

Sentencia T-544/14

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN CABEZA DEL ESTADO Y SITUACION DE PERSONAS QUE PERTENECEN A LA TERCERA EDAD

El Estado adquiere el deber de implementar medidas que impliquen una verdadera materialización de los derechos radicados en cabeza de las personas de la tercera edad, para que puedan llevar una vida digna al estar reconocidos como sujetos de especial protección constitucional. De igual manera, conforme con el artículo 46 precitado, el principio de solidaridad respecto de este grupo de personas es de mayor exigencia, haciendo un llamado en primera medida a la familia y, en subsidio, a la sociedad y a los entes estatales, a hacer efectivo el amparo reforzado del cual deben ser beneficiarios.

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

Ha indicado esta Corporación que cuando quien presenta una carencia absoluta de recursos es una persona de la tercera edad, el medio que resulta idóneo y eficaz para la protección de sus derechos fundamentales y la materialización de sus garantías constitucionales, es la acción de tutela, pues, dada su condición de debilidad manifiesta, exigirle a estos grupos que acudan a otros mecanismos resulta abiertamente desproporcionado.

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

SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL-Requisitos para el subsidio

DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA DIGNA DE ADULTO MAYOR-Orden de inscripción en programas de beneficencia para adulto mayor

Accionante: Julio Hernán García Espinal

Accionado: Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Alcaldía de Medellín

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de julio de dos mil catorce (2014)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Juzgado 19 Civil Municipal de Medellín, en el trámite de la acción de tutela promovida por Julio Hernán García Espinal contra la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Alcaldía de Medellín.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Tres, por medio de auto del 31 de marzo de 2014 y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

Julio Hernán García Espinal presentó acción de tutela contra la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Alcaldía de Medellín para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, como víctima del desplazamiento forzado y de petición, los cuales considera vulnerados por la entidad al ser excluido del programa de subsidios al adulto mayor.

2. Hechos

2.1 Julio Hernán García Espinal, de 96 años de edad, luego de la solicitud que el mismo hiciere, fue incluido en el Registro Único de Víctimas con el código 691599, como consecuencia del desplazamiento forzado del que fue víctima el 18 de abril de 2004 en el municipio de Ituango y por el cual se vio en la obligación de abandonar los dos bienes inmuebles que le pertenecían, ubicados en aquel lugar.

2.2 El 12 de septiembre de 2013, a través de escrito de petición, solicitó a la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Alcaldía de Medellín su inscripción en el programa de subsidio al adulto mayor, al considerar que, dadas sus condiciones de vulnerabilidad, debía ser beneficiario del mismo.

2.3 El 27 de septiembre de 2013, la entidad accionada respondió, de manera negativa, la solicitud presentada, con fundamento en que la inclusión en el programa de adulto mayor no era vitalicia y se había logrado verificar que el accionante posee bienes en el municipio de Ituango, razón por la cual, incumplía con los requisitos para obtener el mencionado beneficio.

2.4 Al respecto, el actor señala que los bienes a los que la entidad hace referencia son aquellos que tuvo que abandonar por causa del desplazamiento forzado, de los cuales no obtiene ninguna ganancia y que, en efecto, no puede recuperar, pues no le es posible volver al municipio donde se ubican.

2.5 En cuanto a su condición personal, el accionante sostiene que debido a su avanzada edad su estado de salud es delicado, padece problemas cardíacos y sordera senil, entre otras afectaciones, sin tener a nadie que pueda ocuparse de su cuidado o contar con ingresos económicos que le permitan vivir de una manera digna.

3. Pretensiones

El accionante solicita le sean amparados sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad y protección como víctima del desplazamiento forzado y, en consecuencia, se ordene a la entidad demandada que lo incluya en el programa de subsidios para el adulto mayor y, de esta manera, poder contar con un ingreso económico que le permita sufragar sus necesidades básicas y vivir de manera digna.

4. Pruebas

En el expediente obran las siguientes pruebas:

- Copia de la respuesta emitida por la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Alcaldía de Medellín a la solicitud de inclusión en el programa de adulto mayor realizada por el actor (folio 6, cuaderno 2).

