en el mes de octubre de 2003, aparece el nombre del señor Libardo Fonseca con un puntaje de 6, lo que no le permitía ser priorizado como posible beneficiario del programa, teniendo en cuenta que pasaban los mayores puntajes que eran de 9 y 10 puntos, sin embargo en los Comités de Adulto Mayor, se presentaban las diferentes situaciones socioeconómicas de cada adulto Mayor, para que sean (sic) priorizaran los adultos más vulnerables, lógicamente contando con cupos disponibles, como personas beneficiadas fallecidas y así poderlas retirar para luego reemplazarlas por otras que se encontraban a la espera de un cupo, fue así que en un comité Social para el programa Protección Social al Adulto Mayor, fue priorizado y seleccionado como posible beneficiario del programa en el año 2005, actualmente se encuentra en espera del primer pago que se realizará en el mes de junio de 2006, de acuerdo a lo manifestado verbalmente por la Doctora Diana María Alfonso, Gerente Regional del Consorcio Prosperar Hoy (Anexo oficio V)

11. Los planes complementarios o programas alternativos ofrecidos o que se pueden ofrecer por parte del Municipio de Villavicencio, es el Programa Nacional de alimentación llamado “Juan Luis Londoño de la Cuesta”, en el que se le ofrece un almuerzo caliente diario los días hábiles de la semana a los adultos mayores de 60 años nivel 1-2 del sisben.

12- Los recursos asignados por parte de nivel nacional al Municipio de Villavicencio, son de \$141'750.000 cada dos meses que son girados por el Consorcio Prosperar Hoy al banco Agrario para luego ser desembolsados a cada uno de los beneficiarios por valor de \$150.000”

Así, encuentra la Sala que la entidad accionada dio cumplimiento al procedimiento establecido, por cuanto, si bien el trámite empezó en el año 2003, quedó demostrado que desde esa época adelantó acciones para cumplir con el proceso de selección y además para la consecución de los recursos, para lo cual, también realizó una verificación de la situación socio económica que rodeaba al actor, que terminó con su inclusión en el Programa.

Es así como, mediante oficio DVYPS-748 de septiembre 14 de 2005 (Fl.62 cuaderno 2), el Secretario Local de Salud de Villavicencio solicitó al Ministro de la Protección Social, ampliación de cobertura en el Programa para la vigencia de 2006 y mediante Comité Social llevado a cabo el 14 de diciembre de 2005, con la participación de representantes del ICBF, Defensoría del Pueblo, Secretario Local de Salud y demás autoridades Locales, se revisó la base de datos de varios aspirantes, entre ellas la del accionante y adelantaron las acciones para incluir nuevos beneficiarios entre los que finalmente obtuvo la aprobación de la inclusión del señor Fonseca (Fl. 56 del Cuaderno 2).

Ha dicho esta Corporación que la asignación de los beneficios de los Programas de atención a

personas en situación de debilidad manifiesta debe obedecer al ejercicio racional y razonable de la función pública y de la justicia como característica primordial del orden social, dentro del cual se observe, siempre y en todo momento el derecho al debido proceso administrativo por los servidores públicos que tienen esa responsabilidad.

Es por ello que las entidades encargadas de la promoción, administración y ejecución de tales programas deben observar los procedimientos que han sido debidamente demarcados, con el propósito de minimizar los errores en la asignación de subsidios y de hacer más eficiente y justo el uso de recursos escasos de la sociedad.

Por tanto, la ambigüedad o la incoherencia de los fines del programa o la poca o ninguna sostenibilidad económica del mismo ponen en entredicho la debida prestación de los servicios y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado respecto de los más necesitados. La administración debe observar el debido proceso en las decisiones que tome frente a su actuación, así como los principios que rigen el ejercicio de la función pública, como la igualdad, la imparcialidad, la publicidad y la eficacia (artículo 209, inciso 1, C.P.).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Así mismo, la Corte ha sostenido<sup>18</sup> en relación con el debido proceso en actuaciones administrativas, que si la ley le adscribe a un funcionario la elaboración de un listado de personas protegibles para un subsidio o una ayuda, el juez de tutela no puede individualmente ordenar que se incluya a determinado ciudadano, salvo que sea ostensible que se ha violado un derecho fundamental. No puede, tampoco, sin justificación alguna excluir a una persona sin haberse demostrado alguna de las circunstancias previstas en la ley para ello.

