

Sentencia T-696/12

PROTECCION ESPECIAL DE ADULTOS MAYORES EN ESTADO DE INDIGENCIA O EXTREMA POBREZA-Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para ordenar asignación prioritaria de un beneficio, en desconocimiento de turnos previamente establecidos por la administración

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

ASIGNACION DE SUBSIDIO ECONOMICO PARA ADULTOS MAYORES EN SITUACION DE INDIGENCIA O POBREZA EXTREMA-Criterios de focalización y priorización

ASIGNACION DE SUBSIDIO ECONOMICO PARA ADULTOS MAYORES EN SITUACION DE INDIGENCIA O POBREZA EXTREMA-Criterios para alteración de turnos a través de acción de tutela

Referencia: expediente T-3371811

Acción de tutela presentada por Lilia Cajamarca en representación de su madre María del Rosario Soledad Cajamarca Benites, contra la Secretaría Distrital de Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. - Subdirección Local de Tunjuelito -.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil doce (2012)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Adriana María Guillén Arango (e), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La señora Lilia Cajamarca, actuando en representación de su madre María del Rosario Soledad Cajamarca Benites, interpuso acción de tutela contra la Secretaría Distrital de Integración Social de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. – Subdirección Local de Tunjuelito – (en adelante, Secretaría Distrital de Integración Social), solicitando la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna, los cuales considera vulnerados por la entidad accionada al no reconocerle en forma prioritaria el subsidio otorgado a la población adulta mayor en condiciones de vulnerabilidad, dentro del programa distrital denominado “Proyecto 496 ‘Atención Integral por la Garantía de los Derechos para una Vejez Digna en el Distrito Capital – Años Dorados’”, al cual considera que tiene derecho su madre, por su muy avanzada edad (102 años), y no tener ingresos propios que le permitan garantizarse en forma independiente su sustento.

A continuación se exponen los fundamentos de la demanda:

1. Hechos

1.1 María del Rosario Soledad Cajamarca Benites tiene ciento dos (102) años de edad. Residía en el municipio de Tena (Cundinamarca), en donde era beneficiaria de los programas sociales que otorgaba esa entidad territorial. En abril de 2011 se trasladó a la ciudad de Bogotá D.C. para vivir con su hija Lilia Cajamarca. El 30 de junio del mismo año, fue inscrita como solicitante del subsidio otorgado por la Secretaría Distrital de Integración Social a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad denominado “Proyecto 496 ‘Atención Integral por la Garantía de los Derechos para una Vejez Digna en el Distrito Capital – Años Dorados’”, informándole dicha entidad que quedaría en la lista de espera para acceder al mencionado beneficio.

1.2 El 1° de septiembre de 2011, la señora Lilia Cajamarca actuando en representación de su madre María del Rosario Soledad Cajamarca Benites, presentó un derecho de petición ante la Secretaría Distrital de Integración Social, en el que solicitó “LA ASIGNACIÓN INMEDIATA DEL BONO OTORGADO A ADULTOS MAYORES [...] Y EL PAGO DE LOS MESES DURANTE LOS CUALES NO HA RECIBIDO EL AUXILIO COMO CONSECUENCIA DEL TRASLADO DE TENA, CUNDINAMARCA[,] A BOGOTÁ D.C.”³ (Mayúscula sostenida en texto original).

1.3 Esta petición fue respondida por la Secretaría Distrital de Integración Social informando que la señora Cajamarca Benites se inscribió el 30 de junio de 2011 “a [la] lista de asignación

del proyecto 496, que exige el respeto al derecho al turno”, y que solamente al ingresar al proyecto, previo estudio de los criterios de elegibilidad, podría recibir los beneficios económicos del mismo.⁴

1.4 La señora Lilia Cajamarca afirma que su madre no cuenta con una fuente de ingresos propia y que su situación económica también es precaria. Por lo anterior, solicita mediante la interposición de la acción de tutela, que se ordene a la Secretaría Distrital de Integración Social la asignación inmediata del subsidio económico a la señora María del Rosario Soledad Cajamarca Benites, teniendo en cuenta que por la avanzada edad de su madre (102 años), si el reconocimiento del subsidio se hace con base en el turno asignado, es probable que para ese momento ella ya no se encuentre con vida. Asimismo, solicita que se ordene el pago del subsidio correspondiente a los meses en que no lo ha recibido.

2. Respuesta de la entidad accionada

La Secretaría Distrital de Integración Social – Subdirección Local de Tunjuelito – solicita que se desestimen las pretensiones de la demanda porque su actuación “ha atendido las disposiciones legales que rigen la finalidad del Proyecto 496 ‘atención Integral por la Garantía de los Derechos para una Vejez Digna en el Distrito Capital – Años Dorados’”, y por lo tanto, no ha vulnerado los derechos fundamentales de la señora Cajamarca Benites.

Para fundamentar su posición, la entidad accionada hace algunas precisiones sobre el Proyecto 496 “Atención Integral por la Garantía de los Derechos para una Vejez Digna en el Distrito Capital – Años Dorados”. Informa que este proyecto responde a una política distrital que busca garantizar los derechos de los adultos mayores residentes en la ciudad de Bogotá D.C. que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, mediante el reconocimiento de un subsidio económico para atender “las necesidades básicas de alimentación, arriendo, autocuidado, afecto, participación, ocio, recreación, identidad y libertad.” Asimismo, señala que la asignación de los subsidios se hace con fundamento en unos “procesos técnicos y administrativos establecidos y reglamentados por los Procedimientos del Proyecto”, los cuales deben ser respetados, porque la demanda de atención es superior a los recursos disponibles, lo que obliga a que su ejecución sea “eficiente y focalizada, a través de mecanismos que garanticen criterios de asignación objetivos y específicos”.⁵

Igualmente, explica que los adultos mayores que aspiren a ser vinculados al proyecto, deben

solicitar el servicio ante las Subdirecciones Locales para la Integración Social, trámite con el que se busca “registrar la demanda efectiva [...] en el Sistema Único de Información de Registro de Beneficiarios – SIRBE – de [esa] Secretaría, consolidándose una base de datos que prioriza el orden cronológico de inscripción (solicitud de servicio), como principio garante de equidad y respeto a los derechos de los ciudadanos.” Con la información recopilada, la Secretaría Distrital para la Integración Social adelanta el proceso de selección y formalización, “teniendo como principio, el orden cronológico de inscripción, la verificación de las condiciones de vulnerabilidad a través de una investigación social, familiar y económica dados los criterios de elegibilidad”.⁶

En desarrollo de lo anterior, indica que los criterios de ingreso y priorización al proyecto son los siguientes:⁷

CRITERIOS DE INGRESO

N°

CRITERIO

1

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.