- Copia de la cédula de ciudadanía del accionante (folio 6, cuaderno 2).

5. Respuesta de las entidades accionadas y vinculadas

5.1. Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la Secretaría de Inclusión Social y de Familia de Medellín, solicitó denegar el amparo pretendido por Julio Hernán García Espinal, bajo los siguientes argumentos:

Como primera medida, manifiesta que, en lo que se refiere al tema de desplazamiento forzado, la Secretaría no está facultada para responder sobre la materia, toda vez que la competencia en este ámbito corresponde a la Unidad Municipal de Atención y Reparación a las Víctimas, motivo por el cual, ya se puso en conocimiento de la situación a dicha entidad.

En lo relacionado con los programas que maneja la entidad accionada, sostiene que los beneficios que se otorgan no tienen un carácter vitalicio y, en consecuencia, la administración está en la obligación de realizar una revisión permanente para verificar que los beneficiarios que alcancen los cupos correspondientes cumplan con los requisitos establecidos para acceder a dichas ayudas.

Por otro lado, afirma que para la asignación de los 7000 cupos correspondientes al periodo de 2013, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, a través del Sisben, toma la base de datos de los potenciales beneficiarios y de acuerdo al grado de vulnerabilidad y extrema pobreza, a cada uno le otorga un puntaje el cual debe ser respetado de manera estricta. Así, los cupos son asignados a quienes obtengan menores puntajes iniciando desde cero a 7000 y cumplan con los requisitos necesarios incluyendo que “no figure en la base de catastro como propietario de un bien que supere el valor de 30 millones de pesos y que cuente con el respectivo puntaje Sisben y que el mismo no supere el rango que en estricto orden se encuentre establecido en el periodo de nómina correspondiente”. Afirma que, de acuerdo con certificación expedida por el Sistema Nacional de Planeación, el actor no se encuentra registrado en el sistema.

Indica, que la calificación que obtiene cada persona es el resultado de una encuesta realizada a través de la modalidad de Sisben versión III, ajustándose a lo determinado en el Conpes 117 de 2008, con el objetivo de conocer la situación socioeconómica y de

vulnerabilidad de cada persona o grupo familiar, dependiendo de la información que brinde el entrevistado y la cual es avalada con su firma otorgándole un carácter de transparencia y certeza al material recaudado.

Sostiene, a su vez, que el presupuesto para llevar a cabo los programas es limitado y, en consecuencia, la entidad no puede exceder su capacidad de disposición, “siendo esta y no otra razón, la que en el caso sub judice, no permite que se acceda a la pretensión del señor accionante” y resaltan que, si bien el actor se encuentra en condición de vulnerabilidad, hay 7000 personas cuya situación es más precaria y que colmaron los cupos existentes para acceder al beneficio. Por ende, señala que le es imposible otorgar la ayuda que requiere al demandante, toda vez que carece de recursos suficientes.

No obstante, indica que a pesar de no cumplir con el perfil para acceder al beneficio, por su condición de víctima del desplazamiento, el Comité Evaluador de Casos Especiales realizó un segundo estudio del caso y optaron por vincular al actor al programa. Se le incluyó en la nómina correspondiente a los periodos de septiembre-octubre y noviembre- diciembre, habida cuenta que los desembolsos se realizan cada dos meses y, en esa medida, se le entregaría al accionante, por una sola vez, la suma de 302.000 pesos, lo que le fue comunicado oportunamente vía telefónica.

Finalmente, manifiesta que para adquirir el beneficio los solicitantes deben postularse bimensualmente, dado el carácter temporal de dicho auxilio, el cual, por mandato expreso de la Constitución, será asignado en cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley, pues, de lo contrario, se puede presentar un prevaricato o peculado y, a su vez, una flagrante violación del derecho fundamental a la igualdad. Bajo ese orden, considera que no existe vulneración alguna de los derechos fundamentales del actor, pues la entidad ha actuado conforme al ordenamiento jurídico.

