

Sentencia T-716/17

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

Uno de los derechos más característicos de un Estado Social de Derecho es el mínimo vital. Según la Corte Constitucional, este derecho se deriva de los principios de Estado Social de derecho, dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad. Este derecho adquiere relevancia en situaciones humanas límites, relativas a la extrema pobreza y la indigencia, cuando frente a las necesidades más elementales y humanas, el Estado y la sociedad no responden de manera congruente.

DERECHO AL MINIMO VITAL-Dimensión positiva y negativa

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR-Importancia

La Corte Constitucional ha considerado que los programas de atención integral al adulto mayor son muy importantes, dado que, en la mayoría de casos, el auxilio no es una simple asistencia social, sino que se trata del único ingreso que percibe un sujeto en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extremas, “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”.

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR “COLOMBIA MAYOR”-  
Beneficiarios/PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR “COLOMBIA MAYOR”-  
Naturaleza/PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR “COLOMBIA MAYOR”-  
Causales de retiro

DERECHO A LA RECLASIFICACION EN EL SISBEN

ACCION DE TUTELA PARA REINGRESO AL PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR “COLOMBIA MAYOR”-Improcedencia por cuanto accionante no se encuentra en

situación de pobreza extrema ni de indigencia

La accionante, gracias a la ayuda de sus hijos, entre otros factores, tiene capacidad probada de resiliencia, esto es, en el caso concreto, de al menos asumir sus necesidades básicas.

Referencia: Expediente T-6.263.251

Acción de tutela interpuesta por Graciela Castillo Gómez en contra de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca).

Magistrado ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre del año dos mil diecisiete (2017).

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido el 22 de marzo de 2017, por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Pacho (Cundinamarca), mediante el cual declaró por improcedente la tutela promovida por la señora Graciela Castillo Gómez en contra de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca).

## I. ANTECEDENTES

1. El 6 de marzo de 2017, la señora Graciela Castillo Gómez interpuso acción de tutela en contra de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca), mediante la cual solicitó el amparo de sus derechos fundamentales “a la remuneración mínima vital y móvil, a la subsistencia, a la igualdad, a la vida digna y a la protección especial al adulto mayor”<sup>1</sup>.

1. Adujo que la entidad accionada desconoció los derechos antes mencionados al retirarla de la lista de beneficiarios del Programa de Solidaridad con el Adulto Mayor “Colombia Mayor” -

en adelante Programa Colombia Mayor-, lo cual le ha “causado grandes perjuicios económicos, emocionales y de salud”<sup>2</sup>, dado que tiene 81 años de edad, es diabética, con ceguera total de un ojo, 80% de ceguera en el otro ojo y no tiene ninguna renta, según lo afirmó en la demanda<sup>3</sup>.

## 1. Hechos probados

1. El 1 de enero de 2008<sup>4</sup>, según consta en el monitor de beneficiarios del Fondo de Solidaridad Pensional, la accionante fue afiliada al Programa Colombia Mayor y fue retirada del mismo el 25 de septiembre de 2015<sup>5</sup>. El retiro fue realizado en virtud de la Resolución Administrativa No. 1191 de 2015 de 8 de septiembre de 2015, emitida por el Alcalde Municipal de Pacho (Cundinamarca)<sup>6</sup>.

1. La accionante manifestó haber presentado un derecho de petición ante la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) el 11 de noviembre de 2015, del cual aportó copia, sin constancia de recibido. En esa petición, manifestó: “recurso a la constitución nacional en el artículo 23 para que me den una respuesta, ¿basados en que estudio me desvincularon del programa adulto mayor?, solicito una nueva encuesta del SISBEN y pido a la alcaldía municipal se me protejan mis derechos como adulto mayor mientras se aclara todo”<sup>7</sup>.

1. El 14 de noviembre de 2015, la accionante fue declarada como paciente “de baja visión o con discapacidad visual para valerse por sí sola en la calle o en sitio público”<sup>8</sup>, dado su desprendimiento de retina del ojo derecho y su disminución de agudeza visual del 80% por catarata nuclear de origen diabético en el ojo izquierdo<sup>9</sup>.

1. El 8 de marzo de 2016, la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) realizó nuevamente

la encuesta del SISBEN a la accionante, y esta arrojó un puntaje de 58,45, según consta en la ficha No. 0000922410. En total, a la señora Graciela Castillo Gómez se le han realizado 2 encuestas SISBEN<sup>11</sup>, y una entrevista social por parte de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca)<sup>12</sup>.

1. El 16 de agosto de 2016, por un coma diabético, la accionante ingresó a la E.S.E. Hospital San Rafael de Pacho, en donde permaneció internada hasta el 20 de agosto de 2016 con diagnóstico de “síndrome diarreico de alto gasto que puede estar en relación con gastropatía diabética, haciendo hipoglicemia”<sup>13</sup>.

1. Según el informe de 27 de octubre de 2017 de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca), 1626 adultos mayores son beneficiarios del Programa Colombia Mayor en este municipio<sup>14</sup>. Dado que no existen cupos disponibles actualmente, existe una lista de 570 personas priorizadas en lista de espera<sup>15</sup>, quienes cumplen con todos los requisitos para ser beneficiarios del programa.

## 1. Pretensiones

1. En la demanda de acción de tutela, la accionante solicitó que la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca):

1. Le pague el auxilio económico del Programa Colombia Mayor que recibía y que le fue suspendido desde el mes de octubre de 2015.

1. Le reconozca los meses atrasados de dicho auxilio económico.

## 1. Respuesta de la parte accionada

1. El 10 de marzo de 2017, el Alcalde Municipal de Pacho (Cundinamarca) solicitó que se declare improcedente la acción instaurada por la señora Graciela Castillo Gómez, toda vez que, a su juicio, no se ha vulnerado ni puesto en peligro ningún derecho fundamental de la accionante<sup>16</sup>.

1. El Alcalde señaló que la accionante no cumple con los requisitos para ser beneficiaria del Programa Colombia Mayor, previstos por los artículos 29 y 30 del Decreto 3771 de 2007, ya que “el puntaje que tiene en el Sisben es superior al máximo establecido por la ley para que se le pueda incluir en el programa, dado que el máximo de puntaje que se solicita para Sisben II es un puntaje de 43.63 y la accionante tiene un puntaje de 58.45”<sup>17</sup>. Además, indicó que “el municipio de Pacho (Cundinamarca) no es la entidad que reconoce o incluye a las personas dentro de este programa, dicha función la realiza es el Consorcio que el Gobierno Nacional contrató para el efecto”<sup>18</sup>.

1. El 21 de marzo de 2017, el Consorcio solicitó ser desvinculado de la acción de tutela, por cuanto no está legitimado en la causa por pasiva, ya que “solamente el Ente Territorial tiene la capacidad de suspender cualquier posible trasgresión a las garantías constitucionales fundamentales de la accionante, y estaría en posibilidad y en la obligación de cumplir una eventual decisión judicial”<sup>20</sup>. Además, solicitó la vinculación al Ministerio del Trabajo, ya que el Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial sin personería jurídica adscrita a este Ministerio<sup>21</sup>.

1. Sobre el caso concreto, el Consorcio indicó que la accionante fue retirada del programa en virtud de la Resolución Administrativa No. 1191 de 2015 emitida por el Alcalde Municipal de Pacho (Cundinamarca), “esto quiere decir que la señora Graciela Castillo de (sic) Gómez, incurrió en una de las causales de pérdida de subsidio, por cuanto mostró una –“MODIFICACIÓN EN LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIO”, situación que se presentó por la modificación de su puntaje del Sisben en el año 2011, el que actualmente es de 58.45, puntaje que sobre pasa los permitidos por el Programa del Adulto Mayor”<sup>22</sup>.

1. En cualquier caso, el Consorcio señaló que la Alcaldía es la encargada de agotar el trámite de priorización de cada aspirante al Programa Colombia Mayor, de modo que debe indicarle a la accionante cómo proceder, en caso de aspirar nuevamente al beneficio de manera priorizada<sup>23</sup>.

1. Decisión objeto de revisión

1. El 22 de marzo de 2017, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Pacho (Cundinamarca) declaró improcedente el amparo solicitado por la señora Graciela Castillo Gómez por las siguientes razones. Primero, consideró que no se cumplía el requisito de inmediatez, ya que había transcurrido un año y medio desde que fue retirada del Programa Colombia Mayor, lapso en el cual había podido subsistir con la ayuda de sus hijos, sin que hubiere probado siquiera sumariamente la justificación de la tardanza en interponer la acción de tutela<sup>24</sup>.

1. Segundo, señaló que no se cumplía el requisito de subsidiariedad, ya que la accionante no interpuso ningún recurso en contra de la Resolución Administrativa No. 1191 de 8 de septiembre de 2015, proferida por la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca), que la retiró del Programa Colombia Mayor. Tampoco se demostró la existencia de un perjuicio irremediable que permitiera la procedencia de la tutela como mecanismo transitorio<sup>25</sup>.

2. No obstante, ordenó a la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca), como ente encargado de agotar el proceso de priorización de los aspirantes al Programa Colombia Mayor, que “requiera a la señora GRACIELA CASTILLO DE (sic) GÓMEZ y se le instruya, para que presente la documentación para inscripción y así mismo se diligencie la ficha de priorización, documentación que deberá ser remitida al Administrador Fiduciario en un término no superior a veinte (20) días, con el fin de realizar los estudios pertinentes y de esa manera conocer si la actora puede ingresar al listado de priorización del Municipio de Pacho o por el contrario sea rechazada por no cumplir con la totalidad de los requisitos exigidos por el mismo”<sup>26</sup>.

#### 1. Actuaciones en sede de revisión

1. La Sala de Selección Número Ocho<sup>27</sup> de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, 33 del Decreto 2591 de 1991, así como 51, 52, 53, y 55 del Acuerdo 02 de 2015, profirió el auto de 11 de agosto de 2017<sup>28</sup>, mediante el cual seleccionó para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

#### 1. Pruebas decretadas y recaudadas en sede de revisión

1. Mediante el auto de 9 de octubre de 2017<sup>29</sup>, la Sala Primera de Revisión, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y con el objetivo de obtener los elementos de juicio necesarios para adoptar una mejor decisión, ordenó la suspensión de términos y que, por medio de la Secretaría General, se recaudaran las siguientes pruebas:

1. A la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) se le ordenó enviar un informe en el que

señalara:

a. “La vinculación de la señora Graciela Castillo Gómez al Programa Colombia Mayor y, en particular, (i) la fecha en la que fue incluida como beneficiaria del programa; (ii) el puntaje del SISBEN que tenía para esa fecha y las condiciones que la hicieron beneficiaria del auxilio; (iii) la fecha desde la cual empezó a recibir el auxilio; (iv) la modalidad y frecuencia del auxilio que recibía, así como la totalidad de los beneficios que le proveían con ocasión de su afiliación al programa; (v) la fecha en la que fue retirada del programa Colombia Mayor; (vi) el puntaje del SISBEN que tenía para la fecha del retiro; (vii) las fechas y las metodologías aplicadas en todas las calificaciones del SISBEN que se le hubieren realizado; (viii) la fecha en la que dejó de recibir el auxilio; (ix) el monto y la periodicidad del auxilio que se le otorgaba; y, (x) las medidas adoptadas para informarle sobre la naturaleza, el contenido y el alcance de las decisiones adoptadas por la administración, así como la manera de controvertirlas, habida cuenta de sus especiales condiciones físicas.

a. La dimensión, el alcance y las particularidades del programa Colombia Mayor en el municipio de Pacho, Cundinamarca, y, en particular: (i) el número de adultos mayores que hacen parte del programa; (ii) cuántas versiones de este programa se han desarrollado; (iii) cuántos cupos se han habilitado en cada una de esas versiones; (iv) los puntajes obtenidos en el SISBEN por quienes integran actualmente dicho programa; (v) si existen cupos disponibles actualmente y, en tal caso, cuántos; (vi) los criterios de selección y priorización de aspirantes en el programa; (vii) los últimos y los próximos periodos de inscripción de adultos mayores al programa; y, (viii) la posibilidad de aplicar la encuesta del SISBEN IV en la actualidad.

a. El trámite seguido con ocasión del derecho de petición del 11 de noviembre de 2015, suscrito por la señora Graciela Castillo Gómez, disponible en el presente expediente. En dicha petición, la accionante solicitó: (i) Información sobre el estudio con base en el cual fue desvinculada del programa Colombia Mayor; (ii) la realización de una nueva encuesta del

SISBEN; y (iii) la protección de sus derechos como adulta mayor mientras se aclara la situación.

a. El trámite seguido en cumplimiento de la orden inserta en el numeral segundo de la sentencia de tutela del 22 de marzo de 2017, proferida en el presente asunto por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Pacho (Cundinamarca)”<sup>30</sup>.

1. Se ordenó la práctica de una diligencia de inspección judicial en el lugar de residencia de la señora Graciela Castillo Gómez, con acompañamiento de un funcionario de la Personería Municipal de Pacho (Cundinamarca), así como de un trabajador social adscrito a la Alcaldía de este municipio. Según lo previsto por el artículo 16 del Acuerdo 02 de 2015, se designó al Magistrado Auxiliar Diego Andrés González Medina para la práctica de la diligencia, y se le facultó para “ordenar o practicar pruebas adicionales, así como la adopción de cualquier otra medida que se considere útil para el esclarecimiento de los hechos”<sup>31</sup>, de conformidad con los artículos 107 y 238 del Código General del Proceso.