2

No percibir pensión o declarar renta.

3

No ser propietario de más de un bien inmueble.

Residir en el Distrito Capital.

CRITERIOS DE PRIORIZACIÓN

N°

CRITERIO

1

Tener el menor puntaje de SISBEN entre los solicitantes del servicio.

2

Persona con mayor edad.

3

Condición de discapacidad.

4

Nivel de dependencia con compromiso de las ABC y AVD.

5

Remitido por la modalidad institucionalizada.

6

Persona Mayor con niños, niñas y adolescentes a su cargo.

7

Persona Mayor que no cuente con redes de apoyo.

8

Persona Mayor víctima del conflicto armado.

9

Persona Mayor perteneciente a etnias.

10

Mayor tiempo en solicitud de servicio.

11

Persona Mayor residente en Hogar Geriátrico o Gerontológico cuyos gastos de manutención no superen el medio SMMLV.

12

Persona Mayor que se encuentre en riesgo de cualquier forma de violencia: (abandono, encierro, violencia, habitabilidad en calle y vive de la caridad pública).

13

Persona Mayor que vive en la calle o de la caridad pública.

Informa que para la asignación del subsidio se debe verificar la existencia de cupos disponibles, “y seguir rigurosamente el orden de una lista de personas en espera, la cual podrá variar solamente en casos cuya situación requiera una atención de mayor urgencia.”⁸

Respecto de la solicitud presentada por la señora Cajamarca Benites, indica que el día 3 de noviembre de 2011 se hizo una visita domiciliaria de verificación de condiciones a la residencia de la tutelante, en la que se encontró que esta cuenta con una “red familiar sólida que la apoya económicamente para suplir sus necesidades básicas [...], tiene garantizada la vivienda, el vestuario y la alimentación, además recibe aportes económicos de sus hijos por un valor total de [ciento noventa mil pesos] (\$190.000).”, y que la señora Lilia Cajamarca, hija de la solicitante, “percibe ingresos provenientes de una pensión que recibe del Seguros Social”. Con fundamento en la anterior información, la entidad accionada concluye que la situación de precariedad económica descrita por la señora Lilia Cajamarca “no corresponde a la realidad, toda vez que [...] cuenta con ingresos suficientes que le permiten garantizar el bienestar de su señora madre.”⁹

Afirma que la tutelante fue inscrita como solicitante del servicio social de subsidios económicos el 30 de junio de 2011, momento en que se le informó que ingresaría en la lista de espera “hasta tanto exista la disponibilidad de cupo que le permita acceder al servicio”,¹⁰ y que si se accediera a la pretensión de la accionante de asignarle inmediatamente el

subsidio, se estaría afectando el derecho a la igualdad de otros adultos mayores que se inscribieron en un momento anterior.

Finalmente, respecto de la pretensión de reconocimiento de los subsidios causados durante los meses en los que la accionante no los ha recibido, la Secretaría señala que ese beneficio económico es reconocido a las personas residentes en la ciudad de Bogotá D.C. desde el momento en que son seleccionadas, y por lo tanto, no está permitido el ingreso de personas “trasladadas de otros lugares del país, así como tampoco es posible acceder al reconocimiento y pago de sumas retroactivas.”¹¹

3. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Octavo Civil Municipal de Bogotá profirió sentencia el 17 de noviembre de 2011, en la que negó el amparo de los derechos de la señora Cajamarca Benites, al considerar que la actuación de la Secretaría Distrital de Integración Social no vulneró los derechos fundamentales de la accionante. Para llegar a esta conclusión, el juez de primera instancia indicó que en la asignación de auxilios estatales se deben garantizar los derechos a la igualdad y al debido proceso administrativo, mediante el respeto de los procedimientos de participación y asignación previamente establecidos, los cuales, en su concepto, fueron respetados en el presente caso.

4. Impugnación

La señora Lilia Cajamarca impugnó el fallo de primera instancia. En su recurso manifiesta que no era cierto que su madre María del Rosario Soledad Cajamarca Benites no se encontrara en una situación de vulnerabilidad que ameritara la intervención del juez constitucional, ya que su mesada pensional no es suficiente para satisfacer sus necesidades, las de su hijo y las de su madre, y que los ciento noventa mil pesos (\$190.000) aportados por sus hermanos para el sostenimiento de la señora Cajamarca Benites, no son un ingreso fijo y “no constituyen garantía del mínimo vital ni de una vida digna”.¹³

5. Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 26 de enero de 2012, el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito confirmó el fallo recurrido. Sostuvo el despacho, que la decisión de la Secretaría Distrital de

Integración Social de no darle prioridad a la asignación del subsidio a la señora Cajamarca Benites, se encuentra fundamentada en la investigación administrativa que adelantó la entidad, por medio de la cual constató que no era urgente la inclusión de la tutelante al proyecto. Además, manifestó que esa decisión salvaguardaba los derechos a la igualdad de los adultos mayores que están en espera del mismo subsidio.

Afirmó que si bien era cierto que la señora Cajamarca Benites “está dentro del rango de personas de la tercera edad, este solo hecho no puede ser determinante para hacerla merecedora del beneficio [d]istrital perseguido, ya que para tal efecto debe cumplirse con los criterios de priorización enunciados (fl. 24), mismos dentro de los cuales se encuentra el de ser una persona mayor que no cuente con una red de apoyo, circunstancia que no se predica de la accionante, toda vez que como se demostró en las diligencias cuenta con una red familiar que le puede brindar lo necesario para la satisfacción de sus necesidades básicas.”¹⁴

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

2. Formulación del problema jurídico

Con fundamento en los antecedentes expuestos, la Sala de Revisión deberá resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulnera una entidad pública (Secretaría Distrital de Integración Social – Subdirección Local de Tunjuelito) los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital, y a la protección especial de las personas de la tercera edad, de un adulto mayor de ciento dos (102) años de edad (María del Rosario Soledad Cajamarca Benites), quien en abril de 2011 se traslada a vivir a la ciudad de Bogotá, al no darle prioridad en la asignación de un subsidio económico para adultos mayores en situación de indigencia o pobreza extrema, por

considerar que sus condiciones de vida no ameritaban la alteración de los turnos otorgados previamente a otros adultos mayores, dado que contaba con una red familiar de apoyo que cubría sus necesidades básicas, a pesar de que en el municipio donde anteriormente vivía recibía un subsidio para la tercera edad similar al solicitado?

Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala de Revisión reiterará su jurisprudencia sobre la protección especial de los adultos mayores en estado de indigencia o extrema pobreza, pero previamente examinará la procedencia de la acción de tutela en este tipo de casos.

3. Procedencia de la acción de tutela

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional, y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991 por el cual se regulan el trámite de la acción de tutela, esta sólo procede (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; (ii) cuando existiendo, ese medio carece de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del caso concreto; o (iii) cuando se interpone para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental, evento en el que el amparo procede de manera transitoria; es decir, mientras se produce una decisión definitiva por parte del juez natural de cada proceso.

En el caso objeto estudio, la Sala de Revisión encuentra que la acción de tutela fue interpuesta en representación de una mujer de ciento dos (102) años de edad, de quien se afirma que no cuenta con una fuente de ingresos propia para suplir sus necesidades básicas. Con su interposición, la parte accionante pretende controvertir la decisión de la Secretaría Distrital de Integración Social de no asignarle en forma prioritaria el subsidio económico para los adultos mayores en situación de indigencia o extrema pobreza. Al respecto, es necesario indicar que las decisiones de la administración sobre la asignación de beneficios se adoptan por medio de actos administrativos, los cuales pueden ser controvertidos mediante la interposición de los recursos establecidos en el procedimiento administrativo general,¹⁵ o por medio de una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, la Sala de Revisión considera que los medios judiciales ordinarios carecen de eficacia para una persona que supera ampliamente la expectativa promedio de vida de la

población colombiana, de lo cual se deriva que la acción de tutela, por su celeridad, sea un medio judicial procedente para resolver la controversia que se plantea en el presente caso. Por lo tanto, la acción cumple las condiciones formales de procedibilidad del amparo.¹⁶

La señora Cajamarca Benites pretende con la interposición de la acción de tutela, que se ordene a la Secretaría Distrital de Integración Social que le reconozca y pague en forma prioritaria el subsidio otorgado por esa entidad a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad. Al respecto, la Sala de Revisión encuentra que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha resuelto acciones de tutela que planteaban un problema jurídico similar al que en esta oportunidad debe resolver, razón por la cual, en el presente caso reiterará los argumentos que en esas oportunidades se utilizaron.¹⁷

En desarrollo de lo anterior, es necesario señalar los fundamentos constitucionales y legales del subsidio a los adultos mayores en situación de extrema pobreza o de indigencia. Al respecto, en la sentencia T-029 de 2001, la Corte estableció que este subsidio fue consagrado en el artículo 46 de la Constitución Política de Colombia¹⁸ como “una expresión del Estado social de derecho”.¹⁹ En concepto de la Corte, esta forma de organización política lleva implícita la obligación del legislador de adoptar las medidas necesarias para construir un orden político, económico y social justo y, respecto del Estado y de la sociedad, de contribuir a garantizar el mínimo vital para una existencia digna de todas las personas, de conformidad con los principios de la solidaridad, la igualdad y la dignidad humana.²⁰

Este argumento fue explicado por la Corte en la sentencia T-149 de 2002,²¹ en los siguientes términos:

“La solidaridad como fundamento de la organización política se traduce en la exigencia dirigida principalmente al Estado, pero también a los particulares, de intervenir a favor de los más desventajados de la sociedad cuando éstos no pueden ayudarse a sí mismos. La solidaridad, al lado de la libertad y la igualdad, desarrolla uno de los grandes ideales de las revoluciones constitucionales, la fraternidad, valor necesario para hacer posible tanto el disfrute de iguales libertades para todos como la estabilidad política de las sociedades pluralistas modernas. Es esta una solidaridad democrática que no compromete la autonomía de los individuos y de las organizaciones sociales.”

[...]

“Estrechamente relacionado con el principio de la solidaridad se encuentra el tema de la definición y distribución equitativa de las cargas públicas en una sociedad democrática, aspecto éste a su vez ligado al tema de los deberes sociales del Estado y de los particulares. La familia, la comunidad y el Estado concurren, en muchos casos, para el cumplimiento de los deberes sociales de apoyo, atención, protección y promoción de las personas que no están en capacidad de valerse por sí mismas. Para ello el Estado Social de Derecho se responsabiliza de la existencia de una red social amplia, sostenible, eficiente y efectiva, con vocación de avanzar progresivamente hasta la universalidad de su cobertura que garantice a dichas personas el goce de sus derechos fundamentales, estando de cualquier forma garantizado el derecho fundamental al mínimo vital. La red social desarrolla los deberes sociales del Estado y de los particulares mediante los cuales los constituyentes definieron unos compromisos éticos. Por eso, su funcionamiento efectivo no recae solo en la familia, como sucedía con anterioridad al siglo XIX ni exclusivamente en el Estado. Requiere de lo que se denomina “la división del trabajo moral”²², la cual supone que todos los agentes sociales asumen responsablemente el cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, de forma que se haga posible la cooperación social. Tanto las instancias oficiales o los servidores públicos encargados del ejercicio de las funciones sociales del Estado como los particulares destinatarios de dichos servicios públicos, están llamados por la Constitución y la ley a cumplir con su parte de deberes, lo cual implica un comportamiento consciente de la interdependencia de los diversos individuos en la sociedad. Este actuar responsable que se espera de particulares y funcionarios públicos se concreta en los deberes de la persona y del ciudadano consignados en el artículo 95 de la Constitución, al igual que en los deberes correlativos a los derechos constitucionales, en especial a los derechos sociales.”²³ (Subrayas fuera del texto original).

En efecto, en el artículo 46 de la Constitución Política se establece una obligación concurrente de la familia, la sociedad y el Estado, de brindarles protección y asistencia a las personas de la tercera edad, y en caso de indigencia, el Estado tiene la obligación de garantizarles a estos sujetos de especial protección constitucional los “servicios de la seguridad social integral” y un “subsidio alimentario”.²⁴ Esta obligación concurrente implica que, en principio, la obligación de proteger y cuidar a los adultos mayores recae en cabeza de la familia, debido a los lazos especiales que, se presume, se han creado por la convivencia de los miembros de este grupo social. Y, sólo ante la ausencia de una familia, o ante la imposibilidad comprobada de sus miembros de brindar la protección esperada, es el Estado y

la sociedad quienes deben asumir dicha obligación. Al respecto, la Corte ha manifestado:

“Es así como, de acuerdo con el contenido de las normas señaladas, la Constitución, al enunciar los sujetos obligados a prodigar atención o cuidado a las personas de la tercera edad, señala en una primera instancia a la familia “en la que los lazos de pertenencia, gratitud, solidaridad, etc, que se presume, se han generado durante la convivencia de sus miembros, la obligan a velar por cada uno de ellos, en especial por aquellos que, dadas sus condiciones especiales, requieran de atención especial”²⁵. En ausencia de la familia o ante la imposibilidad de sus miembros de asistir a los adultos mayores el Estado y la sociedad son los llamados a brindar las condiciones para que la protección se haga efectiva.”²⁶

Ahora bien, cuando un adulto mayor se encuentra en estado de indigencia o de extrema pobreza, y no cuenta con el apoyo familiar para suplir sus necesidades básicas, se constituye una situación contraria al derecho a una vida digna, ya que se trata de una persona en estado de debilidad manifiesta, quien debido a la disminución de sus capacidades por el paso del tiempo, no tiene la posibilidad de mejorar sus condiciones de vida por sus propios medios. Esta situación hace necesaria la intervención del Estado y de la sociedad en virtud del principio de la igualdad y del deber de solidaridad.