5.2 Por su parte, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a las Víctimas, Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Alcaldía de Medellín, solicitó denegar el amparo pretendido por Julio Hernán García Espinal, exponiendo que:

Luego de revisados los registros correspondientes, se evidenció que el accionante se encuentra inscrito en el Registro Único de Víctimas como consecuencia del desplazamiento forzado sufrido el 18 de abril de 2004, en el municipio de Ituango. No obstante, afirma que

no tiene constancia del abandono de tierras a que hace referencia el actor, pues en el registro único no figura declaración alguna relacionada con este hecho o con los inmuebles ubicados en el mencionado lugar.

Por otra lado, hace una relación de la asesoría que el actor ha recibido en los Centros Municipales de Atención a Víctimas desde el año 2009, las cuales incluyen orientación sobre sus derechos como víctima del conflicto armado y la generación del certificado para el no cobro del trámite del duplicado de la cédula de ciudadanía. Indica también, que en el año 2011 se le remitió a la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín para que realizara una solicitud en materia de tierras abandonadas y recibiera información sobre la restitución de tierras.

De igual forma, señala que en los Centros Municipales de Atención a Víctimas se le brindó información sobre la ayuda humanitaria, e indica que revisado el sistema de información para la población desplazada, se verificó que el actor recibió un auxilio económico en el 2011, dos en el 2012 y otro nuevamente en el 2013, encontrándose cubierto por un periodo de 3 meses hasta el 17 de enero de 2014.

Para terminar, afirma que al tratarse de una persona desplazada, su situación debe ser atendida por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas y que la entidad no ha faltado a sus deberes constitucionales y legales, dado que el actor siempre ha tenido acompañamiento a través de los Centros Municipales de Atención a Víctimas.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REvisa

El Juzgado 19 Civil Municipal de Medellín, en fallo del 21 de noviembre de 2013, resolvió negar el amparo solicitado al considerar que se configura un hecho superado, habida cuenta que el accionante sí ha recibido el auxilio derivado del programa para adulto mayor, a pesar de no acreditar el perfil para ello. No obstante, señala que este beneficio no es vitalicio y, en esa medida, el cumplimiento de los requisitos está sujeto a una nueva verificación por parte de la entidad accionada.

Señala entonces que, bajo ese entendido, los motivos que llevaron a la presentación de la tutela son inexistentes en la actualidad, no se evidencia vulneración de los derechos

fundamentales y, en consecuencia, un pronunciamiento al respecto carece de sentido.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la protección de las personas de la tercera edad, al no incluir al demandante en el programa de subsidio al adulto mayor, a pesar de su condición de vulnerabilidad y bajo el argumento de no contar con el presupuesto suficiente para ello.

Previo a dilucidar la cuestión planteada, se abordará: (i) el principio de solidaridad en cabeza del Estado: situación de aquellas personas que pertenecen a la tercera edad, (ii) la especial protección constitucional y legal para adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema, y, finalmente, (iii) se procederá a analizar el caso concreto.

4. El Principio de Solidaridad en cabeza del Estado: situación de aquellas personas que pertenecen a la tercera edad

En virtud del artículo 13 de la Constitución, el Estado y los particulares se encuentran en la obligación de brindar protección a aquellas personas que por alguna circunstancia se hallan en situación de debilidad manifiesta, como es el caso de las personas de la tercera edad. En efecto, la Carta Política, en su artículo 46, establece que:

“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”.

Bajo ese entendido, el Estado adquiere el deber de implementar medidas que impliquen una verdadera materialización de los derechos radicados en cabeza de las personas de la tercera edad, para que puedan llevar una vida digna al estar reconocidos como sujetos de especial protección constitucional. De igual manera, conforme con el artículo 46 precitado, el principio de solidaridad respecto de este grupo de personas es de mayor exigencia, haciendo un llamado en primera medida a la familia y, en subsidio, a la sociedad y a los entes estatales, a hacer efectivo el amparo reforzado del cual deben ser beneficiarios.[1]

Se ha señalado entonces, que cuando por situaciones naturales de la edad la persona se ve disminuida en sus capacidades físicas y mentales, es en principio la familia quien debe entrar a proteger al adulto mayor y procurar que pueda llevar una vida digna. Sin embargo, este deber de solidaridad de los familiares no es absoluto pues, en ocasiones, los integrantes de su núcleo se encuentran en imposibilidad de proveer este auxilio por factores económicos, de salud o incluso de edad, motivo por el cual, el Estado debe intervenir para evitar la desprotección de las personas de la tercera edad.