Por lo anteriormente expuesto, para la Sala habrá de confirmarse el fallo revisado pero por las razones aquí expuestas, declarando a la vez la carencia actual de objeto por existir hecho superado.

Por último, dado que hasta el momento en que se allegaron las respuestas a esta Corporación por las entidades requeridas en sede de Revisión, el subsidio no había sido efectivamente pagado al actor, la Corte ordenará al Personero Local del Municipio de Villavicencio se sirva vigilar el efectivo cumplimiento del pago del auxilio al señor Libardo Fonseca, para lo cual se le remitirá copia de la presente sentencia por la Secretaría de la Corte Constitucional.

## VII. DECISIÓN.

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

## RESUELVE:

Primero: LEVANTAR la suspensión del término del trámite de revisión decretada en el auto del 9 de mayo de 2006.

Segundo. CONFIRMAR la decisión proferida el 29 de noviembre de 2005, por el Juzgado

Séptimo Civil Municipal de Villavicencio – Meta – , por la cual se negó la tutela promovida por Libardo Fonseca contra la Secretaría Local de Salud del Municipio de Villavicencio.

Tercero. DECLARAR la carencia actual de objeto por existir hecho superado, por las razones expuestas en esta providencia.

Cuarto.- SOLICITAR al Personero Local de Villavicencio que se sirva vigilar el efectivo cumplimiento del pago del auxilio al señor Libardo Fonseca, para lo cual se le remitirá copia de la presente sentencia por la Secretaría de la Corte Constitucional.

Quinto. Por Secretaria General, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Según constancia secretarial obrante a folio 3 vuelto del cuaderno de revisión.

2 Folio 3 ibídem.

3 Folio 4 ib.

4 Ver entre otras las sentencias T-149 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C- 1036 de 2003 y T-225 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

7 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

8 De acuerdo con el Documento CONPES Social 78 del 3 de mayo de 2004 “Ajustes a los requisitos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor Subcuenta de Subsistencia – Fondo de Solidaridad Pensional”, el componente en efectivo puede oscilar entre \$35.000.00 y \$75.000.00 mensuales y el componente en servicios sociales complementarios equivale a \$31.000.00.

9 Sentencia T-519 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, reiterada entre otras en las sentencias T-100 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-201 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-325 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

10 Sentencia T-722 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

11 Sentencia T-347 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería. En el mismo sentido se pronunció la Sala Novena de Revisión, con ponencia de la doctora Clara Inés Vargas Hernández, entre otras, en las sentencias T-512 de 2002 y recientemente en las T-029, T-048, T-093, T-095 y T-746, todas de 2005.

12 Ver sentencia T-780/98, M.P. Alfredo Beltrán Sierra (la Corte ordenó hacer la apropiación presupuestal respectiva para el pago de cesantías debidas, pero con estricto respeto a los turnos); en el mismo sentido T-039/99, T-091/99, y T-482/99, del mismo Magistrado y T-1613/00,. M.P. Fabio Morón Díaz.

13 Ver sentencias T-641/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-966/01, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-231/02, M.P. Álvaro Tafur Galvis, y T-910/02, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

14 En la sentencia T-499/02, M.P. Eduardo Montealegre Lynett se negó la tutela a un accionante que solicitaba se le realizara, antes que las demás personas en turno, un trasplante de cadera; la madre de éste aducía que por tener síndrome de dawn merecía una atención prioritaria. La Corte encontró que tal condición, en las situaciones del caso concreto, no ameritaba un desajuste en los turnos, porque el paciente por tener tal condición no sufría de más dolor que los demás que estaban en espera.

15 Ver sentencia T-1200/00, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; en esta ocasión se negó la tutela porque al momento de resolver el caso existía hecho superado. Pero se dejó en claro que, en términos generales, sí era procedente a través de tutela ordenar que, dentro del respeto de

un turno, se determine una fecha de realización.

16 Sobre la distribución de bienes escasos ver entre otras la Sentencia C-423 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz .

17 Ver entre otras Sentencias T- 499 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T- 149 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

18 Ver entre otras la sentencia T-149 de 2002, ya citada.