1. Se vinculó al Ministerio del Trabajo y al Departamento Nacional de Planeación -DNP-, y se les instó a pronunciarse sobre los hechos expuestos por la accionante en la demanda de tutela y a allegar los medios probatorios que consideren pertinentes para ejercer su derecho de defensa y contradicción. En particular, se ordenó al DNP informar sobre lo siguiente: “(i) las diferencias entre la metodología de la encuesta del SISBEN III y el SISBEN IV; (ii) la implementación de la metodología SISBEN IV en el municipio de Pacho (Cundinamarca); y (iii) las variables tenidas en cuenta y la valoración de cada una de ellas en relación con la encuesta aplicada a la señora Graciela Castillo Gómez, accionante en el presente asunto”<sup>32</sup>.

1. Mediante el auto de 27 de octubre de 2017, el suscrito Magistrado Ponente, ordenó “pon[er] a disposición de las partes y de los demás terceros interesados el expediente y

corr[er] traslado de las piezas procesales [...] por término de tres (3) días, para que se pronuncien con relación con estos”<sup>33</sup>.

1. El 16 de noviembre de 2017, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó a este Despacho que se dio cumplimiento al auto de 27 de octubre de 2017, y “durante el referido término, sólo se acercó a esta Secretaría para tener conocimiento de las piezas procesales puestas a disposición, la señora DIANA MARCELA CÓRDOBA VARGAS, por parte del Ministerio del Trabajo”<sup>34</sup>. La Secretaría General también remitió a este Despacho el oficio del Ministerio del Trabajo con fecha de 3 de noviembre de 2017, “mediante el cual solicita a la Corte Constitucional: “[...] que se abstenga proteger los derechos fundamentales de la accionante [...]””<sup>35</sup>.

1. El 20 de noviembre de 2017, la Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó a este Despacho que, vencido el término concedido, se dio cumplimiento al auto de 27 de octubre de 2017, y se recibieron las comunicaciones de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca), del Ministerio del Trabajo y del DNP<sup>36</sup>. La Secretaría General señaló que no se recibió ninguna comunicación del Personero Municipal de Pacho (Cundinamarca)<sup>37</sup>. Además, informó que “no se acercó persona alguna para tener conocimiento de las pruebas puestas a disposición” <sup>38</sup>.

## 1. Inspección judicial

1. El 24 de octubre de 2017, se llevó a cabo la diligencia de inspección judicial, en cumplimiento del auto de 9 de octubre de 2017, proferido por la Sala Primera de Revisión de esta Corte. Como consta en el expediente, dicha diligencia se grabó con medios auditivos, con registro fotográfico, y de la misma se levantó la respectiva acta de la inspección judicial<sup>39</sup>.

1. La instalación de la diligencia se realizó en la oficina del Personero Municipal de Pacho (Cundinamarca). Allí, el Magistrado Auxiliar le advirtió al Personero Municipal “que, habida cuenta de sus funciones constitucionales y legales<sup>40</sup>, es el encargado de velar y proteger los derechos de las partes, en particular, los de la accionante, la señora Graciela Castillo Gómez”<sup>41</sup>.

1. El Magistrado Auxiliar puso de presente que el objeto de la diligencia consistía en “verificar las condiciones y circunstancias actuales de la señora Graciela Castillo Gómez, entre las cuales se pueden enlistar las siguientes: (i) Su condición actual de movilidad; (ii) Si vive con su núcleo familiar, y en tal caso, por quiénes está integrado; (iii) Su condición socioeconómica, así como la condición socioeconómica de su red de apoyo; (iv) Si recibe acompañamiento o apoyo de terceras personas; (v) Las condiciones de habitabilidad de su casa; y (vi) Los recursos materiales inmediatos a su disposición, entre otros aspectos”<sup>42</sup>.

1. La instalación de la audiencia fue realizada por el Magistrado Auxiliar, en compañía de las siguientes personas<sup>43</sup>:

Rol

Nombre

Corte Constitucional

Magistrado Auxiliar

Diego Andrés González Medina

Corte Constitucional

Profesional Especializada 33

Ana Elena Abello J.44

Alcaldía de Pacho

Secretaria de Desarrollo Social

Ruth Quiñones U.

Alcaldía de Pacho

Coordinadora del Programa Colombia Mayor

Flor Marina Cárdenas B.

Alcaldía de Pacho

Trabajadora Social

Yasmín Matiz M.

Alcaldía de Pacho

Coordinador del SISBEN

Juan Pablo López

Personería de Pacho

Personero Municipal

Jairo Becerra A.

1. Después de la instalación, se inició el recorrido de la diligencia. El primer lugar al que se asistió<sup>45</sup> fue la residencia de la señora Graciela Castillo Gómez. Allí se hizo presente el señor Javier Castillo, hijo de la accionante, quien participó en la diligencia de inspección judicial<sup>46</sup>. La trabajadora social de la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía Municipal de Pacho

(Cundinamarca), realizó “una entrevista, con base en el instrumento de visita domiciliaria”<sup>47</sup>, a la señora Graciela Castillo. El Personero Municipal de Pacho (Cundinamarca) también le hizo preguntas a la accionante, habida cuenta de su función constitucional<sup>48</sup>, con el fin de conocer sus condiciones socioeconómicas actuales y velar por la garantía de sus derechos fundamentales.

1. El Magistrado Auxiliar ordenó continuar con la inspección judicial en las residencias de otros beneficiarios del Programa Colombia Mayor del municipio de Pacho (Cundinamarca)<sup>49</sup>. La diligencia continuó en la casa del señor Adolfo Saldaña, quien reside con su esposa, María Priscila Chaparro Sánchez. Ambos vivían en la misma calle de la accionante, aproximadamente a seis casas de distancia. Posteriormente, la diligencia se reanudó en la casa del señor Néstor Martínez, quien habita solo, en el sector rural de la vereda Compera, en un paraje aislado del municipio de Pacho (Cundinamarca).

1. Luego, habida cuenta de la información aportada por la accionante en relación con la condición socioeconómica de sus hijos, la diligencia continuó en los establecimientos de comercio de propiedad de tres de los hijos de la señora Graciela Castillo Gómez, con el fin de verificar sus condiciones socioeconómicas<sup>50</sup>: (i) Orlando Castillo, es propietario de una panadería; (ii) Wilson Castillo, es propietario de un restaurante; y (iii) Javier Castillo, es propietario de un establecimiento comercial, “multi-hogar y cacharrería”<sup>51</sup>.

1. Finalmente, la diligencia de inspección judicial se clausuró en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca), donde los acompañantes<sup>52</sup> manifestaron sus opiniones y comentarios sobre la diligencia, en particular, sobre las condiciones socioeconómicas de la señora Graciela Castillo Gómez y su exclusión del Programa Colombia Mayor<sup>53</sup>. Tal como se señaló en el párrafo 20.4, de la inspección judicial se corrió traslado a las partes por un término de tres días. La Secretaría General de la Corte Constitucional comunicó a este Despacho que “sólo se acercó a esta Secretaría para tener conocimiento de las piezas procesales puestas a disposición, la señora DIANA MARCELA CÓRDOBA VARGAS,

por parte del Ministerio del Trabajo”<sup>54</sup>. La Secretaría General también remitió a este Despacho el oficio del Ministerio del Trabajo, “mediante el cual solicita a la Corte Constitucional: “[...] que se abstenga proteger los derechos fundamentales de la accionante [...]”<sup>55</sup>.

## 1. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) y pruebas aportadas

1. El 30 de octubre de 2017, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió respuesta de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) al oficio OPT-A-2268/201756. En esta comunicación, con respecto a la vinculación de la señora Graciela Castillo Gómez al Programa Colombia Mayor, la Alcaldía señaló que:

“I. La fecha de ingreso como beneficiaria al programa fue el 01 de enero de 2008. II. El puntaje del SISBEN de la beneficiaria que tenía al ingreso no es posible mencionarlo ya que al ingreso a este programa se tuvo en cuenta la metodología W2 que existía en el 2008. III. La fecha en la cual empezó a recibir el subsidio fue el 1 de enero de 2008. IV. La modalidad del subsidio era en efectivo por un valor de \$150.000= Mcte, con una frecuencia bimensual. V. La fecha en que fue retirada del programa Colombia Mayor fue el día 2 de septiembre de 2015. VI. El puntaje del Sisben que tenía a la fecha de retiro correspondía a 51.30. VII. Las dos últimas encuestas aplicadas a la Señora Graciela Castillo, fueron con la metodología de Sisben III, una aplicada el 10 de octubre de 2010 y la segunda el 08 de marzo de 2016, a solicitud de la beneficiaria. VIII. La fecha en la que dejó de recibir el subsidio fue el 25 de septiembre de 2015. IX. El valor entregado a la beneficiaria correspondía a \$150.000= Mcte, entregado en forma bimensual. X. En cuanto a las medidas para informarle sobre la naturaleza, el contenido y el alcance de las decisiones adoptadas por la administración, no son claras pues en el archivo no reposan actas u otros documentos que se relacionen con el tema, esto teniendo en cuenta que la decisión fue adoptada en la administración anterior”<sup>57</sup>.

1. Sobre la dimensión, el alcance y las particularidades del Programa Colombia Mayor, la Alcaldía indicó:

“I. El número de Adultos Mayores que hacen parte del Programa en el municipio de Pacho corresponde a 1626 personas. II. Desde el inicio de la presente administración el programa no ha presentado modificación alguna. III. En cuanto a los cupos que se han habilitado en cada una de estas versiones, informo que desde el año 2016 no ha habido ampliación de cobertura en cupos, solamente cuando se generan novedades por algún tipo de retiro, como es: -No cumplimiento de requisitos del programa; -Por fallecimiento de un beneficiario; -Por retiro voluntario; -Por traslado de municipio. Actualmente, en el municipio existe una lista de priorizados correspondiente a 570 adultos mayores. IV. Los puntajes del Sisben por quienes son beneficiarios de este programa, corresponden a: -Zona urbana: 43.63; -Zona rural: 35.26. V. En este momento no existen cupos disponibles. VI. Los criterios de selección y priorización de aspirantes en el programa, son: -Mujeres edad 54 años y hombres 59 años; -Ser colombiano y residir los últimos 10 años en el territorio nacional; -Puntajes del Sisben Urbano 43.63 y Rural 35.26; -Si viven con su familia el ingreso económico debe ser inferior o igual a un salario mínimo legal vigente; -Si vive solo su ingreso no supera medio salario mínimo legal vigente, o si vive en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor. VII. En relación a los últimos y los próximos períodos de inscripción de adultos mayor al programa, informo que se realizan de forma permanente en la oficina del programa Adulto Mayor en la Secretaría de Desarrollo Social. Muy respetuosamente, me permito aclarar que la metodología de Sisben IV, no se ha implementado en el Municipio de Pacho”<sup>58</sup>.

1. En relación con la obtención del puntaje de la encuesta SISBEN, la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) aclaró que “el índice de puntaje lo arroja el software según las variables de la encuesta; que está diseñado directamente por el DNP, cabe aclarar que el Sisben no excluye de ningún programa social, de acuerdo al puntaje que arroja cada una de las encuestas se tendrá en cuenta o no a los potenciales beneficiarios para cada uno de los programas, según el puntaje requerido y que este no lo asigna la Administradora del SISBEN, ni ningún funcionario relacionado a la Oficina de Sisben”<sup>59</sup>. Agregó que el puntaje actual de la señora Graciela Castillo es 58.45, según la ficha técnica y la última encuesta realizada el 8 de marzo de 201660.

1. De igual manera, la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) aportó el informe del acompañamiento realizado por los funcionarios del municipio Marina Cárdenas (encargada del Programa Colombia Mayor), Yasmín Matiz (trabajadora social) y Juan Pablo López (Coordinador del SISBEN) a la diligencia de inspección judicial realizada el 24 de octubre de 2017 en la residencia de la señora Graciela Castillo Gómez. En este informe, se concluyó que la accionante tiene garantizado sus derechos a una vivienda digna, a la salud, y a una adecuada alimentación<sup>61</sup>.

1. Además, en dicho informe, se indicó que la señora Graciela Castillo Gómez cuenta con una serie de factores protectores, de los cuales se concluye que “cuenta con red de apoyo familiar, esto en relación a lo mencionado por ella en donde manifiesta que los nueve hijos mencionados anteriormente le brindan los alimentos necesarios para su sostenimiento, así como el pago de los servicios públicos requeridos; la vivienda es digna, cómoda y protegida, cuenta con las condiciones básicas para su funcionamiento. La EPS Medimas le garantiza el acceso a los servicios de salud garantizándole la protección al adulto mayor según la normatividad vigente”<sup>62</sup>.

#### 1. Respuesta del Ministerio del Trabajo

1. El 27 de octubre de 2017, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió respuesta del Ministerio del Trabajo al oficio OTP-A-2270/201763. En esta comunicación, el Ministerio señaló que la señora Graciela Castillo Gómez fue incluida en el Programa Colombia Mayor el 1 de julio de 2007, y el puntaje de SISBEN que tenía para esa fecha era de 7,72, que correspondía al nivel 164. Desde ese momento la accionante empezó a recibir el subsidio, el cual, al ser bimestral, es pagado dos meses después de su causación. Es decir, recibió su primer pago en el mes de septiembre de 2007<sup>65</sup>. El subsidio era directo, por un valor de \$75.000 mensuales. La señora Graciela Castillo Gómez fue retirada el 25 de septiembre de 2015 del Programa Colombia Mayor, al no cumplir el requisito de estar clasificada en el nivel 1 o 2 de SISBEN. El puntaje para la fecha de retiro fue de 58.45, cuya última actualización fue

el 11 de mayo de 201666.

1. Sobre los hechos que dieron origen a la tutela, el Ministerio del Trabajo manifestó que “como puede observarse, el puntaje máximo permitido para hacer parte del Programa es de 43,63, sin embargo la accionante registra un puntaje de 58,45, lo cual desborda los puntos de corte establecidos, por tanto, es evidente que se encontraba incurso en la causal de pérdida del subsidio referida”<sup>67</sup>.