De lo anterior se deriva que, una de las funciones esenciales del Estado es adoptar las medidas necesarias para garantizar la especial protección que merecen los adultos mayores debido a su condición de vulnerabilidad, en pro de que puedan ejercer sus derechos fundamentales, amparo que debe ser reforzado en el evento en que las personas clasificadas dentro de este grupo se encuentren en situación de pobreza extrema o indigencia.

En efecto, la jurisprudencia constitucional ha resaltado, en diversas oportunidades, que cuando una persona, debido a la falta de recursos económicos, se encuentra en una situación de pobreza extrema y su núcleo familiar no cuenta con la capacidad de auxiliario, el Estado está en la obligación de brindarle la atención requerida.[2]

De igual forma, ha indicado esta Corporación que cuando quien presenta una carencia absoluta de recursos es una persona de la tercera edad, el medio que resulta idóneo y eficaz para la protección de sus derechos fundamentales y la materialización de sus garantías constitucionales, es la acción de tutela, pues, dada su condición de debilidad

manifiesta, exigirle a estos grupos que acudan a otros mecanismos resulta abiertamente desproporcionado.[3]

Así mismo, la Corte ha resaltado la eficacia e idoneidad de este mecanismo, cuando además de la carencia absoluta de recursos, el accionante es también una persona de la tercera edad. En ese sentido, “esta corporación ha manifestado que, ‘por la disminución de sus capacidades físicas, la reducción de las expectativas de vida y la mayor afectación en sus condiciones de salud, estas personas constituyen uno de los grupos de especial protección constitucional y, por este motivo, resulta para ellos desproporcionado ser sometidos a esperar que en un proceso ordinario se resuelvan sus pretensiones.”[4]

De esta forma, dado que están en juego los derechos fundamentales de una persona de la tercera edad que carece, en su totalidad, de recursos para sobrevivir, este Tribunal ha reconocido que la acción de tutela es el medio más eficaz e idóneo para que un sujeto de especial protección como el aquí mencionado, pueda acceder al amparo de sus derechos. De ahí que la misma proceda de manera excepcional.

5. La especial protección constitucional y legal para ancianos en estado de indigencia o de pobreza extrema

En desarrollo de lo mencionado en párrafos precedentes, especialmente lo consagrado en el artículo 46 de la Constitución, al legislador le fue conferida la competencia para determinar la estructura normativa que permitiera implementar aquellas herramientas que logaran concretar lo ordenado por la Carta, en relación con la protección especial de la que son acreedoras las personas de la tercera edad, dentro de las cuales se encuentra el programa de auxilios para adultos mayores.

En esa medida, la Ley 100 de 1993, en sus artículos 257 y 258, acorde con el mandato constitucional, creó el programa de auxilios para adultos mayores en estado de indigencia, cuyo objetivo central era brindar un apoyo económico a estas personas implicando que, verificado el cumplimiento de ciertos requisitos tales como ser colombiano, haber residido durante los últimos 10 años en el territorio nacional, tener 65 años de edad o más y no contar con recursos o ingresos suficientes para su subsistencia, entre otros, se entrega hasta el 50% del salario mínimo legal mensual vigente.