En desarrollo de ese mandato constitucional, el legislador estableció en los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993 “[p]or la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, un programa de auxilios para los adultos mayores en estado de indigencia o de extrema pobreza.²⁷ Este programa tiene como propósito “apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente”,²⁸ a las personas que cumplan los requisitos para acceder al programa. Adicionalmente, en el artículo 261 de la misma Ley, se estableció el deber de los municipios o distritos de garantizar la infraestructura necesaria para la atención de los ancianos indigentes y la elaboración de un plan municipal de servicios complementarios para las personas de la tercera edad.²⁹

El programa de atención a los adultos mayores se ejecutó inicialmente por medio de la Red de Solidaridad Social. Sin embargo, este programa tuvo dificultades en su implementación, razón por la cual, mediante la Ley 797 de 2003 “[p]or 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”, se creó la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, “destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley.”³⁰

Posteriormente, se expidieron una serie de normas con el fin de reglamentar el funcionamiento del subsidio.³¹ Actualmente, la norma vigente es el Decreto 3771 de 2007 “[p]or el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo Solidaridad Pensional”. En este Decreto se define la naturaleza y el objeto del Fondo de Solidaridad Pensional y de sus subcuentas.³² Respecto de la subcuenta de subsistencia, se establece que estos recursos “financiarán el programa de auxilios para ancianos indigentes previsto en el Libro Cuarto de la Ley 100 de 1993.”³³ Adicionalmente, se establecen los requisitos para ser beneficiario de los subsidios financiados con los recursos de la subcuenta, los cuales son:

“[...] 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.

Asimismo, en esta norma se establecen unos criterios de priorización que debe tener en cuenta el municipio o distrito al momento de seleccionar los beneficiarios de los subsidios. Dichos criterios son:

“[...] 1. La edad del aspirante.

2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén.

3. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.

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

Parágrafo 1°. Las bases de ponderación de cada uno de los criterios, serán las que se establezcan en el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Las Entidades Territoriales deberán entregar la información de priorizados, cada seis (6) meses.”³⁵

Los criterios antes descritos responden a la necesidad de focalizar la entrega de los subsidios, ya que los recursos de este programa son escasos y los aspirantes a ingresar al mismo superan su capacidad de atención.³⁶ Por lo tanto, los subsidios deben otorgarse a los adultos mayores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad, asignación que debe hacerse en cumplimiento del debido proceso administrativo y del derecho a la igualdad. Al respecto, esta Corporación ha señalado:

“En materia de prestaciones positivas del Estado, en desarrollo del principio del Estado social de derecho, el debido proceso administrativo cumple una función de primer orden. Quien puede ser beneficiario de una prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa del debido proceso.

5.2. Ahora bien, la Corte se pregunta si el derecho al debido proceso puede ser invocado para impedir que la administración prive a su titular de un beneficio legal que aún no ha sido reconocido a la persona. A primera vista podría pensarse que por tratarse de una mera

expectativa no nos encontramos ante un interés susceptible de protección constitucional. No obstante, la exclusión injustificada de la persona y la vulneración de su derecho al debido proceso, se presenta no sólo por la privación del beneficio ya reconocido, sino también por la negación de la oportunidad procesal para obtener dicho reconocimiento, pese a encontrarse en las circunstancias descritas por la ley o el reglamento. En efecto, cuando la persona alega que materialmente cumple con el supuesto de hecho de una norma jurídica que asigna un beneficio, la administración no puede privar a dicha persona del procedimiento debido para determinar si procede o no el reconocimiento del respectivo beneficio. Tal proceder priva ex ante a la persona del derecho al debido proceso administrativo dispuesto para decidir sobre el reconocimiento del beneficio legal, con lo que se desconocen los derechos fundamentales al debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) y a la igualdad de trato (art. 13 inc. 1 C.P), dada la exclusión injustificada del solicitante.”³⁷

En anteriores oportunidades, la Corte Constitucional ha resuelto casos en los que existe una tensión entre las pretensiones de sujetos de especial protección constitucional que solicitan la asignación prioritaria de auxilios estatales, y la necesidad de proteger los derechos al debido proceso y a la igualdad de otras personas que también aspiran a la asignación de dichos beneficios. Por ejemplo, en la sentencia T-900 de 2007,³⁸ la Corte revisó un proceso de tutela interpuesto por una persona de setenta y nueve (79) años de edad, clasificada en el nivel del Sisben 2, quien no contaba con ingresos fijos, ni con el apoyo de sus familiares para su subsistencia. La actora argumentó que había solicitado a la Alcaldía de Popayán su inscripción en el programa de auxilio para las personas de la tercera edad, pero la entidad territorial no había resuelto su petición luego de haber transcurrido cuatro (4) años desde el momento en que la presentó. Por lo anterior, solicitó que se ordenara al municipio la entrega inmediata del subsidio. Por su parte, la entidad accionada manifestó que no contaba con cupos para asignar nuevos subsidios, porque el gobierno nacional no había ampliado la cobertura del programa hacía tres (3) años.

La Corporación sostuvo que, en principio, la acción de tutela no es procedente para ordenar la asignación prioritaria de un beneficio, en desconocimiento de los turnos previamente establecidos por la administración, ya que esta decisión puede dar lugar al desconocimiento de derechos de igual rango en cabeza de otras personas. No obstante, encontró que el juez de tutela puede ordenar a la administración que otorgue un trato preferencial a favor del actor, a pesar de que este no se encuentre en el primer lugar de la lista de espera, siempre

que se acredite que por sus especiales condiciones de vulnerabilidad, el orden de espera puede tener un impacto mayor en esa persona, situación que la haría merecedora de un trato preferencial. Específicamente señaló:

“De otro lado, esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la importancia de respetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración en relación con diferentes temas. Así pues, en principio, la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración de forma que la orden que profiera el juez constitucional implique ‘saltarse’ los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros administrados³⁹, ya que ‘no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial’⁴⁰.”

