

Sentencia T-900/07

INDIGENCIA-Protección por el Estado

ANCIANOS INDIGENTES-Protección constitucional y legal

DEBER DE SOLIDARIDAD-Personas indigentes

PROGRAMA DE AUXILIOS PARA ANCIANOS INDIGENTES-Marco normativo

MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL-Diseño política pública encaminada a protección social de adulto mayor

ADULTO MAYOR-Programas en el ámbito nacional y territorial para su protección

DERECHOS DE LOS INDIGENTES-Escasez de recursos no es una barrera para la protección constitucional

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

DERECHO A LA SALUD-Sistema de turnos y su alteración

DERECHO AL MINIMO VITAL DEL ADULTO MAYOR-Procedencia de tutela para la inclusión en programas de previsión social de carácter nacional o departamental

Referencia: expediente T-1582722

Acción de tutela instaurada por Benilda Burbano Daza contra la Alcaldía Municipal de Popayán

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil siete (2007).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Manuel

José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido el 24 de enero de 2007 en única instancia por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Popayán dentro de la acción de tutela instaurada por Benilda Burbano Daza contra la Alcaldía Municipal de Popayán.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y decisiones de instancia

El 13 de diciembre de 2006 Benilda Burbano Daza, quien tiene 79 años de edad, interpuso acción de tutela en nombre propio contra la Alcaldía de Popayán al considerar que esta entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vida digna y a la especial protección a las personas de la tercera edad al negarle el subsidio que otorga el Ministerio de la Protección Social a los adultos mayores. Los hechos que sirven de fundamento al amparo solicitado son los siguientes:

La accionante, clasificada en el nivel de pobreza Sisben 2,1 manifiesta que desde hace 4 años solicitó a la entidad demandada su ingreso al programa de auxilio para las personas de la tercera edad, el cual no le ha sido otorgado hasta el momento a pesar de que cumple con los requisitos para acceder a dicho auxilio: no posee bienes, vive en una habitación arrendada por \$60.000 mensuales, carece de trabajo fijo, no recibe pensión alguna de la cual derive su sostenimiento y su único ingreso es el que percibe ocasionalmente por lavar ropa. Dadas las circunstancias referidas, la accionante solicita se protejan sus derechos fundamentales y se ordene a la accionada la entrega inmediata del subsidio que otorga el Ministerio de la Protección Social a los adultos mayores de 65 años en estado de indigencia.

El Secretario Local de Salud Municipal de Popayán, mediante escrito de fecha 15 de junio de 2007, dirigido al Juzgado de conocimiento, dio respuesta a la acción de tutela afirmando que

sólo hasta el 30 de agosto de 2006 la Alcaldía recibió la solicitud del Secretario de Gobierno para que la accionante fuera incluida en el programa de subsidios económicos para la tercera edad², y señaló que “diariamente recibimos solicitudes de personas que se encuentran en nivel 1 de pobreza, bajo condiciones socioeconómicas mucho más bajas, razón por la cual la Secretaria de Salud debe ajustarse a los criterios de pobreza establecidos por el Ministerio de la Protección Social priorizando así las necesidades de la población más vulnerable.” Agrega que , “hace más de tres años el Gobierno Central, no ha autorizado ampliación de la cobertura para que más personas puedan acceder a este beneficio económico”, por lo cual solicita al juez de tutela que “se exonere de toda responsabilidad al Municipio de Popayán”.

En la inspección judicial realizada el 18 de enero de 2007³ al lugar de residencia de la actora se constataron las condiciones infrahumanas de su habitación. Al respecto se lee en el acta:

“(…) corresponde a INMUEBLE en las condiciones que contiene cuatro (4) habitaciones, dos patios pequeños, con escombros, techo de teja, estructura de madera y caña resquebrajada, pisos en muy regular estado de conservación, en el segundo patio un lavadero de ropas pequeño en cemento, baño general en defectuoso estado, condiciones infrahumanas, con olores de humedad y mal mantenimiento, el cuarto o pieza que habita la tutelante BENILDA BURBANO DAZA, se encuentra ubicado en la parte delantera de la casa inspeccionada sobre la Carrera 9, consistente de un área de 4X6 metros, dividido (sic) en pieza mediana y un espacio reducido como cocina, aseado; paredes de ladrillo, cielo raso aparentemente en cemento y barro, piso en baldosa pequeña regular estado, sin servicio de baño, en la habitación se observa cama sencilla, un armario en madera y mesita de madera, la utilización de los ser vicios públicos debe acudir al interior de la casa”.