Así, en 1994 se encargó a la Red de Solidaridad la ejecución del programa de subsidio para personas de la tercera edad en situación de indigencia, el cual comprendía la prestación de servicios de habitación, vestuario, alimentación, los de salud que se encontraran por fuera del POSS y dinero en efectivo, como básicos y dentro de los complementarios, educación, recreación y deportes entre otros. En 1999, este proyecto adquirió la denominación “Programa de Atención Integral al Adulto Mayor PAIAM”. [5]

Sin embargo, a pesar de que el proyecto era una herramienta válida para procurar la protección de los derechos de los adultos mayores en situación de indigencia, dada la insuficiente cobertura a los potenciales beneficiarios y al límite de recursos para este fin por parte del Estado, el legislador a través de la expedición de la Ley 797 de 2003, decidió aumentar, de manera significativa, los dineros destinados para la atención de la población de la tercera edad por medio del Fondo de Solidaridad Pensional al crear dos subcuentas distintas, a saber: la de solidaridad y la de subsistencia. [6]

En lo relacionado con la subcuenta de subsistencia, que interesa a esta causa, esta se caracteriza por ser la encargada de la entrega de un auxilio en dinero con el objeto de materializar la protección de los mayores adultos en estado de pobreza extrema o indigencia, tal como lo había establecido la regulación existente al respecto.

De esta manera, teniendo como base la mencionada subcuenta y los documentos Conpes Social 70 de 2003 y 78 de 2004, se le dio forma al Programa Social de Atención al Adulto Mayor contemplando dos modalidades de ayuda [7]: para los beneficiarios que no residen en centros de bienestar del anciano, se previó un auxilio económico directo y, para quienes no viven en estos centros un subsidio indirecto. En igual sentido, se determinó que se entiende por beneficiario aquella persona de la tercera edad, colombiana, que no puede acceder a una pensión de vejez toda vez que durante su vida laboral no realizó los aportes para ello y debido a su precaria situación económica habitan en la calle o, de hacerlo en sus hogares con sus familias, el ingreso total percibido no es suficiente para satisfacer las necesidades básicas siendo inferior al salario mínimo mensual vigente.

Concretamente, al reglamentar la administración y funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional, el Decreto 3771 de 2007, estableció los requisitos para hacerse acreedor de los beneficios otorgados por la subcuenta de subsistencia. Así, el artículo 30 de la citada norma

señala que se debe acreditar:

“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 ó 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 usuario a un Centro Diurno.

4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. Los adultos mayores de escasos recursos que se encuentren en protección de Centros de Bienestar del Adulto Mayor y aquellos que viven en la calle de la caridad pública; así como a los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos, a quienes por dichas circunstancias no se les aplica la encuesta Sisbén, podrán ser identificados mediante un listado censal elaborado por la entidad territorial o la autoridad competente.

Parágrafo 2°. La entidad territorial o el resguardo, seleccionará los beneficiarios previa verificación del cumplimiento de los requisitos. Con el fin de garantizar un mayor acceso, el Ministerio de la Protección Social seleccionará los beneficiarios que residan en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, previa convocatoria y verificación de requisitos.”

De igual manera, dada la necesidad de realizar un ejercicio de ponderación en la medida en que pueden resultar demasiados potenciales beneficiarios, el artículo 33 del precitado decreto estableció que las entidades territoriales están en la obligación de llevar a cabo una actualización de las bases de datos semestralmente, para que, en efecto, se pueda seleccionar a las personas con mayores condiciones de vulnerabilidad. Para ello, fijó los criterios de priorización[8] que debe aplicar el ente encargado de efectuar el proceso de selección de los aspirantes a dichas ayudas, sumado al límite que existe en cuanto a recursos se refiere, toda vez que, si bien quienes cumplen los requisitos se encuentran en

una apremiante situación de vulnerabilidad, es posible que existan unos que requieran la ayuda con más urgencia que otros, “dicho en otros términos: en atención a que los recursos disponibles resultan insuficientes para cubrir a todos los adultos mayores que hayan sido inscritos, es requisito indispensable para resultar beneficiario, haber sido sometido 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 a la ponderación que se le atribuya a la particular situación de cada uno.”[9]