[...]

“La Corte ha admitido que en situaciones excepcionales puede el juez de tutela ordenar a la administración que actué a favor del accionante a pesar de que el accionante no se encuentre en el primer lugar para la asignación de una prestación determinada⁴¹. Así, la Sala debe reconocer que, en la práctica, la situación de las personas que están pendientes de un turno puede ser muy distinta en atención a la naturaleza del asunto y a las particulares circunstancias de cada cual, y por lo tanto el orden de espera en que se encuentra una persona puede tener un impacto más severo en ella que en otras personas. Esa especial vulnerabilidad, debilidad o riesgo, no la hace equiparable con las demás personas en turno.”

[...]

“De acuerdo con la jurisprudencia revisada, cuando aparezca que con la aplicación de una normatividad o reglamentación específica, y bajo la idea de un respecto estricto al debido proceso administrativo, se causa un perjuicio a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad, riesgo o vulnerabilidad extrema y que requieren de un procedimiento o servicio, a tal punto, que de estos dependen sus derechos constitucionales fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la dignidad, la Corte ha dispuesto que en tales circunstancias se inaplique la reglamentación legal o administrativa para evitar que la misma impida el goce efectivo de las garantías constitucionales, pues por encima de la legalidad y normatividad están los derechos fundamentales como fundamento de todo el sistema.”

Aun cuando en esa oportunidad se constató que las condiciones de vulnerabilidad de la actora no eran mayores que las de otras personas que estaban en el programa de subsidios y en esa medida no era posible alterar los turnos de asignación del mismo, la Corte Constitucional encontró acreditado en todo caso que la actora se encontraba en una situación de precariedad que imponía al Estado una obligación de protección, dado que carecía de un mínimo vital para sobrevivir dignamente durante la última etapa de su vida, entre otras razones porque no contaba con una familia que le pudiera proporcionar la asistencia adecuada, oportuna y completa que requería.

En consecuencia, ordenó al municipio de Popayán que determinara si la accionante cumplía con los requisitos para acceder a otros programas sociales desarrollados por el departamento o por el mismo municipio. En caso de no cumplirlos, la entidad accionada debía adelantar una labor de acompañamiento y asesoramiento, con el fin de lograr la inclusión de la actora en alguno de los programas que otras entidades públicas o privadas ofrecían a personas en situaciones similares a las de la accionante. Finalmente, consideró que en el caso de la tutelante, la protección efectiva de su derecho al mínimo vital solo se lograría proporcionándole un lugar especializado, en el que se le brindara la atención adecuada que requería, traslado que debía realizarse bajo el consentimiento de la actora.

Por lo anterior, debe establecerse si en el caso objeto de estudio, la Secretaría Distrital de Integración Social respetó los derechos al debido proceso, a la igualdad, al mínimo vital y a la protección especial de las personas de la tercera edad, de la señora Cajamarca Benites, con su decisión de inscribirla como solicitante del subsidio para ancianos en situación de indigencia o extrema pobreza, e ingresarla a la lista de espera sin reconocerle el auxilio en forma prioritaria.

5. Caso objeto de estudio

Del análisis de los documentos que obran en el expediente, se encuentran hechos sobre los cuales no existe controversia. En efecto, las partes coinciden en afirmar que la actora fue inscrita el 30 de junio de 2011 como solicitante del subsidio otorgado por la Secretaría Distrital de Integración Social a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, es decir que le asignaron un turno de espera para acceder al auxilio económico cuando existan nuevos cupos.

Sin embargo, la parte actora afirma que esa decisión vulnera los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna de la señora Cajamarca Benites, pues esta no cuenta con una pensión y los ingresos familiares no son suficientes para suplir sus necesidades básicas. Adicionalmente, manifiesta que por su avanzada edad (102 años), la Secretaría Distrital de Integración Social debe asignarle el subsidio en forma prioritaria.

Por su parte, la entidad accionada afirma que no vulneró los derechos fundamentales de la actora, porque en el trámite administrativo que adelantó, pudo constatar que la señora Cajamarca Benites cuenta con una “red familiar sólida que la apoya económicamente para suplir sus necesidades básicas”, y que “tiene garantizada la vivienda, el vestuario y la alimentación, además recibe aportes económicos de sus hijos por un valor total de CIENTO NOVENTA MIL PESOS (\$190.000.00).”⁴² (Mayúscula sostenida en texto original).

Al respecto, es necesario reiterar que la asignación de recursos escasos, como los subsidios a los adultos mayores en condiciones de indigencia o extrema pobreza, debe hacerse en cumplimiento de un debido proceso administrativo. En este caso, ese procedimiento está definido en las normas legales y reglamentarias previamente citadas en esta sentencia. En esas normas se definen los criterios de focalización y priorización de dichos recursos, entre los cuales se encuentra la edad del aspirante. No obstante, este criterio tan sólo constituye uno de los factores que se deben tener en cuenta al momento de definir el estado de vulnerabilidad del solicitante y, en consecuencia, la prioridad en la asignación del subsidio.

En este sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que, en principio, la acción de tutela no es procedente para modificar el orden de asignación de un beneficio establecido por la administración, salvo que se demuestre que por las condiciones especiales de vulnerabilidad del tutelante, el respeto estricto de ese turno puede afectar sus derechos fundamentales en un grado mayor del de los demás integrantes de esa lista.

Con este fin, la Sala de Revisión encuentra que aunque es evidente que la edad de la señora Cajamarca Benites es muy avanzada (102 años), también es cierto que esta cuenta con el apoyo familiar de sus hijos para su sostenimiento, así sea con un apoyo precario.

Según se evidencia de las pruebas aportadas en el expediente, la señora Lilia Cajamarca afirma que recibe una mesada pensional de un salario mínimo legal mensual vigente, y que los otros hijos de la señora Cajamarca Benites le aportan en algunas ocasiones ciento

noventa mil pesos (\$190.000).⁴³ El estudio de la entidad demandada también arrojó que tiene garantizada la vivienda y la alimentación. En concepto de la parte accionante, el monto de los ingresos familiares descritos demuestra el estado de vulnerabilidad de la accionante y la necesidad de recibir el subsidio. Sin embargo, la Sala de Revisión considera que de este hecho no se puede concluir automáticamente que la situación de vulnerabilidad de la actora sea mayor a la de los demás integrantes de la lista, como tampoco, que se le deba dar un trato preferente.