En la misma diligencia se procedió a recepcionar el testimonio de la accionante, quien afirmó que necesita de la solidaridad del Estado para sobrellevar su apremiante situación económica, la cual se agrava aún más por su avanzada edad y su estado de salud que le impiden trabajar. Afirmó que recibe \$3000 por el lavado de ropa y que “no todos los días puedo jabonar porque soy de mucha edad y no puedo hacerlo todos los días me canso”. Sobre su estado de salud manifestó que “me encuentro muy enferma, tengo problemas de corazón, vena varice y de vesícula que no me han podido operar por el problema del corazón”. Agregó que sus dos hijas mayores de edad se encuentran casadas y son muy

pobres, lo que les impide ayudarla económicamente.

El Juzgado Quinto Civil Municipal de Popayán, por medio de sentencia del 24 de enero de 2007, negó en única instancia la acción interpuesta al considerar que “no se ha cumplido con los requisitos mínimos para ello, amén de existir otras vías ordinarias que el confieran el derecho pretendido”. En la parte motiva de la sentencia expone el Juzgado:

“(…) considera el Despacho de acuerdo a la valoración probatoria, específicamente a la diligencia de inspección judicial realizada, que la tutelante tiene como familia dos hijas, que si bien conforman hogar independiente es obligación en primera instancia de aquellas la protección de la tutelante, más no por ello el Estado puede dejar de actuar en sus funciones en relación a la protección al adulto mayor, de otro lado el servicio de seguridad social se corroboró en la misma diligencia les es asistido por el Estado a través de la entidad CAPRECOM, pues la actora presenta quebranto de salud de atención continua e ininterrumpida. En cuanto al derecho de seguridad social, invocado por la actora, se ha determinado que el Estado a través de la Alcaldía Municipal de Popayán se encuentra cumpliendo con tal fin, siendo corroborado por la actora en la inspección realizada. En este orden de ideas, queda por parte del juez constitucional valorar la existencia de la afectación directa o no de los derechos fundamentales indicados por la accionante (...).

“Es pertinente por el Despacho, dejar en claro que conforme a la inspección judicial realizada a la vivienda de la tutelante, se determinó el estado de pobreza que acaece, toda vez que el inmueble presenta condiciones infrahumanas que deben ser valoradas por la autoridad pertinente, a su vez reevaluar los niveles designados independientemente de ser un sector céntrico. Estima el despacho respecto a la contestación de la demanda por parte de la Secretaría de Salud Municipal, como delegada de la parte accionante, que se encuentran ceñidos a la norma preestablecida por el Gobierno Nacional para asignar tales auxilios, no obstante se les recomienda el estudio a fondo de la actora, determinando las condiciones reales e infrahumanas que padece, amén del estado de salud, con historia clínica obrante en la entidad prestadora de salud, a cargo de la Administración Municipal, para lo cual debe coadyuvarse por la actora, cumplido ello lograr acceder a tal beneficio.

“En este orden de ideas, se deja de manifiesto por el Juez Constitucional que esta clase de pretensiones se enfocan a realizar con anterioridad una serie de agotamientos a la vía

gubernativa y posteriormente a los resultados y aclaración de las condiciones del apetente, al no ser acogidos por la autoridad respectiva acudir a la tutela como protección efectiva e inmediata.

1. Pruebas ordenadas por la Sala de Revisión

Mediante auto del 30 de mayo, la Sala Segunda de Revisión ordenó oficiar al Ministerio de la Protección Social y a la Alcaldía de Popayán, para que informaran sobre los programas que en la actualidad existen dirigidos a (i) adultos mayores y (ii) población indigente.

Igualmente, en el auto del 30 de mayo la Sala Segunda de Revisión dispuso oficiar al Concejo de Popayán para que informara sobre el presupuesto municipal asignado en los últimos cinco (5) años para las políticas y programas que adelanta el municipio de Popayán en relación con (i) adultos mayores y (ii) población indigente, así como sobre su ejecución.

En respuesta del 21 de junio de 2007, recibida en esta Corporación el 25 de junio de 2007, el Concejo de Popayán manifestó “una vez revisado el archivo del Concejo, la Corporación Edilicia no ha aprobado durante los últimos cinco años dentro del Acuerdo de presupuesto ni en las modificaciones del mismo, apropiaciones con relación a los adultos mayores y población indigente”.