Por su parte, se observa que la Alcaldía de Medellín estructuró un mecanismo alternativo y paralelo de protección denominado Programa de Apoyo Económico al Adulto Mayor del Municipio de Medellín, diseñado con el objeto de amparar a los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema. Para conformarlo, se ciñó a lo dispuesto en la Ley 1276 de 2009, la cual mediante la financiación de Centros de Vida, creados para la atención integral de la mencionada población, propende hacia el amparo de las personas de la tercera edad.[10]

Así, para lograr la ejecución del programa, la Alcaldía mencionada tuvo como guía el Decreto 4816 de 2008 y desarrolló “el reglamento de priorización para la entrega de apoyos económicos a la población adulta mayor” con el cual regulaba los requisitos de acceso al programa, la metodología para la selección de los beneficiarios y se incluyeron herramientas técnicas y de focalización para poder identificar los posibles acreedores de este auxilio.[11]

De igual forma, para cumplir con la obligación de realizar la depuración de la base de datos de posibles beneficiarios, utilizaron el sistema de Sisben versión III como índice estándar, a través del cual se pueden determinar los criterios de identificación y selección de los beneficiarios, el cual, en principio, permite valorar y comparar las verdaderas condiciones de vida de las personas, todo esto en virtud del documento Conpes 117 de 2008.

A la luz de lo anterior, se puede observar la importancia de los programas de atención integral al adulto mayor, desarrollados por el ordenamiento jurídico colombiano, en cumplimiento del mandato constitucional que impone el deber al Estado de brindar una especial protección a las personas de la tercera edad dada su condición de vulnerabilidad,

más aun, cuando sumado a las eventualidades de la edad se ostenta una condición de pobreza extrema. La relevancia de la implementación y buen desarrollo de estos programas es de tal magnitud, que los mismos entes territoriales encargados de llevarlos a cabo han instituido sus propios programas ajustándose a lo que la ley determina al respecto. Es claro entonces, que este auxilio no es una simple asistencia social como algunas entidades lo quieren hacer entender, sino que se trata, en efecto, del único ingreso que percibe un sujeto en estas condiciones y, en consecuencia, la única manera de garantizar su derecho fundamental al mínimo vital, dado el grado de debilidad manifiesta en que se halla. Por esta razón, el Estado está en la obligación de dar prioridad, en lo que a presupuesto se refiere, a los programas de gasto público social, para así cumplir a cabalidad con el principio de solidaridad y garantía al derecho a la vida en condiciones dignas que emana de la Constitución.

Bajo ese entendido, las entidades encargadas de ejecutar estos programas están en la imperiosa obligación de constatar la real condición en que se encuentran los potenciales beneficiarios, propendiendo a evitar el incremento de su estado de indefensión y a hacer efectivo el amparo reforzado que merecen los adultos de la tercera edad, pues, de lo contrario, se actuaría en contravía del derecho a la vida en condiciones dignas y demás derechos fundamentales de esta población, en concordancia con el principio de solidaridad.[12]

6. Caso concreto

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a analizar si efectivamente se presentó la vulneración de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la protección especial de las personas de la tercera edad en relación con Julio Hernán García Espinal, por parte de la Alcaldía de Medellín y la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la misma ciudad, al no incluirlo en el programa de auxilio al adulto mayor al que considera tener derecho, dada su avanzada edad y su extrema condición de pobreza.

En el asunto bajo estudio, está acreditado en el expediente que Julio Hernán García Espinal, de 96 años de edad, se encuentra inscrito en el Registro Único de Víctimas con el código 691599, como consecuencia del desplazamiento forzado del que fue víctima el 18 de abril

de 2004 en el municipio de Ituango.

Luego de solicitar a la Secretaría de Inclusión Social y Familia de Medellín su incorporación en el programa de subsidio del adulto mayor, el 27 de septiembre de 2013, la entidad accionada respondió de manera negativa, señalando que el auxilio requerido no era vitalicio y que realizado el proceso de focalización determinado por el sistema de Sisben Versión III, el accionante fue excluido del beneficio en la medida en que no alcanzó a obtener el puntaje necesario para ocupar uno de los 7000 cupos que habían disponibles, de acuerdo con el presupuesto destinado para ello, resaltando que esta fue la única razón por la cual no se incluyó.