Como ya se indicó en esta sentencia, el deber de protección y asistencia de una persona de la tercera edad recae en primer lugar en sus familiares, y sólo cuando estos no existan o se encuentren en imposibilidad económica de asumir dicha obligación, se hace exigible el deber de solidaridad del Estado y de la sociedad de garantizarle unas condiciones mínimas de subsistencia. Por lo tanto, las afirmaciones de la agente oficiosa demuestran que la señora Cajamarca Benites, además de su hija Lilia Cajamarca con quien convive, tiene otros hijos que tienen el deber de brindarle protección y asistencia, los cuales, según se infiere de las pruebas, colaboran en su manutención, aportándole ciento noventa mil pesos (\$190.000), aunque no todos los meses.

Al respecto, la Sala de Revisión debe señalar que el deber de solidaridad hacia los adultos mayores se manifiesta en la obligación legal de sus hijos de reconocerle alimentos.⁴⁴ Sobre este punto, la Corte ha dicho:

“El derecho de alimentos es aquél que le asiste a una persona para reclamar de la persona obligada legalmente a darlos, lo necesario para su subsistencia, cuando no está en capacidad de procurárselo por sus propios medios. Así, la obligación alimentaria está en cabeza de quien, por ley, debe sacrificar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de los alimentos. [...]

En efecto, por regla general el derecho de alimentos se deriva del parentesco, y comprende no sólo el sustento diario, sino también el vestido, la habitación, la educación y la recreación en el caso de los menores de edad. De este modo, la obligación alimentaria se fundamenta en el principio de solidaridad, según el cual los miembros de la familia tienen la obligación de suministrar la subsistencia a aquellos integrantes de la misma que no están en capacidad de asegurársela por sí mismos, [...].”⁴⁵

El deber de suministrar alimentos a los ascendientes es una obligación legal que no depende de la voluntad de los obligados y puede ser exigible por medio de acciones legales pertinentes. En el caso de la señora Cajamarca, según lo afirmado por quien interpone la acción de tutela, la mesada pensional de un salario mínimo legal mensual que recibe su hija no resulta suficiente para su sostenimiento y dado que algunos de los miembros de esa red familiar no han asumido a cabalidad sus obligaciones en la medida que los aportes que hacen son ocasionales, es posible que la protección de la accionante no esté garantizada de manera oportuna, completa y adecuada.

Como quiera que en casos como éste, la obligación mínima de las instituciones es hacer un acompañamiento que garantice una protección apropiada y oportuna de las personas de la tercera edad en situación de extrema precariedad, la Sala de Revisión considera que la Secretaría Distrital de Integración Social debe determinar si las condiciones de existencia de la señora Cajamarca son las mínimas para una vida en dignidad, o si por el contrario, su situación amerita una alteración de los turnos para acceder al subsidio solicitado, o podría ser suplida a través de otros programas de la Alcaldía.

Con este fin, en la parte resolutive de esta sentencia, la Sala de Revisión revocará los fallos proferidos por los jueces de instancia y, en su lugar, amparará los derechos al mínimo vital y a la protección especial de las personas de la tercera edad de la señora María del Rosario Soledad Cajamarca Benites. En desarrollo de lo anterior, ordenará a la Secretaría Distrital de Integración Social que establezca si los aportes esporádicos de los descendientes de la señora Cajamarca Benites, resultan suficientes para garantizarle una vida digna y si su condición de vulnerabilidad es similar o mayor a la de otros beneficiarios. Si concluye que está en una condición de vulnerabilidad superior, deberá alterar el turno para darle prioridad en la asignación del subsidio. Por el contrario, si establece que su situación de vulnerabilidad no es mayor a la de otras personas vinculadas al programa, deberá determinar cuáles componentes del “Proyecto 496 ‘Atención Integral por la Garantía de los Derechos para una Vejez Digna en el Distrito Capital - Años Dorados’”, cuyo reconocimiento no implique la alteración del orden de prelación previamente establecido, pueden ser reconocidos a la accionante para mejorar sus condiciones de vida.

Al respecto, debe señalarse que el subsidio a los adultos mayores en situación de indigencia o de extrema pobreza es uno de los beneficios del “Proyecto 496 ‘Atención Integral por la

Garantía de los Derechos para una Vejez Digna en el Distrito Capital – Años Dorados’”, pero no es el único. Revisada la información pública de este programa, se encuentra que este está dividido en tres (3) componentes, los cuales son i) protección a la vida, ii) condiciones propias para el desarrollo humano integral y iii) ejercicio de la ciudadanía para la democracia participativa. A su vez, estos componentes están divididos en subcomponentes, que establecen beneficios con los cuales se busca suplir distintas necesidades de los adultos mayores en estado de vulnerabilidad, muchos de los que pueden ser garantizados sin alterar el orden de prelación previamente establecido.⁴⁶

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Veinticuatro Civil del Circuito de Bogotá el 26 de enero de 2012, que confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Bogotá el 17 de noviembre de 2011, para en su lugar, TUTELAR los derechos al mínimo vital y a la protección especial de las personas de la tercera edad, de la señora María del Rosario Soledad Cajamarca Benites.

Segundo.- Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a la Secretaría Distrital de Integración Social que dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la notificación de esta sentencia, determine si los aportes esporádicos de los descendientes de la señora Cajamarca Benites, resultan suficientes para garantizarle una vida digna, la Secretaría Distrital de Integración Social deberá establecer si su condición de vulnerabilidad es similar o mayor a la de otros beneficiarios. Si concluye que está en una condición de vulnerabilidad superior, deberá alterar el turno para darle prioridad en la asignación del subsidio. Por el contrario, si concluye que su situación de vulnerabilidad es similar a la de otras personas vinculadas al programa, deberá determinar cuáles componentes del “Proyecto 496 ‘Atención Integral por la Garantía de los Derechos para una Vejez Digna en el Distrito Capital – Años Dorados’”, cuyo reconocimiento no implique la alteración del orden de prelación previamente establecido, pueden ser reconocidos a la accionante para mejorar sus condiciones de vida.

Tercero.- Por Secretaría General de la Corte, LÍBRENSE las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ADRIANA MARIA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio del Auto del treinta (30) de abril de dos mil doce (2012), proferido por la Sala de Selección Número Cuatro.

2 Como documento anexo al escrito de tutela se aportó copia de la cédula de ciudadanía de la señora María del Rosario Soledad Cajamarca Benites, en la que consta que la tutelante nació el 8 de enero de 1910. (Folio 38, del cuaderno No. 1. En adelante, cuando se haga referencia a un folio debe entenderse que hace parte del cuaderno No. 1, a menos que expresamente se diga otra cosa).