Posteriormente, mediante escrito de fecha del 29 de junio de 2007, la Secretaría de Gobierno Municipal informó a la Corporación que se encontró que se han ejecutado desde el año 2002 hasta la fecha las siguientes partidas: Asilo San Vicente de Paúl y Asilo Hogar Divino Niño por valor de \$10'000.000 y \$5'000.000, respectivamente, “presumiblemente dirigida a adultos mayores, pero no reposa en esta secretaria la documentación sobre la destinación específica de estos recursos”.

Mediante escrito del 17 de julio de 2007, la Alcaldía de Popayán informó que a través del programa de protección al adulto mayor se giran sumas bimensuales equivalentes a \$120,000 a los beneficiarios, que desde el 2003 y hasta la fecha han sido 1066 adultos mayores, cobertura que no fue ampliada por el gobierno nacional sino hasta junio de 2007. En efecto, a partir de dicho mes se asignaron 732 cupos directos y 43 cupos para personas

en condición de discapacidad. En relación con el caso de la actora, sostiene que “si la señora Venidla Burbano Daza no se encuentra dentro de los beneficiarios de esta ampliación, se encontraría en la lista de espera para cuando se reporten novedades y se realice retiro de beneficiarios, según lo establecido por la normatividad”.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia y trámite

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

1. Problema jurídico

A partir de estos antecedentes, procede esta Sala de Revisión a determinar si la Alcaldía Municipal de Popayán vulneró el derecho fundamental a la vida digna de la señora Benilda Burbano Daza en su condición de adulta mayor en situación de indigencia al no haberle otorgado el auxilio económico para el adulto mayor.

Con el propósito de solucionar el problema jurídico planteado, esta Sala de Revisión, en primer lugar, reiterará la jurisprudencia sentada en la sentencia T- 646 de 2007, en la cual se analizó el tema relativo a la protección especial de las personas en situación de indigencia por parte del Estado. En segundo lugar, examinará la jurisprudencia sobre el debido proceso administrativo cuando se trata de la asignación de prestaciones sociales y los casos en los cuales puede presentarse una excepción en relación con las previsiones normativas o procedimentales respectivas. Finalmente, la Sala procederá a determinar si las condiciones en las que se encuentra la accionante suponen una vulneración de su derecho fundamental a la vida digna y su mínimo vital, en esa medida, si generan para las autoridades públicas la

obligación constitucional de proteger el derecho en mención.

3. Protección especial a las personas en situación de indigencia, y en particular de los adultos mayores. Obligaciones de las autoridades públicas derivadas de la consagración constitucional de esta protección reforzada.

3.1. En su jurisprudencia, esta Corporación ha precisado el alcance y contenido de los derechos fundamentales de las personas en situación de indigencia,⁴ así como la obligación de las autoridades de contribuir a su realización.

Dadas las condiciones socioeconómicas de vulnerabilidad y marginación en que se encuentra la población indigente, la Constitución de 1991 ha consagrado a favor de ésta diversos mecanismos tendientes a garantizarle los servicios públicos básicos de salud (CP artículo 49), la seguridad social integral (CP artículos 46 y 48) y el subsidio alimentario (CP artículo 46). Este deber tiene un alcance más allá de la seguridad social y de la alimentación en el artículo 13 constitucional que establece que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (...)”, lo cual legitima la adopción de acciones afirmativas en beneficio tanto de grupos como de individuos que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, como ocurre con quienes viven en la indigencia.

Esta Corporación se ha referido en múltiples oportunidades a los deberes sociales del Estado Social de Derecho para con las personas indigentes.⁵ Igualmente, ha afirmado la necesidad de que el Estado avance en la realización de las prestaciones constitucionales consagradas a favor de las personas en estado de indigencia, ya que “el estado de indigencia atenta contra la eficacia de los derechos fundamentales, lo cual exige del Estado una intervención directa e inmediata”.⁶ En principio es competencia del legislador desarrollar la normatividad pertinente para la atención de los indigentes y compete a los formuladores de la política social del Estado diseñar los instrumentos necesarios para lograr la materialización de los mandatos constitucionales, de tal forma que, por esta vía, los deberes sociales con la población indigente se concreten en deberes legales.