1. En su escrito inicial, el Ministerio también solicitó que se obligara al ente territorial a efectuar un estudio socioeconómico<sup>68</sup>, para cumplir con el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, que en su Anexo Técnico No. 2 de marzo de 2015, protegió el debido proceso de los beneficiarios de este programa. Sin embargo, al correrle traslado de las pruebas recaudadas dentro del proceso, el Ministerio del Trabajo señaló que “de las pruebas recaudadas, en especial, el estudio socioeconómico aplicado en la vivienda de la actora, puede evidenciarse que la accionante cuenta con una red de apoyo familiar que le satisfacen sus necesidades básicas, como alimentación, cuidados médicos y afecto, como quiera que la misma accionante refiere que sus hijos le proporcionan mercado, pagan los recibos de servicios públicos y la visitan frecuentemente”<sup>69</sup>. Es decir, tras recaudarse todo el acervo probatorio, el Ministerio resaltó que el estudio socioeconómico realizado en la vivienda de la accionante evidenciaba sus circunstancias reales y, por lo tanto, resultaba suficiente para determinar la improcedencia de su reintegro a la lista de beneficiarios del Programa Colombia Mayor sin que se ordenara estudio adicional alguno.

1. El Ministerio señaló que, contrario a lo afirmado por la accionante, ella no vive sola, pues vive con su hijo Wilson Castillo, quien es propietario del restaurante “Los Helechos”, lo cual coincide con el puntaje arrojado en la encuesta SISBEN, que supera el límite para pertenecer al Programa Colombia Mayor<sup>70</sup>, así como con los testimonios de los hijos que participaron en la diligencia de inspección judicial. Agregó que “aun viviendo sola, se pudo establecer que sus nueve hijos velan por su manutención, y coinciden los demás testimonios de sus propios

hijos en que la señora GRACIELA no pasa necesidades”71.

1. Finalmente, el Ministerio manifestó que, como ocurre en el caso de la accionante, es deber de la familia concurrir a su protección y asistencia. Además, existen adultos mayores que sí cumplen plenamente los requisitos y están en estado de vulnerabilidad, “luego entonces, resulta inequitativo otorgar un cupo a una que no es tan vulnerable y que cuenta con apoyo familiar para la satisfacción de sus necesidades”. De modo que solicitó negar la protección de los derechos de la accionante72.

#### 1. Respuesta del Departamento Nacional de Planeación -DNP-

1. El 27 de octubre de 2017, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió respuesta del DNP al oficio OTP-A-2271/201773. En esta comunicación, el DNP señaló que, según el sistema de información del SISBEN, a la señora Graciela Castillo Gómez le fue realizada una primera encuesta el día 6 de octubre de 2010, que le asignó un puntaje de 45.8374. Este puntaje “permaneció igual hasta el mes de abril de 2015, fecha en la cual se ingresó al hogar al señor WILSON CASTILLO, lo cual generó un cambio en la conformación del hogar y esto hizo que el puntaje se modificara a 51.3”75. El 17 de noviembre de 2015, se registró una modificación en la conformación del hogar, ya que el señor Wilson Castillo, hijo de la accionante, fue excluido de la ficha, lo que generó que el puntaje bajara a 45.6376. Finalmente, el 8 de marzo de 2016, le realizaron una nueva encuesta a la accionante, la cual arrojó un puntaje de 58.4577.

1. Adicionalmente, el DNP puntualizó que, en diciembre de 2016, se expidió el documento CONPES 3877 que definió el SISBEN IV. Esta nueva metodología incluyó modificaciones al SISBEN III, entre las cuales está, que el nuevo sistema se fundamenta en un enfoque integral que no solo incluye las dimensiones de calidad de vida, sino también la capacidad de los hogares para generar ingresos78. El DNP indicó que el SISBEN IV está proyectado para

aplicarse en el municipio de Pacho (Cundinamarca) durante la vigencia de 2019, pero “esto dependerá de la disponibilidad del municipio para apalancar el proyecto”<sup>79</sup>.

1. Finalmente, el DNP explicó que las variables específicas tenidas en cuenta en el SISBEN III aplicado a la accionante no pueden ser reveladas pues están sujetas a reserva, pero las cuatro dimensiones con base en las cuales se construyen son salud, educación, vivienda y vulnerabilidad<sup>80</sup>. Aclaró, además, que el puntaje no se asigna, ni puede variarse al libre arbitrio del DNP, por lo que “es probable que una vez se aplique la nueva encuesta, el puntaje del Sisbén solo cambie si las condiciones socioeconómicas del encuestado han tenido un cambio real, razón por la cual, dependiendo de cada caso puede o no generarse un cambio significativo en el puntaje, que afecte el inicial” <sup>81</sup>. Agregó además que el DNP no es el responsable de determinar los puntajes de acceso a los programas sociales, ni del ingreso o la permanencia en los mismos, por lo cual el objeto tutelado desborda su ámbito de competencia y se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>82</sup>.

#### 1. Respuesta del Consorcio “Colombia Mayor 2013”

1. El 3 de noviembre de 2017, la Secretaría General de la Corte Constitucional recibió respuesta del Consorcio al oficio OTP-A-240/2017<sup>83</sup>. En esta comunicación, el Consorcio se pronunció sobre el traslado probatorio, e indicó que “tal como lo evidencia la base de datos del Fondo de Solidaridad Pensional, la accionante fue beneficiaria del Subsidio del Adulto Mayor, siendo su fecha de afiliación el 1 de enero de 2008, y a su vez, se procedió a hacer su RETIRO, el 25 de septiembre de 2015, conforme a lo requerido mediante la Resolución No 1191 del 8 de septiembre de 2015, Acto Administrativo expedido por parte de la Alcaldía Municipal de Pacho”<sup>84</sup>. El Consorcio señaló que la accionante fue retirada del programa por tener un puntaje del SISBEN fuera del rango contemplado para el Programa Colombia Mayor, de 58.4585, esto es “incurrió en una de las causales de pérdida de subsidio, por cuanto mostró una “MODIFICACIÓN EN LA CONDICIÓN DE BENEFICIARIO”, situación que se presentó por la modificación de su puntaje del sisben en el año 2011, el que actualmente es de 58.45,

puntaje que sobre pasa los permitidos por el Programa del Adulto Mayor”<sup>86</sup>.

1. El Consorcio solicitó su desvinculación en el trámite de la acción de tutela por configurarse una falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que la Alcaldía Municipal es la encargada de agotar el proceso de priorización de los aspirantes al Programa Colombia Mayor. De manera subsidiaria solicitó que sean denegadas las pretensiones de la afectada. Finalmente, solicitó que se le ordene a la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) y al DNP que se realice “un estudio detallado de la situación económica de la actora, estudios con los que se pueda establecer el nivel de vulnerabilidad” <sup>87</sup>. Tal como lo resaltó el Ministerio de Trabajo, dicho estudio ya obra en el expediente y acredita “que la accionante cuenta con una red de apoyo familiar que le satisfacen sus necesidades básicas, como alimentación, cuidados médicos y afecto, como quiera que la misma accionante refiere que sus hijos le proporcionan mercado, pagan los recibos de servicios públicos y la visitan frecuentemente” (párr. 35)

## I. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 86 y en el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 1. Problema jurídico

1. Habida cuenta de los hechos y antecedentes procesales de esta actuación, la solución del presente asunto exige responder dos problemas jurídicos:

1. ¿Resulta procedente la acción de tutela sub-examine, en particular, se cumplen los requisitos de legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad?

1. ¿La decisión de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) relativa a excluir del Programa Colombia Mayor a la accionante, por no cumplir el requisito previsto por el artículo 30.3 del Decreto 3771 de 2007, esto es, pertenecer al nivel I o II del SISBEN, vulnera sus derechos fundamentales al mínimo vital, la igualdad y la vida digna?

1. Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala seguirá la siguiente metodología. Primero, se analizarán los requisitos de procedibilidad, en particular, la legitimación en la causa, la inmediatez y la subsidiariedad. Segundo, se reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al mínimo vital. Tercero, se referirá la jurisprudencia constitucional sobre el retiro de adultos del Programa Colombia Mayor. Cuarto, se reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la reclasificación en el SISBEN. Finalmente, se resolverá el caso concreto.

1. Cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela

1. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer la acción de tutela “mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre”<sup>88</sup>, para la protección inmediata de sus derechos fundamentales, siempre que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares<sup>89</sup>. La acción de tutela resulta procedente cuando el accionante no

disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz para la protección de sus derechos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable<sup>90</sup>.

### 3.1. Legitimación en la causa: activa y pasiva

1. La acción de tutela debe ser promovida por el titular de los derechos fundamentales que se estiman vulnerados o amenazados, sea directamente o por su representante, por quien actúa a su nombre en calidad de agente oficioso, por el Defensor del Pueblo o por el Personero Municipal<sup>91</sup>. Y, a su vez, esta acción debe ser ejercida en contra del sujeto responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, sea este una autoridad pública o un particular.

1. En relación con la legitimación en la causa por activa en el presente caso, la accionante, Graciela Castillo Gómez, es la titular de los derechos fundamentales que se pretenden proteger con esta demanda, por lo que se cumple con este requisito. En cuanto a la legitimación en la causa por pasiva, la acción fue promovida en contra de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca), entidad que ordenó el retiro de la accionante del Programa Colombia Mayor, y por lo tanto, en opinión de la accionante, vulneró sus derechos fundamentales. También se cumple entonces con el requisito de legitimación en la causa por pasiva.

### 3.2. Inmediatez

1. La acción de tutela debe interponerse dentro de un término razonable y proporcional respecto del momento de la amenaza o de la vulneración de los derechos fundamentales<sup>92</sup>. El deber de interponer la acción de tutela de manera oportuna, impide que se convierta “en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o

que desnaturalice la acción”93.

1. En consecuencia, en cada caso, el juez de tutela “debe tomar en cuenta las condiciones del accionante, así como las circunstancias que rodean los hechos para determinar lo que debería considerarse como plazo razonable. Para ello, debe valorar las pruebas aportadas de acuerdo a los principios de la sana crítica, con el fin de determinar si hay una causal que justifique la inactividad del accionante”94. Además, la Corte Constitucional ha considerado que “la acción de tutela es procedente inclusive cuando ha transcurrido un tiempo considerable entre el hecho vulnerado y su interposición, en los casos en el que el accionante demuestra que existe una vulneración continua y actual y/o cuando es un sujeto de especial de protección”95.

1. La jurisprudencia constitucional ha identificado cinco criterios que permiten determinar, en cada caso, el cumplimiento del requisito de inmediatez: (i) la situación personal del peticionario, que puede hacer desproporcionada la exigencia de presentar la acción de tutela en un término breve; (ii) el momento en el que se produce la vulneración, ya que pueden existir casos de violación permanente de derechos fundamentales; (iii) la naturaleza de la vulneración, pues la demora en la presentación de la tutela puede estar relacionada, precisamente, con la situación que, según el accionante, vulnera sus derechos fundamentales; (iv) la actuación contra la que se dirige la tutela, ya que si se trata de una providencia judicial, el análisis debe ser más estricto, y (v) los efectos de la tutela en los derechos de terceros, quienes tienen la expectativa legítima de que se proteja su seguridad jurídica96.

1. En el caso concreto, la accionante fue retirada del Programa Colombia Mayor el 25 de septiembre de 2015, e interpuso la acción de tutela el 16 de marzo de 2017, es decir, casi 20 meses después de la ocurrencia del presunto hecho vulnerador de sus derechos fundamentales. A pesar de tratarse de un tiempo considerable, debe tenerse en cuenta que la señora Graciela Castillo Gómez: (i) tenía prácticamente 80 años de edad cuando fue

retirada de la lista de beneficiarios del Programa Colombia Mayor; (ii) fue declarada como paciente con “discapacidad visual para valerse por sí sola en la calle o en sitio público”<sup>97</sup> y es diabética; (iii) es una persona con escasos recursos económicos, que manifestó vivir sola tanto para la época de la suspensión del subsidio, como para el momento de la interposición de la acción de tutela; (iv) presentó derecho de petición el 11 de noviembre de 2015 en el que solicitó una explicación sobre su retiro del Programa Colombia Mayor y la realización de una nueva encuesta SISBEN, con lo que demostró diligencia e interés en la protección de sus derechos<sup>98</sup>; (v) no ha sido reintegrada a la lista de beneficiarios, por lo que la presunta vulneración, en caso de existir, sería permanente en el tiempo; (vi) no se trata de acción de tutela en contra de providencia judicial, sino en contra de la Resolución Administrativa No. 1191 de 2015, proferida por el Alcalde Municipal de Pacho (Cundinamarca), mediante la cual se ordenó su retiro del Programa Colombia Mayor; (vii) los efectos de la tutela no vulnerarían los derechos de terceros afectados con la decisión<sup>99</sup>.

1. En atención a las circunstancias particulares de la accionante, quien es sujeto de especial protección por ser de la tercera edad, encontrarse en situación de discapacidad, y contar con escasos recursos, y habida cuenta de las consideraciones del párrafo anterior, se considera que hay lugar a una flexibilización en el análisis del principio de inmediatez, de modo que en el caso concreto, se consideraría desproporcionado adjudicarle la carga de acudir a un juez de tutela en un lapso inferior al transcurrido. Por lo tanto, la acción de tutela resulta procedente.

## 1. . Subsidiariedad

1. La acción de tutela procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial idóneo y efectivo para la protección de sus derechos fundamentales o, en caso de existir tal recurso judicial, se ejerza como mecanismo transitorio para evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable<sup>100</sup>. El carácter subsidiario de esta acción “impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de

defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales (...) y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional”<sup>101</sup>.

1. En ningún caso, la acción de tutela puede reemplazar a la jurisdicción ordinaria, ni fungir como un mecanismo judicial alternativo o sucedáneo general de los recursos y las acciones judiciales ordinarios. En los términos de la Sentencia SU-424 de 2012, “[L]a acción de tutela no puede admitírsele, bajo ningún motivo, como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos en estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”<sup>102</sup>.