No obstante, manifiesta la entidad que luego de analizar nuevamente la condición del demandante, verificó la existencia de un alto grado de vulnerabilidad y, por ello, decidió incluirlo para la nómina de los meses de septiembre-octubre y noviembre-diciembre y entregarle, por una sola vez, la suma de 302.000 pesos.

Por su parte, la Unidad Municipal de Atención y Reparación a las Víctimas, Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Alcaldía de Medellín corroboró la inscripción del actor en el registro único e hizo una relación de las asesorías y ayudas humanitarias que este había recibido, señalando que se encontraba cubierto hasta enero del 2014.

En cuanto a su condición personal, se pudo establecer comunicación telefónica con el hijo del accionante, el cual expresó que él es quien cuida de su padre, pero sus ingresos económicos no son suficientes para brindarle la atención requerida, pues es una persona de 54 años de edad, que se dedica a “jornalear” y obtiene la suma de 10.000 o 15.000 pesos semanales, teniendo que pagar un arriendo de 150.000 pesos mensuales, entre otros gastos. Señaló a su vez, que tiene una hermana de 56 años de edad que también se dedica a trabajar en la calle y debe velar por sus cuatro hijos, motivo por el cual, no puede colaborar con el cuidado del actor. De igual manera, debido a la avanzada edad del demandante su condición de salud es delicada, padece problemas cardíacos y sordera senil, entre otras afectaciones.

De las circunstancias fácticas anotadas, lo primero que advierte la Sala es que Julio Hernán García, al contar con 96 años de edad es considerado una persona de la tercera edad y por lo tanto merece una especial protección constitucional. Sumado a ello, sus familiares no se

encuentran en la capacidad de brindarle la atención necesaria que como adulto mayor requiere para poder llevar una vida digna, pues los recursos económicos que obtienen sus hijos son notablemente insuficientes. En esa medida, en virtud del principio de solidaridad, el Estado debe entrar a cubrir aquellos requerimientos que exige el adulto mayor, dada su condición de vulnerabilidad, para así garantizar sus derechos fundamentales.

Por otra parte, observa la Corte que el hecho de ser víctima del desplazamiento forzado hace que el actor ostente no una, sino tres condiciones que lo hacen sujeto de especial protección constitucional, a saber: persona de la tercera edad, desplazado y en extrema pobreza, por lo que se evidencia que su grado de vulnerabilidad es considerablemente alto. Tanto es así que, según lo expuesto por la entidad demandada, esta decidió incluirlo en la nómina para los meses de septiembre-octubre y noviembre-diciembre, a pesar de no haber más cupos para ello.

Bajo ese entendido, se podría afirmar que el actor sí cumple con los requisitos de ley, establecidos en el programa implementado por la Alcaldía de Medellín para acceder al subsidio solicitado, como ya lo reconoció la entidad demandada en una oportunidad y las circunstancias fácticas lo corroboran, toda vez que, como se observó previamente, se trata de una persona que supera en más de 30 años la edad mínima para ser considerado de la tercera edad[13], no cuenta con recursos económicos para una congrua subsistencia, pues a pesar de recibir ayuda humanitaria durante un tiempo, la entidad encargada de entregarla manifestó que el actor se encontraba cubierto hasta enero del presente año. A su vez, tuvo que abandonar el municipio de Ituango, lugar donde residía, a causa del conflicto armado, por lo que los bienes que allí se ubicaban no le representan beneficio alguno.

Bajo esta perspectiva, la entidad demandada faltó a su deber de garantizar los derechos del actor como sujeto de especial protección, bajo un argumento que esta Corporación en varias ocasiones ha rechazado, como lo es la disponibilidad presupuestal pues el mismo constituye un abierto desconocimiento a lo consagrado en el parágrafo del artículo 334 de la Carta, que sostiene que ninguna autoridad, sin importar su naturaleza, puede invocar la sostenibilidad fiscal para restringir el alcance o negar la protección efectiva de los derechos fundamentales.