3 Como documento anexo al escrito de tutela se aportó copia del derecho de petición radicado el 1 de septiembre de 2011 ante la Secretaría Distrital de Integración Social - Subdirección Local de Tunjuelito -. (Folios 42 y 43).

4 En el expediente obra copia de la respuesta ofrecida por la Secretaría Distrital de Integración Social al derecho de petición presentado por la señora María del Rosario Soledad Cajamarca Benites. (Folio 44).

5 Informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela presentado por la Secretaría Distrital de Integración Social. (Folios 58 - 65. Los extractos citados se encuentran específicamente en los folios 58 y 59).

6 Informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela presentado por la Secretaría Distrital de Integración Social. (Folios 58 - 65. Los extractos citados se encuentran específicamente en los folios 59 y 60).

7 Informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela presentado por la Secretaría Distrital de Integración Social. (Folios 58 - 65. Los cuadros citados se encuentran en el folio 60).

8 Informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela presentado por la Secretaría Distrital de Integración Social. (Folios 58 - 65. El extracto citado se encuentra en el folio 60).

9 Informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela presentado por la Secretaría Distrital de Integración Social. (Folios 58 - 65. Los extractos citados se encuentran en los folios 60 y 61).

10 Informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela presentado por la Secretaría Distrital de Integración Social. (Folios 58 - 65. Los extractos citados se encuentran en el folio 61).

11 Informe sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela presentado por la Secretaría Distrital de Integración Social. (Folios 58 - 65. Los extractos citados se encuentran en el folio 59).

12 Sentencia de primera instancia. (Folios 66 - 72. El extracto citado se encuentra en el folio 71).

13 Escrito de impugnación del fallo de primera instancia. (Folios 1 - 6. El extracto citado se encuentra en el folio 3).

14 Sentencia de segunda instancia. (Folios 7 - 14 del cuaderno No. 2. El extracto citado se encuentra en el folio 13).

15 Ley 1437 de 2011 “[p]or la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, artículo 74. “Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: // 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. // 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito. // No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos. // Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial. // 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación. // El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso. // De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión. // Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.”

16 Un argumento similar fue planteado por la Corte en la sentencia T-649 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra). Es esa oportunidad, la Corte revisó una acción de tutela interpuesta por una persona de noventa y seis (96) años de edad, veterano del conflicto con el Perú, en estado de indigencia, quien solicitó que se le reconociera el subsidio otorgado a las personas en sus condiciones por medio de la Ley 683 de 2001 “por la cual se establecen unos beneficios a favor de los veteranos sobrevivientes de la Guerra de Corea y el Conflicto con el Perú y se dictan otras disposiciones”, ya que el Ministerio de Defensa le negó el reconocimiento del subsidio porque no acreditó plenamente su participación en el conflicto. La Corte consideró que la acción de tutela era procedente para resolver la controversia porque, aunque el actor contaba con otros mecanismos de defensa judicial, estos no resultaban idóneos ni eficaces en el caso concreto, debido a la edad avanzada del actor y su estado de indigencia. La Corte no encontró acreditado que el actor hubiera participado efectivamente en el conflicto, sin embargo, sí encontró acreditado que el actor estuvo cumpliendo sus deberes como soldado en una guarnición militar cerca de la frontera con el Perú. Por lo anterior, y por la condición de debilidad manifiesta del actor, ordenó al Ministerio de Defensa Nacional que analizara nuevamente la solicitud del actor teniendo en cuenta los hechos acreditados en la acción de tutela. Adicionalmente, ordenó que en el caso en que se

verificara que el actor no participó en el conflicto, el Ministerio debería realizar las gestiones para que la Red de Solidaridad Social incluyera al actor y a su familia en el programa para ancianos indigentes.

17 Entre las sentencias que han resuelto problemas jurídicos similares, se pueden revisar las sentencias T-029 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-649 de 2004 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-814 de 2005 (MP. Jaime Araújo Rentería), T-523 de 2006 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), T-166 de 2007, T-646 de 2007, T-900 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-348 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y T-833 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla).

18 Constitución Política de Colombia, artículo 46. “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.”

19 Sentencia T-029 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero). Los accionantes de los procesos que se revisaron en esta sentencia, habían solicitado al alcalde municipal de Chaparral que se presentaran proyectos de acuerdo para que se les reconociera y pagara “la prestación especial por vejez prevista en el artículo 258 de la ley 100 de 1993” (auxilio económico para ancianos indigentes), a la cual consideraban tenían derecho por su avanzada edad, la carencia de medios económicos y su condición de indigencia. Adicionalmente, consideraban que las ayudas económicas proveídas por el municipio eran insuficientes (almuerzos, y mercados bimensuales o trimestrales). Por las razones expuestas, solicitaban la asignación de un subsidio equivalente al 50% del salario mínimo para el pago de arriendo y alimentos. La Corte negó la protección invocada en los casos concretos al considerar que (entre otras razones): i) No es posible mediante tutela hacer cumplir una norma genérica y abstracta que ordena la protección a los ancianos indigentes; ii) la pretensión de los accionantes es la asignación de un rubro mensual, la cual no era procedente ya que el juez no puede ser ordenador del gasto; iii) el municipio se encontraba brindando una protección a los beneficiarios, a pesar de ser exigua; iv) No obraba prueba en el expediente de que los peticionarios estuvieran cobijados por el beneficio solicitado.

20 En la sentencia T-029 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero), se desarrolló este

argumento con fundamento, entre otras, en las sentencias T-426 de 1992 y SU-111 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

21 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En esta ocasión se revisó una acción de tutela interpuesta por una persona de 58 años de edad, quien solicitó su inscripción en el programa “Revivir”, por medio del cual el distrito de Bogotá administraba el subsidio para adultos mayores indigentes o en situación de extrema pobreza. Argumentaba que tenía derecho a ingresar a ese programa por su estado de invalidez derivada de las afecciones cardíacas que padecía, las cuales le impedía emplearse y, por lo tanto, percibir ingresos para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia. La Corte determinó que la administración no le había suministrado de manera precisa la información necesaria acerca de los requisitos que debía cumplir y las pruebas que debía allegar para ser inscrito en el programa, situación que vulneraba sus derechos a la información, al debido proceso administrativo, a la vida y a la seguridad social.