1. La decisión controvertida por vía de la acción de tutela es la Resolución Administrativa No. 1191 de 8 de septiembre 2015, proferida por la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca). De conformidad con lo previsto por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra de esta decisión procedían los recursos de reposición<sup>103</sup>, apelación<sup>104</sup>, relativos al agotamiento de la vía gubernativa, y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho<sup>105</sup>. La accionante no agotó ninguno de tales recursos. No obstante, esta Sala debe evaluar si, habida cuenta de las circunstancias de la señora Graciela Castillo Gómez, se trata de mecanismos idóneos y eficaces para la protección de sus derechos fundamentales.

1. En las tutelas resueltas por la Corte Constitucional sobre el Programa Colombia Mayor, se ha tenido en cuenta la edad del accionante, así como sus condiciones socioeconómicas, para efectos de flexibilizar el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela y, por lo tanto, considerarla procedente. En este sentido, la Corte ha señalado 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’<sup>106</sup> y, por este motivo, resulta para ellos desproporcionado ser sometidos a

esperar que en un proceso ordinario se resuelvan sus pretensiones”<sup>107</sup>. Asimismo, la Corte ha señalado que “en caso de que se evidencie un grave perjuicio de las condiciones mínimas o el mínimo vital de quien solicita atención y esta persona no tenga un núcleo familiar cercano que cubra estos requerimientos, procede de manera excepcional la atención del Estado ordenada de manera directa por tutela”<sup>108</sup>.

1. En concordancia con lo anterior, el juez constitucional debe valorar, en cada situación, la idoneidad y eficacia de los otros mecanismos judiciales, para efectos de garantizar una protección cierta y suficiente de los derechos constitucionales fundamentales, por medio de la acción de tutela<sup>109</sup>. Asimismo, para garantizar la igualdad material, el análisis de la subsidiariedad de la acción de tutela se debe flexibilizar cuando el accionante sea una persona en situación de vulnerabilidad<sup>110</sup>. La vulnerabilidad supone la acreditación de las siguientes tres condiciones, cada una de ellas necesaria, y conjuntamente suficientes, en el accionante: (i) pertenecer a un grupo de especial protección constitucional, (ii) hallarse en una situación de riesgo (condición subjetivo negativa) y (iii) carecer de resiliencia, esto es, capacidad, por sí misma o con ayuda de terceros, para asumir sus necesidades hasta tanto agota la vía judicial ordinaria (condición subjetivo positiva).

1. En el caso concreto, está acreditado, con meridiana claridad, que la accionante cumple con los dos primeros requisitos. Primero, la accionante ostenta la condición de sujeto de especial protección constitucional habida cuenta de que tenía 79 años y 9 meses cuando fue retirada del Programa Colombia Mayor, y 80 años al momento de interponer la acción de tutela, es decir, que supera la esperanza de vida de las mujeres al nacer en Colombia<sup>111</sup>. Segundo, la accionante aporta elementos que permiten concluir que se encuentra en una situación de riesgo tal que tornaría procedente el amparo constitucional. Al respecto, la accionante demostró su precariedad económica, su discapacidad visual, así como sus dolencias y enfermedades resaltadas en los hechos de esta sentencia.

1. Ahora bien, el análisis del tercer requisito para acreditar la vulnerabilidad, que tornaría

procedente esta acción de tutela, esto es, la exigua resiliencia de la accionante, exige analizar si, por sí misma o con la ayuda de su entorno familiar, la señora Graciela Castillo tiene capacidad para garantizar la satisfacción de sus necesidades hasta tanto agote la vía judicial ordinaria para la protección de sus derechos. Este análisis coincide, parcialmente, con el estudio de fondo de la presente acción de tutela, por lo que la verificación de este tercer requisito se realizará en las siguientes secciones.

1. Por supuesto, el estudio de la resiliencia de la accionante para determinar la procedencia de la acción de tutela implica verificar si, en el caso concreto, su retiro del programa Colombia Mayor vulnera sus derechos al mínimo vital y a la vida digna, los cuales atañen al problema jurídico de fondo del asunto sub iudice. En el marco de este análisis, la presunta vulneración al derecho a la igualdad deviene superflua.

#### 1. Estado Social de Derecho y derecho al mínimo vital. Reiteración de jurisprudencia

1. La Corte Constitucional ha señalado que “el Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance”<sup>112</sup>. En este modelo de Estado, el derecho al mínimo vital y su protección judicial adquieren una importancia excepcional<sup>113</sup>. Al respecto, la Corte señaló que “el nuevo papel del juez en el Estado social de derecho es la consecuencia directa de la enérgica pretensión de validez y efectividad de los contenidos materiales de la Constitución” <sup>114</sup>.

1. Uno de los derechos más característicos de un Estado Social de Derecho es el mínimo vital. Según la Corte Constitucional, este derecho se deriva de los principios de Estado Social de derecho, dignidad humana y solidaridad, en concordancia con los derechos fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la igualdad<sup>115</sup>. Este derecho adquiere relevancia en situaciones humanas límites, relativas a la extrema pobreza y la indigencia, cuando frente a

las necesidades más elementales y humanas, el Estado y la sociedad no responden de manera congruente<sup>116</sup>.

1. Este derecho ha sido reconocido desde 1992 en forma reiterada por la jurisprudencia de esta Corte<sup>117</sup>. Primero se reconoció como derecho fundamental innominado, como parte de una interpretación sistemática de la Constitución<sup>118</sup>, “aunque la Constitución no consagra un derecho a la subsistencia éste puede deducirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social”<sup>119</sup>. Luego se le concibió como un elemento de los derechos sociales prestacionales<sup>120</sup>, “la mora en el pago del salario, (...) [significa una] abierta violación de derechos fundamentales (...), en especial cuando se trata del único ingreso del trabajador, y por tanto, medio insustituible para su propia subsistencia y la de su familia”<sup>121</sup>. Posteriormente, se señaló que es un derecho fundamental ligado a la dignidad humana<sup>122</sup>, “la idea de un mínimo de condiciones decorosas de vida (...), no va ligada sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas (...) para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida” <sup>123</sup>.

1. La Corte ha considerado en ocasiones que la ausencia del mínimo vital puede atentar, de manera grave y directa, en contra de la dignidad humana. Este derecho “constituye una precondición para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona<sup>124</sup> y en una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, puesto que sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario”<sup>125</sup>.

1. Según la Corte Constitucional, el derecho al mínimo vital tiene dos dimensiones: (i) la positiva, presupone que el Estado y en algunas ocasiones los particulares, cuando se reúnen las condiciones establecidas, “están obligados a suministrar a la persona que se encuentra en una situación en la cual ella misma no se puede desempeñar autónomamente y que compromete las condiciones materiales de su existencia, las prestaciones necesarias e

indispensables para sobrevivir dignamente y evitar su degradación o aniquilamiento como ser humano”<sup>126</sup>; (ii) la negativa, es un límite que no puede ser traspasado por el Estado, en materia de disposición de los recursos materiales que la persona necesita para llevar una existencia digna<sup>127</sup>. En palabras de la Corte, “el Estado debe asegurar, en primer lugar, las condiciones para que las personas, de manera autónoma, puedan satisfacer sus requerimientos vitales y ello implica que, mientras no existan razones imperiosas, no puede el Estado restringir ese espacio de autonomía de manera que se comprometa esa posibilidad de las personas de asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia”<sup>128</sup>.

1. Las subreglas sobre el mínimo vital en la jurisprudencia constitucional son:

“(i) es un derecho que tiene un carácter móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de ingresos y egresos de la persona; (ii) como herramienta de movilidad social, el mínimo vital debe ser entendido de manera dual, ya que además de ser una garantía frente a la preservación de la vida digna, se convierte en una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda; y (iii) en materia pensional, el mínimo vital no sólo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales, sino también por el pago incompleto de la pensión, más cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional”<sup>129</sup>.

1. La Corte Constitucional ha reiterado que, si bien este es un derecho predicable de todos los ciudadanos, existen determinados sectores de la población que, en razón de su vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse con mayor facilidad en situaciones que comprometan ese derecho. Estos sectores comprenden “a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico”<sup>130</sup>. A este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena<sup>131</sup>.

1. En virtud del artículo 46 de la Constitución, el cuidado de las personas de la tercera edad es una obligación constitucional del Estado, “el Estado no sólo puede sino que debe contar con una política pública de cuidado, protección e integración del adulto mayor, y adoptar las respectivas medidas para implementarlas”<sup>132</sup>. Las políticas públicas de protección y amparo de las personas de la tercera edad son, entonces, indispensables para la garantía de su mínimo vital y la realización del Estado social de derecho respecto de esta población.

1. La Corte Constitucional ha considerado que los programas de atención integral al adulto mayor son muy importantes, dado que, en la mayoría de casos, el auxilio no es una simple asistencia social, sino que se trata del único ingreso que percibe un sujeto en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extremas, “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”<sup>133</sup>.

1. La Corte Constitucional ha señalado que “en el caso de los adultos mayores, quienes hacen parte de los grupos vulnerables, su subsistencia está comprometida en razón a su edad y condiciones de salud, cuya capacidad laboral se encuentra agotada y cuyo único medio de supervivencia está representado en una pensión o ingresos propios, y que, al no contar con ellos, para asumir sus necesidades más elementales, afectan de manera inmediata su calidad de vida, y afectación de su mínimo vital, los coloca en una condición de indefensión, requiriendo una protección inmediata de sus derechos fundamentales”<sup>134</sup>.

1. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha resaltado que las personas de la tercera edad tienen derecho “a una protección mínima frente al desempleo, y a la falta de vivienda, de educación y de alimentación. Derecho que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, adquiere el carácter fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su

falta de reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral, o el libre desarrollo de la personalidad de las personas de la tercera edad”135.

1. Finalmente, la Corte ha enfatizado en la especial protección que merecen los ancianos en situación de pobreza extrema que se encuentren en las siguientes circunstancias: “i) no tienen ingresos o que los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tiene; y iii) debido a sus altos índices de desnutrición sus condiciones de vida se ven agudizadas, siendo muy vulnerables pues sus capacidades están disminuidas y no tienen muchas oportunidades de mejorar su condición”136.

## 1. Programa Colombia Mayor

1. El artículo 13 de la Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad Pensional. Desde la Ley 797 de 2003, dicho fondo se divide en dos subcuentas: (i) subsistencia y (ii) solidaridad137. El artículo 31 del Decreto 3771 de 2007 dispone que a la subcuenta de subsistencia se encuentra vinculada la adjudicación de dos clases de subsidios económicos: (i) directos, los cuales implican el giro de una suma de dinero al beneficiario, y (ii) indirectos, que consisten en prestación de servicios sociales en Centros de Bienestar del Adulto Mayor, Centros Diurnos, Resguardos Indígenas o por medio del ICBF138.

1. A partir de la subcuenta de subsistencia, “destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico”139, el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-140 creó el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Programa Colombia Mayor. Su objetivo es “aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza”141. Dada la escasez de recursos, los

beneficiarios del Programa Colombia Mayor deben ser personas que cumplan los requisitos para ser beneficiarios y se encuentren en condiciones de vulnerabilidad extrema. A continuación se caracterizará el Programa Colombia Mayor, dado que la señora Graciela Castillo Gómez recibía un subsidio económico directo cuando era beneficiaria de este programa.

1. Sobre la naturaleza del subsidio del Programa Colombia Mayor, la Corte ha afirmado que: “(i) no tiene el carácter de pensión de jubilación o de asignación de retiro, (ii) no conlleva otro beneficio prestacional y (iii) tiene carácter vitalicio pues se reconoce solamente hasta la muerte de su beneficiario sin dar lugar a sustitución en cabeza de cónyuge o descendientes”<sup>142</sup>. A la luz del artículo 30 del Decreto 3771 de 2007, los requisitos para ser beneficiario del subsidio directo son: (i) ser colombiano; (ii) haber residido durante los últimos 10 años en territorio nacional; (iii) 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; (iv) estar clasificados en nivel 1 o 2 de SISBEN; (v) carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir; y (vi) estar en alguna de las siguientes condiciones<sup>143</sup>:

Condiciones para determinar la carencia de rentas o ingresos suficientes para subsistir

- a) Vivan solas y su ingreso mensual no supere medio salario mínimo legal mensual vigente
- b) Vivan en la calle y de la caridad pública
- c) Vivan con la familia y el ingreso familiar sea inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente
- d) Residan en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor
- e) Asistan como usuarios a un Centro Diurno

1. El puntaje requerido para estar clasificado en el nivel 1 o 2 de SISBEN varía según el

programa social del que se trate. En el año 2015, fecha del retiro de la accionante del Programa Colombia Mayor, los puntajes asignados a los niveles 1 y 2 del SISBEN para este programa, eran los siguientes<sup>144</sup>:

Categoría

Puntaje Nivel I

Puntaje Nivel II

14 ciudades principales

0,01 al 41,90

41,91 al 43,63

Resto de urbano

0,01 al 41,90

41,91 al 43,63

Resto de rural

0,01 al 32,98

32,99 al 35,26

1. La Corte Constitucional ha señalado que “dado que los recursos destinados a estos programas son escasos en relación con el número de personas que podrían ser beneficiarios, se fijó un sistema de priorización. La meta es otorgar el auxilio económico a quienes, dentro del conjunto de adultos mayores que cumplen los requisitos para ser beneficiarios, tienen una situación apremiante que amerita un apoyo urgente y preferente”<sup>145</sup>. Para la Corte, esto significa que “quien finalmente disfruta del subsidio económico directo del Programa Colombia Mayor, además de cumplir con los requisitos generales para beneficiarse de él, tiene condiciones de vulnerabilidad extrema”<sup>146</sup>.