De igual manera, incumplió su obligación de solidaridad, en virtud de la cual la entidad debe materializar la protección a la población de la tercera edad en situación de vulnerabilidad y en precaria situación económica. De la misma forma, se apartó del principio de progresividad fiscal cuyo objetivo es lograr la ampliación de la cobertura en programas sociales, para poder atender a más beneficiarios y no lo contrario, que es excluir a quien cumple los requisitos y merece el auxilio, por un tema presupuestal.

Por otro lado, considera la Sala que no le asiste razón al juez de primera instancia al declarar la existencia de un hecho superado, en la medida en que a pesar de que el actor fue incluido en nómina, el auxilio se le otorgaría por una sola vez, lo que si bien puede considerarse como un alivio, no es suficiente para superar sus condiciones de vulnerabilidad y más cuando, como se precisó en la parte considerativa de esta providencia, este dinero constituye la garantía a su derecho fundamental al mínimo vital y no en una mera asistencia como lo quiere hacer ver la entidad demandada.

Así las cosas, al evidenciarse una clara vulneración de los derechos fundamentales de Julio Hernán García, se ordenará a la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Alcaldía de Medellín, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes de la notificación de esta providencia, y si aún no se hubiere realizado, proceda a incluir, o si es el caso mantener vinculado, al actor en el programa social de subsidios para el adulto mayor y se abstenga de limitar o suspender su continuidad.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 19 Civil Municipal de Medellín, el 21 de noviembre de 2013, dentro del proceso de tutela promovido por Julio Hernán García Espinal contra la Secretaría de Inclusión Social y Familia de Medellín, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en consecuencia, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la protección de las personas de la tercera edad.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Secretaría de Inclusión Social y Familia de la Alcaldía de Medellín, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, y si aún no se hubiere realizado, proceda a incluir al actor, o si es el caso mantener su vinculación, en el programa social de subsidios para el adulto mayor y se abstenga de limitar o suspender su continuidad, para efectos de entregarle las ayudas a que haya lugar.

TERCERO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

[1] Al respecto, ver sentencia T-352 de 2010.

[2] Al respecto ver sentencia T-207 de 2013.

[3] Ibídem.

[4] Sentencia T-310 de 2010.

[5] Al respecto, ver sentencia T-348 de 2009.

[6] Documento CONPES 70 Social, mediante el cual se definió el nuevo papel del Fondo de Solidaridad Pensional.

[7] Artículo 31 del Decreto 3771 de 2007.

[8] “Artículo 33. Criterios de priorización de beneficiarios. Modificado por el art. 2, Decreto Nacional 4943 de 2009, Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 455 de 2014. En el proceso de selección de beneficiarios que adelante la entidad territorial, deberá aplicar los siguientes criterios de priorización:

1. La edad del aspirante.
2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén.
3. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.
4. Personas a cargo del aspirante.
5. Ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona.
6. Haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes a dicho sistema. En este evento, el beneficiario deberá informar que con este subsidio realizará el aporte a pensión con el fin de cumplir los requisitos. Este criterio se utilizará cuando al beneficiario le hagan falta máximo 100 semanas de cotización.
7. Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio.
8. Fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio.
9. Madres comunitarias sin acceso al Sistema General de Pensiones”.

[9] Sentencia T-348 de 2009.

[10] Al respecto ver Sentencia T- 413 de 2013.

[11] Esta información se obtiene de lo expuesto en la sentencia T-413 de 2013, en la cual se trata un caso con supuestos de hecho similares con igual sujeto pasivo. Fue necesario remitirse a la citada providencia, en la medida en que la entidad demandada no expuso de manera clara de donde surgen los requisitos que esta exige para el acceso al programa de

auxilio al adulto mayor y si bien expone que el sistema de focalización utilizado es el Sisben versión III, en virtud del Conpes 117 de 2008, la sala consideró que faltaba claridad al respecto.

[12] Ibídem.

[13] De acuerdo con el artículo 7° de la Ley 1276 de 2009, las personas de la tercera edad son aquellas que tienen o superan los 60 años de edad.