22 Henry Shue, *Mediating Duties*, *Ethics* 98 (1988), p. 687-704; Virginia Held, *Rights and Goods: justifying Social Action*, University of Chicago Press, Chicago 1984, p. 21-40; Jerry L. Mashaw, *Bureaucratic Justice, Managing Social Security Disability Claims*, Yale University Press, New Haven and London, 1983; R. Shep Melnick, *Between The Lines, Interpreting Welfare Rights*, The Brookings Institution Washington, D.C. 1994.

24 Constitución Política de Colombia, artículo 46. “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.”

25 Sentencia T-277 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

26 Sentencia T-646 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En este caso, se revisó una acción presentada por un adulto mayor de 76 años de edad, quien manifestó que no recibía una pensión y que su familia no le podía colaborar económicamente, en la que solicitó que se ordenara al municipio en el cual residía la asignación del subsidio económico a los adultos mayores en situación de indigencia o extrema pobreza. La Corte tuteló los derechos fundamentales del actor al debido proceso administrativo, a la vida digna y al mínimo vital, porque encontró que este había sido incluido previamente en el programa REVIVIR, el cual

fue remplazado posteriormente con el Programa de Protección Social del Adulto Mayor (PPSAM), pero dicha inclusión nunca surtió efectos porque el actor no recibió el subsidio económico solicitado. En consecuencia, ordenó a la entidad territorial accionada la inclusión del actor en el PPSAM, y al Ministerio de Protección Social, que ordenara el desembolso del auxilio económico.

27 Ley 100 de 1993, 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. // Parágrafo 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. // Parágrafo 2°. Cuando se trate de ancianos indígenas que residan en sus propias comunidades, la edad que se exige es de cincuenta (50) años o más. Esta misma edad se aplicará para dementes y minusválidos. // Parágrafo 3°. Las entidades territoriales que establezcan este beneficio con cargo a sus propios recursos, podrán modificar los requisitos anteriormente definidos.”

28 Ley 100 de 1993, artículo 258. “Objeto del Programa. El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las metas que el CONPES establezca para tal programa. // El programa se financiará con los recursos del presupuesto general de la nación que el Conpes destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios. // Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente artículo, contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera

descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa”.

29 Ley 100 de 1993, artículo 261. Planes locales de servicios complementarios. “Los municipios o distritos deberán garantizar la infraestructura necesaria para la atención de los ancianos indigentes y la elaboración de un plan municipal de servicios complementarios para la tercera edad como parte integral del plan de desarrollo municipal o distrital.”

30 Ley 797 de 2003, artículo 2°. “Se modifican los literales a), e),i), del artículo 13 de la Ley 100 de 1993 y se adiciona dicho artículo con los literales l), m), n), o) y p), todos los cuales quedarán así: // [...] i) El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados. [...]”

31 Al respecto, se pueden revisar las sentencias T-646 y T-900 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En estas sentencias la Corte hace un recuento de las normas legales y reglamentarias que desarrollan el subsidio de alimentos para adultos mayores en estado de indigencia o extrema pobreza establecido en el artículo 46 de la Constitución Política.

32 Ley 797 de 2003, artículo 1°. “Naturaleza y objeto del Fondo de Solidaridad Pensional. El Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, destinado a ampliar la cobertura mediante un subsidio a las cotizaciones para pensiones de los grupos de población que por sus características y condiciones socioeconómicas no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, así como el otorgamiento de subsidios económicos para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema. // El Fondo de Solidaridad Pensional tendrá dos subcuentas que se manejarán de manera separada así: // [...] - Subcuenta de Subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza

extrema, mediante un subsidio económico que se otorgará de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV del presente decreto.”

33 Ley 797 de 2003, artículo 29.

34 Ley 797 de 2003, artículo 30.

35 Ley 797 de 2003, artículo 33.

36 Al respecto, en la sentencia T-646 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte hizo un estudio pormenorizado de los recursos disponibles del programa de auxilio a los adultos mayores en estado de indigencia o de extrema pobreza, y del aumento progresivo de la población que requiere este tipo de ayuda. La Corte encontró que “[d]e la revisión efectuada de los programas adoptados a nivel nacional para la protección de las personas adultas mayores, se observa que se ha avanzado en niveles de cobertura, a pesar de que existe un déficit de recursos públicos para hacer frente al nuevo cuadro de demandas originadas por el envejecimiento en áreas tales como la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda, el empleo y la provisión de servicios sociales personales.” Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que “[l]a protección directa de personas indigentes plantea no sólo la dificultad de identificar los programas aplicables, sino la disponibilidad de recursos para financiar dicha protección y el debido proceso administrativo que debe estar presente en la asignación de los escasos recursos disponibles.” (Concretamente se puede revisar el numeral 6.3 de las consideraciones de esta sentencia).

37 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), antes citada.

38 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

39 Cfr. Sentencia T- 1171 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

40 Sentencia T-373 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

41 En este apartado la Sala hará referencia solamente a los casos en los cuales ha admitido la alteración de turnos, y no hará referencia a los numerosos casos estudiados en relación con la alteración del proceso administrativo en casos excepcionales.

42 Folio 61.

43 Escrito de impugnación del fallo de primera instancia. (Folios 1 – 6).

44 Código Civil Colombiano, artículo 411. “Se deben alimentos: // 1. Al cónyuge. // 2. A los descendientes. // 3. A los ascendientes. // 4. A cargo del cónyuge culpable, al cónyuge divorciado o separado de cuerpo sin su culpa. // 5. A los hijos naturales, su posteridad y a los nietos naturales. // 6. A los Ascendientes Naturales. // 7. A los hijos adoptivos. // 8. A los padres adoptantes. // 9. A los hermanos legítimos. // 10. Al que hizo una donación cuantiosa si no hubiere sido rescindida o revocada. // La acción del donante se dirigirá contra el donatario. // No se deben alimentos a las personas aquí designadas en los casos en que una ley se los niegue.”

45 Sentencia C-919 de 2001 (MP. Jaime Araujo Rentería). En esta sentencia se estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 416 del Código Civil Colombiano, norma en la que se establece el orden de preferencia para pedir alimentos y se ubica en primer lugar a quien hizo una donación cuantiosa, porque en concepto de los demandante, este orden de prelación desconocía la prevalencia de los derechos de los niños. La Corte declaró la constitucionalidad de la norma demandada, porque en esta se consagra el orden en que se deben reclamar los alimentos y no a quiénes se deben alimentos, razón por la cual el orden de preferencia establecido no desconocía el derecho de los niños.

46 El despacho de la magistrada ponente consultó esta información el día 24 de julio de 2012 en la página de la Secretaría Distrital de Integración Social, en la siguiente URL:

“<http://www.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/Proyectos/496%20VEJEZ%20-%20ACTUALIZACION%2026%20ABRIL2010.pdf>”