1. El artículo 33 del Decreto 3771 de 2007 previó los criterios de priorización para los aspirantes a ser beneficiarios del Programa Colombia Mayor, así:

Criterios de priorización<sup>147</sup>

1.

La edad del aspirante.

2.

Los niveles 1 y 2 del Sisbén.

3.

La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.

4.

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<sup>148</sup>.

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.

1. Además de la causal genérica de pérdida del subsidio, que consiste en dejar de cumplir los requisitos para pertenecer al Programa Colombia Mayor<sup>149</sup>, el artículo 37 del Decreto 3771 de 2007 previó ocho causales específicas que dan lugar a la pérdida del subsidio, así:

Causales de pérdida del subsidio

1.

Muerte del beneficiario.

2.

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

3.

Percibir una pensión u otra clase de renta o subsidio.

4.

Mendicidad comprobada como actividad productiva.

5.

Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena.

6.

Traslado a otro municipio o distrito.

7.

No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros.

8.

Ser propietario de más de un bien inmueble

1. El administrador fiduciario debe realizar cruces periódicos de la base de datos de beneficiarios del Programa Colombia Mayor con diversas bases de datos públicas para verificar que no estén incurso en alguna causal de pérdida del subsidio<sup>150</sup>. El Anexo Técnico No. 2 del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor señala que “si como resultado de los mencionados cruces, se encuentra que un adulto mayor del programa figura en ellos y se requiere una acción de verificación, se genera un bloqueo preventivo” <sup>151</sup>. Estos bloqueos pueden darse, por ejemplo, en virtud de información obtenida de la Registraduría Nacional del Estado Civil, de Fondos de Pensiones, del Sistema de Seguridad Social, de la DIAN, o por el no cobro de dos giros en forma sucesiva<sup>152</sup>.

1. El Anexo Técnico No. 2 del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, señaló que debe realizarse un estudio socioeconómico “para la aplicación de retiros de beneficiarios o exclusiones de la base de potenciales cuando se presume que el adulto mayor se encuentra incurso en causal de retiro o que no cumpla con alguna de las condiciones para ser beneficiario del programa o cuando el ente territorial como instancia competente lo considere pertinente”<sup>153</sup>. De conformidad con este Manual Operativo, los contenidos mínimos de este estudio son: (i) la información general sobre el aspirante al programa y su grupo familiar<sup>154</sup>; (ii) las características de la vivienda<sup>155</sup>; (iii) los derechos de dominio sobre la vivienda<sup>156</sup>; (iv) las características sociales y de salud del adulto mayor<sup>157</sup>; (v) las características económicas del hogar<sup>158</sup>; (vi) la conclusión<sup>159</sup>; y (vii) la suscripción<sup>160</sup>.

2. Sobre las decisiones de retiro de beneficiarios del Programa Colombia Mayor, la Corte Constitucional se ha pronunciado, particularmente, en relación con dos causales, a saber: (i) recibir una pensión u otra clase de renta o subsidio; y (ii) ser propietario de más de un bien inmueble. Respecto de la primera, la Corte se ha pronunciado en los siguientes casos:

i. En la sentencia T-348 de 2009<sup>161</sup>, la accionante fue retirada del programa por aparecer afiliada al sistema de riesgos profesionales, lo cual ocurrió temporalmente en virtud de un accidente de tránsito que tuvo<sup>162</sup>. En este caso la Corte Constitucional decidió que la actora debía continuar recibiendo el subsidio, “hasta tanto se mantenga el criterio de real necesidad de la prestación y se acrediten todos y cada uno de los requisitos que se le imponen para acceder al goce de los recursos que le permitan satisfacer sus necesidades básicas”<sup>163</sup>.

i. En la sentencia T-025 de 2016<sup>164</sup>, el accionante fue retirado del programa por aparecer afiliado como beneficiario de su hija al Sistema de Seguridad Social en Salud<sup>165</sup>. En este caso, toda vez que se realizó un “bloqueo preventivo del subsidio”<sup>166</sup> sin verificar previamente que con dicha suspensión no se afectaran sus garantías fundamentales al mínimo vital y la vida digna, la Corte Constitucional ordenó que se debían efectuar “las gestiones administrativas necesarias para incluirlo en el programa de subsidios del cual era beneficiario. Igualmente, se ordenará a las entidades velar por la permanencia del señor Bautista dentro del programa hasta tanto no se constate que las condiciones de vulnerabilidad socio-económica que lo afectan, y que dieron lugar al reconocimiento del subsidio, hubiesen cesado”<sup>167</sup>.

i. En la sentencia T-010 de 2017<sup>168</sup>, la accionante fue retirada del programa por aparecer afiliada como beneficiaria de sus hijos al Sistema de Seguridad Social en Salud<sup>169</sup>. En este caso la Corte Constitucional consideró que se vulneraron sus derechos fundamentales al bloquear “el desembolso del subsidio que recibía sin haber realizado a cabalidad el estudio socio-económico que permitía verificar las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encontraba (...) y de esta manera evaluar la afectación que esta medida le ocasiona en la satisfacción de su congrua subsistencia”<sup>170</sup>.

1. En los tres casos, la Corte Constitucional resaltó que la entidad debe verificar las condiciones reales de vulnerabilidad de la persona antes de proceder al retiro del beneficio<sup>171</sup>. La Corte considera que “es deber de las entidades que administran programas sociales establecer, en consonancia con el principio de razonabilidad, que la suspensión del pago del subsidio no dará lugar a que la situación de vulnerabilidad económica, que en un

principio justificó la inclusión del beneficiario dentro del programa, retorne, en detrimento de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional”<sup>172</sup>. Los derechos fundamentales tutelados en común en estos casos fueron el mínimo vital y la vida digna<sup>173</sup>.

1. Sobre la segunda causal de retiro, esto es, la consistente en ser propietario de más de un bien inmueble, la Corte se pronunció en dos casos en los que, según la Oficina de Registros Públicos, los accionantes eran propietarios de más de un inmueble. En ambos casos reiteró que el retiro del subsidio tiene que obedecer a un estudio particular y material de las condiciones en que se encuentra el beneficiario que debe ser excluido. Estos casos son los siguientes:

i. En la sentencia T-207 de 2013<sup>174</sup>, existía duda razonable sobre la propiedad del accionante de un segundo inmueble, pero en gracia de discusión, la Corte aclaró que ser propietario de más de un inmueble no implicaba necesariamente salir de la pobreza extrema<sup>175</sup>. En este caso la Corte Constitucional consideró que: “el contenido material del derecho al debido proceso en este tipo de actuaciones no se puede limitar a la verificación formal de etapas procesales en vía gubernativa, sino que exige la necesidad y la responsabilidad (...) de adoptar medidas previas antes de someter a una persona de las características del actor, a una actuación administrativa que seguramente desconoce y en la cual muy probablemente no va a poder contar con una defensa técnica adecuada. En ese sentido, haber proferido y confirmado el acto administrativo incrementó la situación de indefensión en la que ya se encontraba el actor, generándose así una afectación no solo de su derecho fundamental al debido proceso, sino también de otros intereses superiores como el mínimo vital, la vida digna y la igualdad material de las personas en estado de debilidad, lo cual pudo haberse evitado si se hubiera hecho al menos un estudio previo y sumario de su situación real”<sup>176</sup>.

i. En la sentencia T-339 de 2017<sup>177</sup>, el accionante cumplía los requisitos para acceder al

subsidio, pero fue retirado del programa porque, por error, le atribuyeron la titularidad de dos inmuebles<sup>178</sup>. La Corte tuteló los derechos al mínimo vital, la dignidad y la igualdad, y ordenó su inclusión en la lista de beneficiarios, así como el pago de las sumas dejadas de percibir<sup>179</sup>, debido a que “el que calificaron como un “bloqueo preventivo”, pese a que tiene los mismos efectos prácticos del retiro, (i) se efectuó sin hacer un análisis de la situación socio-económica del señor Santa; (ii) se mantuvo por un lapso irrazonable de tres años; y (iii) una vez se descartó que estuviera incurso en la causal de retiro del subsidio, en que se fundó, la administración tardó más de seis meses para reactivarlo”<sup>180</sup>.

1. En conclusión, la Corte Constitucional ha considerado que debe mantenerse el subsidio del Programa Colombia Mayor mientras se mantenga el criterio real de necesidad de la prestación, es decir, que no se puede retirar a un beneficiario, hasta que no se demuestre que las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que dieron lugar al subsidio hayan cesado. Esto es, que el retiro tiene que obedecer a un estudio particular y material de las condiciones en que se encuentra el beneficiario que debe ser excluido.

## 1. Derecho a la reclasificación en el SISBEN. Reiteración de jurisprudencia

1. El Sistema de Identificación y Selección de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN- es un mecanismo de focalización del gasto social, que permite seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de Colombia<sup>181</sup>. La Corte Constitucional ha señalado que es un instrumento que contribuye, de manera fundamental, a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>182</sup> contenidos en la Constitución Política<sup>183</sup>, ya que “constituye el primer paso del proceso de asignación de recursos públicos que tienden a subvenir las necesidades materiales más acuciantes de los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana y, por tanto, se erige en una herramienta esencial a disposición de las autoridades públicas obligadas a hacer efectivo el mandato de especial protección a los grupos discriminados o marginados (C.P., artículo 13)”<sup>184</sup>.

1. La Corte ha entendido que el SISBEN es una herramienta esencial para que las autoridades públicas hagan efectivo el mandato de especial protección a los grupos discriminados o marginados<sup>185</sup>. Por lo tanto, la Corte ha considerado “el derecho de los ciudadanos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad de acceder al SISBEN de manera igualitaria y, a la vez, el deber correlativo de las autoridades estatales encargadas de la administración e implementación de este programa de adoptar todas aquellas medidas dirigidas a que éste cumpla con su objetivo constitucional a cabalidad”<sup>186</sup>. En consecuencia, las autoridades deben garantizar el acceso de los grupos en condiciones de vulnerabilidad al SISBEN, con el fin de suplir sus necesidades materiales más urgentes.

1. La Corte Constitucional ha expresado que “la escasez de recursos, a la que se enfrenta la implementación de políticas públicas de lucha contra la pobreza, implica que la efectividad del principio de igualdad no pueda consistir en garantizar, a quienes se encuentren en situación de recibir un subsidio, alguna especie de derecho público subjetivo a recibir recursos del Estado por el sólo hecho de poseer una serie de características que lo convierten en potencial beneficiario”<sup>187</sup>. Lo que se requiere entonces, para garantizar la igualdad, es el diseño de políticas claras y transparentes de distribución, que garanticen el acceso igualitario a recursos públicos<sup>188</sup>. Así lo ha afirmado la Corte, al señalar que “la realización del principio de igualdad en la asignación de recursos escasos consiste en garantizar, a los posibles beneficiarios, el acceso, en condiciones de igualdad, a los procedimientos por medio de los cuales las instituciones distribuyen esos recursos. (...) todos los posibles beneficiarios deben tener iguales oportunidades de acceso; el procedimiento no puede favorecer ningún grupo de beneficiarios en particular”<sup>189</sup>.

1. La Corte Constitucional ha determinado que la administración debe adelantar los procesos de focalización del gasto social que aseguren una distribución de bienes, en aras de atender las necesidades básicas de la población pobre y vulnerable. En este sentido, la Corte ha afirmado que “existe un verdadero derecho subjetivo, de naturaleza fundamental en cuanto esencial para la realización de la igualdad real, a que la administración, una vez se han

expedido las respectivas normas generales, adelante los procesos de focalización del gasto social, en este caso a través del SISBEN, que aseguren que la distribución de bienes escasos permita a la población pobre y vulnerable atender sus necesidades básicas”<sup>190</sup>. Este derecho es complejo, ya que en él se conjugan (i) el debido proceso y (ii) el derecho a la igualdad material, dado que el primero es condición para la realización del segundo<sup>191</sup>.

1. Sobre el derecho al debido proceso en el trámite de focalización del gasto social, la Corte Constitucional considera que, en este tipo de casos, este derecho “adquiere un contenido sustancial, consistente en que el Estado tiene la obligación de adelantar ciertos procedimientos, que benefician a grupos indeterminados, pero determinables, de personas”<sup>192</sup>, por lo que adquiere primacía en los términos del artículo 228 de la Constitución<sup>193</sup>. Sobre el derecho a la igualdad, el cual es orientador en la asignación del gasto social, la Corte Constitucional señala que este derecho, por sí solo, no otorga un derecho a la prestación económica, sino “un acceso y participación igualitarios en los procedimientos por medio de los cuales las instituciones públicas efectúan el reparto”<sup>194</sup>. Habida cuenta de que ciertas prestaciones están supeditadas a obtener un determinado puntaje en el SISBEN, este mecanismo de focalización es parte fundamental de los procedimientos por los que el Estado distribuye sus bienes. Para la Corte, esto implica que “aquellas falencias que impidan o menoscaben el acceso de la ciudadanía al SISBEN constituyen una vulneración del principio de igualdad (C.P., artículo 13) en el proceso de asignación de bienes escasos”<sup>195</sup>.

1. Según la jurisprudencia de la Corte, entre las autoridades públicas que administran y operan programas de gasto social como el SISBEN y los potenciales beneficiarios, normalmente surgen dos tipos de controversias con relevancia constitucional: (i) dificultad para acceder al SISBEN; e (ii) inequidad en el diseño del SISBEN<sup>196</sup>.

1. El primer tipo de situaciones puede ocurrir cuando, por ejemplo, el municipio o distrito no practica las encuestas a los sectores pobres y vulnerables de la población, no atiende solicitudes particulares de encuesta, la encuesta es practicada en forma incompleta, o la información pertinente no es debidamente procesada, entre otros<sup>197</sup>. En este tipo de casos,

la Corte considera que la realización de las encuestas del SISBEN “guarda especial relación con el derecho fundamental al habeas data por lo que de presentarse alguna omisión o inconsistencia los datos recogidos deben ser corregidos o actualizados”<sup>198</sup>.

1. El segundo tipo de situaciones tiene que ver con las deficiencias que la Corte ha encontrado en el SISBEN<sup>199</sup> para detectar a las personas pobres que, además, están en una circunstancia de debilidad manifiesta<sup>200</sup>. A estas falencias se ha aludido en todas las metodologías de SISBEN que se han implementado en Colombia, esto es, SISBEN I<sup>201</sup>, II<sup>202</sup> y III<sup>203</sup>. La Corte ha señalado, reiteradamente, que el SISBEN “puede presentar deficiencias, sobre todo en lo relacionado con la determinación de las condiciones de vulnerabilidad de cada persona en particular, pues para arribar a un resultado, se excluyen factores de gran relevancia, como por ejemplo enfermedades que padezca, situación de discapacidad, tratamientos médicos y distintos riesgos a los que se pueda ver expuesta, lo que en cierta medida, además de generar una posible afectación del derecho fundamental a la salud, podría conllevar una vulneración del derecho fundamental al habeas data”<sup>204</sup>. En estos eventos, o cuando se considera que la clasificación no se ajusta a la verdadera situación socioeconómica “solicitar una nueva clasificación no hace ninguna diferencia, toda vez que para realizarla se utilizarían los mismos criterios conllevando un resultado exactamente igual al que en principio se obtuvo”<sup>205</sup>.

1. En este tipo de casos, la Corte Constitucional ha adoptado principalmente dos tipos de medidas. Primero, ha ordenado directamente a la entidad correspondiente la clasificación del accionante en el Nivel 1 de SISBEN<sup>206</sup>, en los casos de personas que cumplen las siguientes condiciones: “(i) padecen una discapacidad física o mental; (ii) requieren atención médica inmediata o la prestación permanente de servicios de salud; (iii) no cuentan con los recursos económicos suficientes para sufragar por su cuenta la atención básica que necesitan; (iv) se encuentran clasificadas en el nivel 3 ó 4 del SISBEN a pesar de las limitaciones anotadas; y (v) en razón de su incorrecta clasificación en el SISBEN y de su precaria situación económica, no han gozado de la atención médica debida”<sup>207</sup>. Esta medida busca garantizar que a la persona le sean prestados todos los tratamientos y medicamentos que requiera con cargo al

## Sistema de Seguridad Social en Salud<sup>208</sup>.

1. Segundo, en los casos en los que no se reúnen los requisitos anteriores<sup>209</sup>, ha ordenado la realización de una nueva encuesta del SISBEN<sup>210</sup>, así: “cuando no se reúnen los requisitos, pero de las pruebas aportadas a la solicitud se puede evidenciar que el solicitante puede estar clasificado en un nivel superior al que le corresponde y que adelantó las gestiones ante la entidad responsable de la focalización de gasto social, mas ésta no resolvió de fondo su solicitud”<sup>211</sup>. Esta nueva encuesta debe ser individual e incluir todas las circunstancias en las que se encuentra la persona y que afecten su situación de vulnerabilidad<sup>212</sup>.

### 1. Caso concreto

1. En su demanda, la actora alegó que la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) vulneró sus derechos fundamentales a la remuneración mínima vital y móvil, a la subsistencia, a la igualdad, a la vida digna y a la protección especial al adulto mayor<sup>213</sup>. Dicha vulneración se derivó, en su criterio, de la Resolución Administrativa No. 1191 del 8 de septiembre de 2015, proferida por el Alcalde Municipal de Pacho (Cundinamarca), por medio de la cual fue retirada de la lista de beneficiarios del Programa Colombia Mayor. La accionante manifestó que, en consecuencia, dejó de recibir un subsidio económico, lo cual le ha “causado grandes perjuicios económicos, emocionales y de salud”<sup>214</sup>.

1. En su escrito de contestación, el Alcalde Municipal de Pacho (Cundinamarca), señaló que la señora Graciela Castillo Gómez no cumplía con uno de los requisitos para ser beneficiaria del Programa Colombia Mayor, establecido en el artículo 30 del Decreto 3771 de 2007. En concreto, estar clasificada en el Nivel 1 o 2 del SISBEN. En su respuesta, el Alcalde indicó que “el máximo de puntaje que se solicita para Sisben II es un puntaje de 43.63 y la accionante tiene un puntaje de 58.45, razón por la cual no puede ser beneficiaria del programa Colombia Mayor”<sup>215</sup>.

1. Existe discrepancia sobre la fecha y el puntaje de la primera encuesta del SISBEN realizada a la accionante, con la cual accedió al Programa Colombia Mayor. El DNP indicó en su respuesta al oficio OTP-A-2271/2017 que dicha encuesta fue realizada el 6 de octubre de 2010, y arrojó un puntaje de 45.83216. Por su parte, el Ministerio del Trabajo manifestó, en su respuesta al oficio OTP-A-2270/2017, que el puntaje de SISBEN que la señora Graciela Castillo Gómez tenía para el 1 de julio de 2007 era de 7,72, el cual correspondía al nivel 1 del SISBEN217. De manera que no es claro si la primera encuesta practicada la actora fue en 2007 o en 2010, y, por lo tanto, no existe certeza sobre su primer puntaje en dicha encuesta.

1. En lo que sí existe claridad meridiana es, en que, a la fecha de la expedición de la Resolución Administrativa No. 1191 de 2015, esto es, el 8 de septiembre de 2015, la accionante no cumplía con el requisito de pertenecer al nivel 1 o 2 del SISBEN, debido a que su puntaje superaba los valores máximos previstos para ello. Así lo indicó el DNP al informar que, en abril de 2015, se reportó la novedad del ingreso del señor Wilson Castillo al hogar de la accionante, lo que elevó su puntaje a 51.3218. Dicho puntaje se encontraba vigente para el momento en que el Alcalde Municipal de Pacho (Cundinamarca) profirió la Resolución Administrativa No. 1191 de 2015, que ordenó su retiro del Programa Colombia Mayor. En esta resolución se señaló que es deber del municipio informar al Consorcio de las novedades por retiro, con el fin de reasignar los cupos a las personas que cumplan con los requisitos que exige el Programa Colombia Mayor219.

1. Como consecuencia la pérdida del subsidio económico, la señora Graciela Castillo Gómez manifestó haber presentado una petición a la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) en noviembre de 2015, en el que solicitó una nueva encuesta del SISBEN220. Esta nueva encuesta, según el reporte del DNP, fue practicada el 8 de marzo de 2016. Mientras tanto, el DNP informó que “el 17 de noviembre de 2015, el señor Wilson Castillo fue excluido de la ficha 2956, lo cual generó nuevamente un cambio en el puntaje por la nueva conformación del hogar a 45.63”221. Sin embargo, esto no generó el reintegro de la accionante a la lista

de beneficiarios del Programa Colombia Mayor, pues el puntaje seguía siendo superior a los puntos de corte establecidos para el programa. Al practicarle una nueva encuesta a la accionante, el 8 de marzo de 2016, esta arrojó un puntaje de 58.45222, incluso superior al que causó su retiro en 2015. Este puntaje continúa vigente en la actualidad<sup>223</sup>.

1. A pesar del evidente incumplimiento de uno de los requisitos legales para ser beneficiario del Programa Colombia Mayor, y en atención al deber del juez de verificar la verdad material, reconocido por la Corte como “la obligación positiva de decretar y practicar las pruebas que sean necesarias para determinar la verdad material, “...pues esta es la única manera para llegar a una decisión de fondo que resuelva la controversia planteada, en la que prime el derecho sustancial y el valor de la justicia, como lo ordena el artículo 228 de la Constitución Política””<sup>224</sup>, se realizó una diligencia de inspección judicial en la residencia de la accionante, y se pidieron las demás pruebas previamente mencionadas, con el fin de verificar sus condiciones socioeconómicas. Tal como se señaló, dicha diligencia fue realizada en compañía del Personero Municipal de Pacho (Cundinamarca), y de tres funcionarios de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca): (i) una trabajadora social, (ii) la coordinadora municipal del Programa Colombia Mayor, y (iii) el coordinador del SISBEN en el municipio.

1. En tal contexto, la trabajadora social de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) realizó una encuesta a la señora Graciela Castillo Gómez, con el fin de verificar sus condiciones socioeconómicas y familiares, de la cual rindió un informe que adjuntó en su respuesta al oficio OPT-A-2268/2017<sup>225</sup>. Resulta necesario resaltar que esta encuesta cumple con los contenidos mínimos que deben tener los estudios socioeconómicos, según lo previsto por el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor: (i) la información general sobre el aspirante al programa y su grupo familiar; (ii) las características de la vivienda; (iii) los derechos de dominio sobre la vivienda; (iv) las características sociales y de salud del adulto mayor; (v) las características económicas del hogar; (vi) la conclusión; y (vii) la suscripción.

1. Para esta Sala es claro que la accionante fue retirada del Programa Colombia Mayor por exceder el puntaje del SISBEN requerido, de modo que su retiro surgió en virtud de una mejoría en sus condiciones familiares y socioeconómicas. En particular, a partir de las encuestas y estudios socioeconómicos que le han sido aplicados a la accionante resulta evidente que sus condiciones de pobreza extrema que, inicialmente, dieron lugar a su inclusión en el programa, se han mitigado y que, a día de hoy, su condición socio económica es mejor, a tal punto que, por su puntaje del SISBEN, no cumple con los requisitos de acceso al programa, todo lo cual demuestra su resiliencia.

1. Según el material probatorio obrante en el expediente, la Corte Constitucional encuentra que las condiciones familiares, de habitación y socio económicas de la accionante son las siguientes: (i) condiciones familiares: la accionante tiene 9 hijos, de los cuales ocho trabajan - dos son comerciantes, uno tiene una panadería, otro tiene un restaurante, otro tiene una cafetería, otro es docente y las otras dos hijas son empleadas de un almacén y un estadero respectivamente-226. Uno de sus hijos habita con ella<sup>227</sup>; (ii) condiciones de habitación: la accionante vive en una casa que indica como de su propiedad<sup>228</sup>. La casa consta de dos habitaciones, “un baño con adecuado sanitario, ducha de agua caliente, totalmente enchapado, en buenas condiciones de higiene y uso”<sup>229</sup>, un espacio para zonas de ropa, “una sala-comedor amplia, con pisos enchapados en cerámica techo en madera y teja de zinc”<sup>230</sup>, la cocina es enchapada y cuenta con nevera, estufa a gas, y demás enceres, el patio es amplio con piso en cemento y tiene un baño<sup>231</sup>; y (iii) condiciones socio económicas: la accionante manifestó que “recibe el apoyo de alimentos y dinero para el pago de los servicios públicos por parte de los hijos, indica que ellos no le dan una cuota monetaria pero sí le llevan constantemente mercado, frutas, pollo, entre otros para su alimentación y sostenimiento”<sup>232</sup>.

1. Al respecto, esta Sala reitera las consideraciones de la trabajadora social de la Alcaldía Municipal de Pacho, quien, tras practicar las encuestas y estudios socioeconómicos a la accionante, resalta que la accionante goza de los siguientes “factores protectores”:

“1. La Sra. Graciela Castillo Gómez, tiene garantizados su derecho a vivir en una vivienda digna, cómoda y protegida, cuenta con los enceres necesarios para su habitabilidad, y es de

su propiedad.

2. Tiene garantizado el derecho a la salud, debido a que cuenta con la afiliación a una EPS subsidiada, como lo demuestra el aplicativo ADRES en donde se identifica que tiene asignada la EPS Medimas.

3. Los hijos le garantizan el derecho a una adecuada alimentación según lo informado por la señora Graciela, quien manifestó que entre todos los hijos le suministran los alimentos requeridos.

4. La Sra. es independiente de su auto-cuidado y en sus actividades básicas cotidianas”233.

1. Esta conclusión permite afirmar que la accionante, gracias a la ayuda de sus hijos, entre otros factores, tiene capacidad probada de resiliencia, esto es, en el caso concreto, de al menos asumir sus necesidades básicas. En este sentido, la Trabajadora Social de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) señaló “la Sra. Graciela Castillo Gómez, cuenta con red de apoyo familiar, esto en relación a lo mencionado por ella en donde manifiesta que los nueve hijos mencionados anteriormente le brindan los alimentos necesarios para su sostenimiento, así como el pago de los servicios públicos requeridos; la vivienda es digna, cómoda y protegida, cuenta con las condiciones básicas para su funcionamiento, la EPS Medimas le garantiza el acceso a los servicios de salud garantizándole la protección al adulto mayor según la normatividad vigente”234. Es más, tras acompañar la diligencia de inspección judicial, el Coordinador del SISBEN señaló que verificó los datos de la última encuesta SISBEN III realizada a la accionante y estos coinciden con su realidad actual, de modo que, de realizarse una nueva encuesta con esta metodología, con muy alta probabilidad, su puntaje no cambiaría235.

1. En tales términos, esta Sala evidencia que: (i) la accionante fue retirada del Programa Colombia Mayor por no cumplir el requisito de pertenecer al nivel 1 o 2 del SISBEN; (ii) a pesar de que se realizó una nueva encuesta de SISBEN a la accionante, en enero de 2016, el puntaje siguió siendo superior al máximo aceptado, e incluso, fue superior al puntaje que

generó su retiro del Programa Colombia Mayor; (iii) la accionante tiene una amplia red de apoyo familiar; (iv) los hijos de la accionante le brindan el apoyo económico suficiente para garantizar sus necesidades básicas de alimentación y vestido; (v) la vivienda donde reside la accionante garantiza su derecho a una vida digna, cómoda y protegida, y cuenta con los enseres necesarios para su habitabilidad; (vi) la accionante cuenta con servicios públicos domiciliarios; (vii) la accionante puede realizar sus actividades básicas cotidianas de manera autónoma e independiente; y (viii) la accionante tiene garantizado su derecho a la salud, por estar inscrita en el régimen subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud. Habida cuenta de lo anterior, resulta claro que la accionante tiene capacidad de resiliencia y, por lo tanto, esta acción de tutela se declarará improcedente.

1. Los recursos del Programa Colombia Mayor son limitados. El municipio de Pacho (Cundinamarca) cuenta actualmente con 1.626 cupos<sup>236</sup>, de los cuales no hay ninguno disponible<sup>237</sup>. Esto significa que las personas que cumplen todos los requisitos quedan en lista de espera para acceder al beneficio en la medida en que se liberen cupos. Actualmente, la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) señaló que existen 570 adultos mayores en esta situación<sup>238</sup>, cuyos cupos son asignados con base en el sistema de priorización previsto por Decreto 3771 de 2007. En el caso concreto, la señora Graciela Castillo Gómez no cumple con los requisitos mínimos para pertenecer al programa, en particular, con el requisito de pertenecer al nivel 1 o 2 del SISBEN. Esto quiere decir que, en caso de solicitar su inclusión en el programa, su solicitud no podría ser admitida, ni priorizada.

1. En este contexto, la pretensión de la accionante, fundada en el principio de igualdad, relativa a que el juez de tutela deje sin efectos su retiro del programa Colombia Mayor, y, en consecuencia, la reintegre al mismo, resulta por completo irrazonable y desproporcional. Acceder a dicha pretensión implicaría conceder a la accionante un privilegio, a todas luces injustificado, que conllevaría a una correlativa discriminación, también injustificada, especialmente respecto de los 570 adultos mayores de Pacho (Cundinamarca), quienes, pese a que cumplen con todos los requisitos para ser beneficiarios del programa, están en lista de espera para acceder al mismo.

1. En virtud del principio constitucional de solidaridad, la familia es la principal llamada a asistir a los adultos mayores<sup>239</sup>. Si bien el deber de solidaridad de la familia no es absoluto, pues a veces “no se encuentra en capacidad de proporcionar la atención y cuidado requerido, por factores de orden económico, emocional, físico o sociológico”<sup>240</sup>, está demostrado que en el caso de la actora, sus familiares cuentan con todas estas condiciones. Así las cosas, es claro que son los hijos de la señora Graciela Castillo Gómez los que en principio deben propender por asegurar las condiciones mínimas de subsistencia de su madre, como en efecto ha ocurrido.

1. No cabe duda de que la actora no cumple con todos los requisitos para garantizar su permanencia en el programa Colombia Mayor y que sus condiciones socioeconómicas actuales son aceptables, gracias al apoyo de su red familiar, con lo cual se verificó que tiene garantizadas las condiciones mínimas para una subsistencia digna. Esto significa que la accionante tiene capacidad de resiliencia y, por lo tanto, su tutela se torna improcedente. Además, según lo acreditado en el expediente, habida cuenta de sus condiciones socioeconómicas no puede ser destinataria del Programa Colombia Mayor, dirigido a personas en situación de pobreza extrema o de indigencia.

## 1. Síntesis de la decisión

1. Graciela Castillo Gómez presentó acción de tutela en la que solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la remuneración mínima vital y móvil, a la subsistencia, a la igualdad, a la vida digna y a la protección especial al adulto mayor<sup>241</sup>. Estos derechos, en opinión de la accionante, fueron vulnerados por la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca), al emitir la Resolución Administrativa No. 1191 del 8 de septiembre de 2015, por medio de la cual fue retirada de la lista de beneficiarios del Programa Colombia Mayor y en virtud de la cual dejó de recibir un subsidio económico<sup>242</sup>.

### 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 Política,

#### RESUELVE

Primero. -LEVANTAR la suspensión de términos decretada en el presente asunto.

Segundo. -CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia, la sentencia proferida por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Pacho (Cundinamarca) el 22 de marzo de 2017, en el proceso de la referencia, salvo el numeral segundo de la parte resolutive, el cual se REVOCA.

Tercero. -LÍBRESE, por Secretaría General, la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e)

1 Cno. 1, fl. 1.

2 Cno. 1, fl. 2.

3 Ibíd.

4 Cno. 1, fl. 44.

5 Ibíd.

6 Cno. 1, fls. 48 al 50.

7 Cno. 1, fl. 17.

8 Cno. 1, fl. 11.

9 Ibíd.

10 Cno. 1, fl. 25.

11 Cno. de revisión, fls. 90 vto. al 91 vto.

12 Cno. de revisión, fls. 56 al 66.

13 Cno. 1, fl. 7.

14 Cno. de revisión, fl. 52.

15 Cno. de revisión, fls. 52 al 53.

16 Cno. 1, fl. 23.

17 Ibíd.

18 Cno. 1, fl. 22.

19 Cno. 1, fl. 27.

20 Cno. 1, fl. 37.

21 Cno. 1, fl. 38.

22 Cno. 1, fl. 32.

23 Cno. 1, fl. 33.

24 Cno. 1, fl.67.

25 Cno. 1, fls. 61al 62.

26 Cno. 1, fls. 68 al 69.

27 La Sala de Selección número Ocho estuvo integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Cristina Pardo Schlesinger.

28 Cno. de revisión, fls. 2 al 13.

29 Cno. de revisión, fls. 41 al 43.

31 Cno. de revisión, fl. 42.

32 Cno. de revisión, fls. 42 al 42 vto.

33 Cno. de revisión, fl. 22.

34 Cno. de revisión, fl. 39.

35 Ibíd.

36 Cno. de revisión, fl. 40.

37 Ibíd.

38 Ibíd.

39 Cno. de revisión, fls. 16 al 21 vto, 2 CD's.

40 Constitución de Colombia, artículo 118: "ARTICULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores

delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas”. Ver también, Ley 16 de 1994, artículo 178: “ARTÍCULO 178. FUNCIONES: El Personero ejercerá en el municipio, bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación, las funciones del Ministerio Público, además de las que determine la Constitución, la Ley, los Acuerdos y las siguientes: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las ordenanzas, las decisiones judiciales y los actos administrativos, promoviendo las acciones a que hubiere lugar, en especial las previstas en el artículo 87 de la Constitución.// 2. Defender los intereses de la sociedad.// 3. Vigilar el ejercicio eficiente y diligente de las funciones administrativas municipales. (...) // 5. Intervenir eventualmente y por delegación del Procurador General de la Nación en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de los derechos y garantías fundamentales.// 6. Intervenir en los procesos civiles y penales en la forma prevista por las respectivas disposiciones procedimentales”. (Negrillas fuera del texto).

41 Cno. de revisión, fl. 16 vto.

42 Cno. de revisión, fl. 17.

43 Ibíd.

44 Ibíd. En la diligencia de inspección judicial se aclaró que “la Profesional Grado 33 cumple funciones “estrictamente de acompañamiento y apoyo al desarrollo de esta diligencia””.

45 Los asistentes fueron los mismos que estuvieron presentes en la instalación de la diligencia de inspección judicial, a excepción de la señora Ruth Quiñones.

46 Cno. de revisión, fl. 17 vto.

47 Cno. de revisión, fl. 61.

48 Cno. de revisión, fl. 17 vto.

49 Ibíd.

50 Ibíd.

51 Cno. de revisión, fl. 18.

52 Los funcionarios que participaron en el cierre de la diligencia fueron: el Personero Municipal de Pacho (Cundinamarca), la Coordinadora del Programa Colombia Mayor de Pacho (Cundinamarca), la Trabajadora Social de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca) y el Coordinador del SISBEN de Pacho (Cundinamarca).

53 Cno. de revisión, fl. 18.

54 Cno. de revisión, fl. 39.

55 Ibíd.

56 Cno. de revisión, fls. 50 al 66.

57 Cno. de revisión, fls. 51 al 52.

58 Cno. de revisión, fls. 52 al 53.

59 Cno. de revisión, fl. 53.

60 Ibíd.

61 Cno. de revisión, fl. 61.

62 Ibíd.

63 Cno. de revisión, fls. 68 al 86.

64 Cno. de revisión, fls. 68 vto. al 69.

65 Cno. de revisión, fls. 68 vto. al 69.

66 Ibíd.

67 Cno. de revisión, fl. 73.

68 Cno. de revisión, fl. 74.

69 Cno. de revisión, fl. 31 vto.

70 Ibíd.

72 Ibíd.

73 Cno. de revisión, fls. 99 al 106.

74 Cno. de revisión, fl. 99 vto.

75 Cno. de revisión, fl. 100.

76 Ibíd.

77 Ibíd.

78 Cno. de revisión, fl. 100 vto.

79 Cno. de revisión, fl. 101.

80 Ibíd.

81 Cno. de revisión, fl. 103.

82 Cno. de revisión, fl. 104.

83 Cno. de revisión, fls. 113 al 124.

84 Cno. de revisión, fl. 114.

85 Ibíd.

86 Ibíd.

87 Cno. de revisión, fl. 117.

88 Constitución de Colombia, artículo 86.

89 *Ibíd.*

90 *Ibíd.*

91 Al respecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.//También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.//También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

92 Así lo explica la Corte Constitucional en sentencia T-273 de 2015: “El principio de inmediatez exige que la acción de tutela sea interpuesta en un tiempo razonable y proporcional desde el hecho vulnerador. Conforme a estos criterios, esta Corporación ha admitido que un término de 6 meses es suficiente para recurrir a este mecanismo constitucional.// No obstante, también ha sostenido que dicha valoración es casuística, por lo que en algunos casos ha aprobado un plazo mayor a 6 meses cuando se demuestra una justificación para la demora. En este sentido, la sentencia T-158 de 2006 estableció que el retraso del accionante para interponer la acción de tutela sólo puede ser aceptado bajo dos hipótesis:“(…) (i) Que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual. Y (ii) que la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros.” Por su parte, en relación con los fines del principio de inmediatez, en la sentencia SU-189 de 2012 sostuvo que: “(…) se pueden identificar dos fines esenciales del Principio de la Inmediatez. Por un lado, con la exigencia de ese requisito temporal se pretende garantizar que la tutela preserve su naturaleza jurídica, como una garantía judicial constitucional subsidiaria, residual y destinada a proteger las posiciones jurídicas iusfundamentales de las personas, frente a atentados

ciertos, graves o inminentes. De otro lado, la inmediatez procura salvaguardar la seguridad jurídica como un bien objetivo de valor trascendental en el Estado Social de Derecho”.

93 Corte Constitucional, Sentencia SU-499 de 2016.

94 Corte Constitucional, Sentencia SU-189 de 2012.

95 Corte Constitucional, Sentencia T-273 de 2015.

96 Corte Constitucional, Sentencia SU-391 de 2016.

97 Cno. 1, fl. 11.

98 Corte Constitucional, Sentencia T-069 de 2015. En esta sentencia, la Corte consideró como uno de los criterios que el juez debe tener en cuenta para analizar el principio de inmediatez “(vi) la ausencia absoluta de diligencia por parte del afectado”.

99 Corte Constitucional, Sentencia T-832 de 2016.

100 Constitución de Colombia, artículo 86.

101 Corte Constitucional, Sentencia SU-037 de 2009.

102 Corte Constitucional, Sentencia SU-424 de 2012.

103 Ley 1437 de 2011, artículo 76(1).

104 Ley 1437 de 2011, artículo 76(2).

105 Ley 1437 de 2011, artículo 138.

106 Corte Constitucional, Sentencia T-1316 de 2001.

107 Corte Constitucional, Sentencias SU-961 de 1999; T-207 de 2013; T-275 de 2015; T-025 de 2016; T-010 de 2017.

108 Corte Constitucional, Sentencias T-684 de 2002; T-207 de 2013; T-025 de 2016; T-010 de 2017.

109 Corte Constitucional, Sentencia T-186 de 2017. La idoneidad impone considerar la entidad del mecanismo judicial para remediar la situación jurídica infringida o, en otros términos, para resolver el problema jurídico, de rango constitucional, que se plantea. La eficacia hace referencia a la capacidad, en concreto, del recurso o medio de defensa judicial para dar resultados o respuestas al fin para el cual fue concebido el mecanismo urgente, atendiendo, tal como lo dispone el último apartado del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, a “las circunstancias en que se encuentre el solicitante”.

110 Corte Constitucional, Sentencia T-186 de 2017.

111 DANE, “Indicadores Demográficos según Departamento 1985-2020”, Conciliación Censal 1985-2020 y Proyecciones de Población 2005-2020. [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/seriesp85\\_20/IndicadoresDemograficos1985-2020.xls](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/seriesp85_20/IndicadoresDemograficos1985-2020.xls)

112 Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 1992.

114 Corte Constitucional, Sentencia T-406 de 1992. Forsthoff, Ernst, “Concepto y esencia del Estado Social de Derecho”, Estado Social, centro de estudios constitucionales, Madrid, 1986, p. 106. Al respecto, Forsthoff, señala que “el Estado social y el Estado de Derecho se encuentran en una recíproca relación de complementariedad a la que no falta el momento de tensión, y esto es bueno”, de modo que los tribunales tienen la misión de vigilar, para que ambos Estados reciban su congrua parte.

115 Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003.

116 Corte Constitucional, Sentencias SU-225 de 1998; T-651 de 2008.

117 Corte Constitucional, Sentencias SU-022 de 1998; SU-1354 de 2000; SU-1023 de 2001; SU-434 de 2008; SU-131 de 2013; SU-415 de 2015; SU-428 de 2016; SU-133 de 2017.

118 Corte Constitucional, Sentencia T-426 de 1992.

119 Ibíd.

120 Corte Constitucional, Sentencia T-081 de 1997.

121 Ibíd.

122 Corte Constitucional, Sentencia SU-995 de 1999.

123 Ibíd.

124 Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003.

125 Corte Constitucional, Sentencias T-818 de 2000; T- 651 de 2008; T-738 de 2011.

126 Corte Constitucional, Sentencia C-776 de 2003.

127 Corte Constitucional, Sentencias C-776 de 2003; C-793 de 2009.

128 Corte Constitucional, Sentencia C-793 de 2009.

129 Corte Constitucional, Sentencia T-436 de 2017.

130 Corte Constitucional, Sentencias T-458 de 1997; T-164 de 2006.

131 Ibíd.

132 Corte Constitucional, Sentencias T-685 de 2014; T-779 de 2014.

133 Corte Constitucional, Sentencia T-544 de 2014.

134 Corte Constitucional, Sentencias T-685 de 2014; T-779 de 2014.

135 Corte Constitucional, Sentencia T-900 de 2007.

136 Corte Constitucional, Sentencias C-1036 de 2003; T-900 de 2007.

137 Ley 797 de 2003, artículo 13.

138 Decreto 3771 de 2007, artículo 31.

139 Ley 797 de 2003, artículo 2.

140 CONPES 70 de 2003. Con la creación de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de

Solidaridad Pensional y la vigencia del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (PAIAM), el Conpes Social 70 del 28 de mayo de 2003 recomendó unificar los dos programas en uno solo y de dicha fusión nació el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM).

141 Colombia Mayor, Consorcio 2013, disponible en [http://colombiamayor.co/programa\\_colombia\\_mayor.html](http://colombiamayor.co/programa_colombia_mayor.html)

142 Corte Constitucional, Sentencia T-1036 de 2003.

143 Decreto 3771 de 2007, artículo 30(3).

144 Resolución 3863 de 2014, Ministerio del Trabajo; Manual Operativo Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo.

145 Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2017.

146 Ibíd.

148 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.

149 Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo. “2.11 Pérdida del derecho al subsidio // El beneficiario que ha ingresado al programa en cualquiera de sus modalidades, perderá el subsidio cuando deje de cumplir los requisitos establecidos en la normatividad vigente y en los siguientes eventos (...)”.

150 Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo.

151 Ibíd.

152 Ibíd.

153 Ibíd.

154 Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo. “1. Información General, datos generales del aspirante al programa y de cada uno de los miembros que conforman su grupo familiar o personas con quienes vive en especial el número de documento de identificación, la identificación geográfica de donde está ubicada la vivienda, la dirección de la vivienda, información de dos contactos que pueden informar la ubicación del aspirante en caso de cambio de lugar de residencia”.

155 Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo. “2. Características de la vivienda condiciones predominantes de la misma, la vivienda es un lugar estructuralmente separado o independiente ocupado o destinado para ser ocupado por una familia o grupo de personas que viven juntos o por una persona que vive sola, la unidad de vivienda, puede ser entre otras casa, apartamento, cuarto, grupo de cuartos, choza, cueva o cualquier refugio ocupado o disponible para ser utilizado como lugar de alojamiento , las características pueden estar en función entre otros aspectos de : 1). Estado de la construcción, 2). Materiales de pisos, paredes y techo y 3).Disponibilidad de servicios públicos (acueducto medio de obtención del agua y alcantarillado o desagüe (sic) de aguas sucias, energía eléctrica, gas natural o combustible para cocinar , recolección de basuras o desechos de basura, servicio sanitarios con el que cuenta la vivienda (inodoro, pozo séptico o letrina) y acceso a transporte público y 4). Tenencia de la vivienda (propia, arrendada, prestada, la cuidan, etc.)”.

156 Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo. “3. Derechos de dominio, es decir se deberá realizar un análisis de los bienes inmuebles registrados a nombre del beneficiario realizando la descripción, la propiedad y uso de cada bien”.

157 Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo. “4. Características sociales y de salud, para lo cual se debe tener en consideración la estructura familiar y sus característica, así como el estado de salud del adulto mayor beneficiario”.

158 Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo. “5. Características económicas es decir ocupación y tipo de contrato, ingresos (producto de trabajo o transferencias monetarias al hogar, es decir regalo, envío o

donaciones de dinero, subsidios en dinero del municipio o del Gobierno), gastos (comida, arriendo, servicios públicos, salud, ropa, insumos agrícolas, insumos de trabajo, educación, transporte, entre otros), ahorros, deudas, patrimonio familiar (activos en bienes inmuebles, carros u otro tipo de vehículos, electrodomésticos, maquinaria agrícola, semovientes, aves de corral u otros)”.

159 Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo. “6. Conclusión de estudio que deberá incluir: 1). Evaluación de la existencia o no de la causal de retiro ser propietario de más de un bien inmueble, 2). Análisis de la situación real del adulto mayor determinando su condición de vulnerabilidad, 3). Decisión de si procede el retiro o activación dependiendo de la condición de vulnerabilidad del adulto mayor y 4). Detalle de soportes documentales del caso, mismos que deberán ser parte integral del estudio socio económico por ejemplo para el caso de ser propietario de más de un bien inmueble documento de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

160 Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo. “7. Suscripción del estudio socio económico, se debe registrar nombres completos, cargos y firmas de quien o quienes realizaron el estudio y su fecha de realización. De ser posible el ente territorial deberá realizar el estudio socio económico acompañado de representante del Ministerio Público que de fe de la transparencia en el proceso. Deberá contener un espacio para el registro de las conclusiones del estudio socio económico realizado al beneficiario”.

161 Se trató de una señora de 69 años de edad, con puntaje 9.69 del SISBEN, que ocasionalmente desempeñaba labores domésticas sin obtener un salario superior al mínimo, quien convivía con su esposo de 76 años con serias afectaciones de salud.

162 Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2009.

163 Corte Constitucional, Sentencia T-348 de 2009.

164 Se trató de un señor de 75 años de edad, con puntaje 21.88 del SISBEN, que padecía de artrosis e hipertensión, sin recursos económicos diferentes a los del subsidio y a los que le proveía su hija, consistentes en tres comidas diarias, protección en salud y un estipendio de \$80.000 mensuales.

165 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2016.

166 El administrador fiduciario debe realizar cruces periódicos de la base de datos de beneficiarios del Programa Colombia Mayor con diversas bases de datos públicas para verificar que no estén incursos en alguna causal de pérdida del subsidio. El Anexo Técnico No. 2 del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor señala que “si como resultado de los mencionados cruces, se encuentra que un adulto mayor del programa figura en ellos y se requiere una acción de verificación, se genera un bloqueo preventivo”

167 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2016.

168 La sentencia se refiere a dos casos, el relevante para esta decisión, se trató de una señora de 84 años de edad, con puntaje 34.17 del SISBEN, quien esporádicamente recibe ayuda de sus hijos.

169 Corte Constitucional, Sentencia T-010 de 2017.

170 *Ibíd.*

171 Corte Constitucional, Sentencia T-010 de 2017.

172 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2016.

173 Corte Constitucional, Sentencias T-348 de 2009; T-025 de 2016 y T-010 de 2017.

174 Se trató de un señor de 82 años, con serias dificultades de salud (parkinson, enfermedades de la piel y pérdida casi total de la visión y el oído), que vivía solo, no tenía capacidad laboral ni ingresos propios, y dependía de la ayuda de un hermano cuando este podía suministrarla.

175 Corte Constitucional, Sentencia T-207 de 2013.

176 *Ibíd.*

177 Se trató de un señor de más de 80 años, con una situación económica precaria y quebrantos de salud.

178 Corte Constitucional, Sentencia T-339 de 2017.

179 Corte Constitucional, Sentencias T-207 de 2013; T-399 de 2017.

180 Corte Constitucional, Sentencia T-399 de 2017.

181 Corte Constitucional, Sentencia T-307 de 1999.

182 Según la jurisprudencia de la Corte, “la protección de los derechos económicos y sociales no se agota en consideraciones sobre el mínimo vital, sino que exige un estudio sobre el derecho a la igualdad y al debido proceso”. Corte Constitucional, Sentencia T-162 de 2001.

183 Corte Constitucional, Sentencia T-307 de 1999; Sentencia T-862 de 2002.

184 Corte Constitucional, Sentencia T-307 de 1999.

185 Ibíd.

186 Ibíd.

187 Corte Constitucional, Sentencia T-499 de 1995. Alexy, Robert, Teoría de los derechos fundamentales, El derecho y La Justicia, 2ª Edición, p. 455. Robert Alexy considera que, en el caso de los derechos sociales fundamentales mínimos, -entre los que se encuentran el derecho al mínimo vital, a una vivienda simple, a la educación escolar, a la formación profesional y a un nivel estándar mínimo de asistencia médica, entre otros,- la fuerza del principio de la competencia presupuestaria del legislador no es ilimitada, por lo que los derechos individuales, en ocasiones, pueden tener más peso que las razones de política financiera.

188 Corte Constitucional, Sentencia T-307 de 1999.

189 Corte Constitucional, Sentencia T-499 de 1995.

190 Corte Constitucional, Sentencia T-162 de 2001.

191 Ibíd.

192 Corte Constitucional, Sentencias T-307 de 1999; T-162 de 2001.

193 Ibíd.

194 Ibíd.

195 Ibíd.

196 Corte Constitucional, Sentencias T-307 de 1999; T-1210 de 2001; T-862 de 2002; T-508 de 2016. “La primera clase de casos surgen cuando, en razón de acciones u omisiones de funcionarios encargados de la administración del SISBEN, los eventuales beneficiarios de subsidios no pueden acceder o se les dificulta el acceso a ese instrumento de focalización. El segundo tipo de casos se presenta cuando las personas que no resultaron beneficiadas con la asignación de un determinado subsidio, estiman que su exclusión se produjo como consecuencia de una inequidad en el diseño del SISBEN, cuyas variables no contemplan sus específicas condiciones de vulnerabilidad social”.

197 Corte Constitucional, Sentencia T-307 de 1999.

198 Corte Constitucional, Sentencia T-547 de 2015.

199 Corte Constitucional, Sentencias T-177 de 1999; T-1126 de 2001; T-258 de 2002; T-1076 de 2003; T-564 de 2004; T-627 de 2014. La Corte Constitucional ha reiterado en varias sentencias sus consideraciones sobre la primera metodología de SISBEN: “la regulación del SISBEN es ineficiente y contraria al orden público de la salud, por las mismas razones que la hacen dar lugar a las violaciones sistemáticas del derecho a la igualdad: a) no permite recolectar los datos relevantes para diferenciar las personas que están expuestas al riesgo de sufrir una u otra enfermedad, de las que han sido efectivamente contagiadas o contraído la enfermedad por otra vía, y no posibilita distinguir entre las personas que sufren un padecimiento, a las afectadas de manera temporal de las enfermas crónicas, permanentes y terminales; de esa manera, el funcionario departamental o municipal encargado de decidir a quiénes se otorgará la calidad de beneficiarios del régimen subsidiado de seguridad social en salud, no puede -aunque quiera hacerlo-, promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva”, ni adoptar “medidas a favor de grupos discriminados o marginados”; b) hace nugatorio el derecho de defensa de quienes resultan discriminados o pertenecen a uno de los grupos que lo vienen siendo, pues para cambiar su calificación, sólo les permite solicitar una nueva aplicación de los mismos formularios, que no puede arrojar resultados distintos a los

originales hasta que el daño sea irremediable”.

200 Corte Constitucional, Sentencias T-185 de 2000; T-1083 de 2000; T-1063 de 2001; T-1115 de 2002; T-837 de 2006; T-627 de 2014.

202 Corte Constitucional, Sentencias T-564 de 2004; T-441 de 2006; T-949 de 2006; T-220 de 2008

203 Corte Constitucional, Sentencias T-627 de 2014; T-547 de 2015; T-508 de 2016.

204 Corte Constitucional, Sentencia T-547 de 2015. Ver también Corte Constitucional, Sentencias T-476 de 2010, T-627 de 2014.

205 Corte Constitucional, Sentencia T-547 de 2015.

206 Esta orden se ha dado, principalmente, en casos referentes a las metodologías SISBEN II y III.

207 Corte Constitucional, Sentencias T-061 de 2006; T-1070 de 2006; T-220 de 2008; T-547 de 2015.

208 Corte Constitucional, Sentencia T-1070 de 2006.

209 Esta orden se ha dado en casos sobre las metodologías SISBEN I, II y III.

210 Corte Constitucional, Sentencias T-1076 de 2003; T-614 de 2005; T-949 de 2006; T-627 de 2014; T-547 de 2015.

211 Corte Constitucional, Sentencias T-614 de 2005; T-547 de 2015.

212 Corte Constitucional, Sentencia T-547 de 2015.

213 Cno. 1, fl. 1.

214 Cno. 1, fl. 2.

215 Cno. 1, fl. 23.

216 Cno. de revisión, fl. 90 vto.

217 Cno. de revisión, fls. 68 vto. al 69.

218 Cno. de revisión, fl. 100.

219 Cno. 1, fl. 48.

220 Cno. 1, fl. 17. La accionante aportó el derecho de petición sin constancia de recibido por parte de la Alcaldía Municipal de Pacho (Cundinamarca).

221 Cno. de revisión, fl. 100.

222 Ibíd.

223 Cno. de revisión, fl. 66.

224 Corte Constitucional, Sentencia T-476 de 1998.

225 Cno. de revisión, fls. 56 al 66.

226 Cno. de revisión, fl. 58.

227 Ibíd.

229 Ibíd.

230 Ibíd.

231 Ibíd.

232 Cno. de revisión, fl. 60.

233 Cno. de revisión, fl. 61.

234 Ibíd.

235 Cno. de revisión, fl. 21, CD, Audio 4.

236 Cno. de revisión, fls. 52, 70.

237 Cno. de revisión, fl. 52.

238 Ibíd.

239 Corte Constitucional, Sentencias T-025 de 2015; T-010 de 2017.

240 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2015.

241 Cno. 1, fl. 1.

242 Cno. 1, fl. 2.