Ahora bien, lo anterior debe entenderse sin desmedro de la fuerza normativa de los deberes sociales radicados principalmente en cabeza del Estado por voluntad del propio Constituyente. Así, mientras el Congreso, en ejercicio de su amplia competencia de

configuración legislativa, no establezca lo contrario, es el Estado – con cargo a los recursos tributarios y no tributarios – el llamado a asumir las cargas positivas necesarias para obstaculizar que la persona sea despojada, por las circunstancias en que se halla, de su dignidad y sus derechos fundamentales.⁷

En este orden de ideas, la responsabilidad que le cabe a las autoridades públicas encargadas de la provisión de servicios sociales, como acontece en el proceso de la referencia con la Alcaldía de Popayán, es máxima ya que mientras el legislador no distribuya las cargas sociales de manera razonable entre el Estado y las organizaciones e instituciones sociales “el Estado no puede disculpar su inacción en que otros deben hacer lo que el legislador democrático no les ha asignado”.⁸ De tal manera que la Corte ha admitido que los derechos sociales de las personas en situación de indigencia pueden concretarse y generar un derecho público subjetivo de inmediata aplicación cuando el accionante se encuentra en una situación de extrema indigencia. Así, la Corte ha afirmado que en caso de que se evidencie una grave afectación del mínimo vital de quien solicita atención y la persona en estado de indigencia carece de un núcleo familiar cercano que cubra sus requerimientos, procede ordenar de manera excepcional la atención del Estado ante la situación de indigencia por tutela.⁹ En la sentencia T-426 de 199210 sobre el particular la Sala Segunda de Revisión manifestó:

“La solidaridad y el apoyo a la persona que se encuentra en situación de indigencia y sufre quebrantos de salud corresponde prioritariamente a la familia. Los miembros de ésta, determinados por la ley, tienen la obligación jurídica y moral de auxiliar a sus descendientes o ascendientes próximos.

“No obstante, si la familia se encuentra en imposibilidad material de apoyar a uno de sus miembros, no pueden quedar éstos irremediablemente abandonados a su suerte. El Estado, en desarrollo de sus fines esenciales, está en el deber constitucional de proteger efectivamente los derechos de la persona, correspondiendo a la autoridad pública encontrar las alternativas jurídicas para garantizar su ejercicio y, al mismo tiempo, exigir el cumplimiento de las obligaciones sociales de los particulares (CP art. 2)”.

Sin perjuicio de lo anterior, en la misma providencia la Corte señaló el ámbito de dicha protección:

“El derecho al mínimo vital no sólo incluye la facultad de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13), sino que, sobre todo, busca garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el “déficit social”. El derecho a un mínimo vital, no otorga un derecho subjetivo a toda persona para exigir, de manera directa y sin atender a las especiales circunstancias del caso, una prestación económica del Estado. Aunque de los deberes sociales del Estado (CP art. 2) se desprende la realización futura de esta garantía, mientras históricamente ello no sea posible, el Estado está obligado a promover la igualdad real y efectiva frente a la distribución inequitativa de recursos económicos y a la escasez de oportunidades”.

En este mismo orden de ideas, en la sentencia T-533 de 199211 la Corte afirmó:

“En casos excepcionales, no obstante, puede haber lugar a la aplicación inmediata (CP art. 85) de la protección especial a la persona, en particular cuando la marginalidad social y económica la coloca en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13). (...)

“Los derechos a la salud (CP art. 49), a la seguridad social integral (CP art. 48), y a la protección y asistencia a la tercera edad (CP art. 46), en principio programáticos, pueden verse actualizados y generar un derecho público subjetivo de inmediata aplicación (CP arts. 13 y 85), si la persona interesada demuestra fehacientemente su condición de debilidad manifiesta y la imposibilidad material de su familia para darle asistencia, en particular cuando la completa ausencia de apoyo lo priva de su derecho al mínimo vital.

“En tal evento, se opera una inversión en el orden de exigibilidad del principio de solidaridad social, que obliga al Estado a una prestación directa e inmediata en favor de la persona que se halla en circunstancias de debilidad manifiesta, sin perjuicio del derecho en cabeza de la autoridad estatal, cuando sea del caso, al reintegro posterior de su costo por parte del beneficiario y de su familia”.¹²

“Así, mientras el Congreso, en ejercicio de su amplia competencia de configuración legislativa, no establezca lo contrario, es el Estado - con cargo a los recursos tributarios y no tributarios - el llamado a asumir las cargas positivas necesarias para impedir que la persona

humana sea despojada, por las circunstancias en que se halla, de su dignidad y sus derechos fundamentales. La responsabilidad que le cabe a las autoridades públicas en la ejecución de sus servicios sociales es máxima, dado que mientras el legislador no distribuya las cargas sociales de manera razonable entre el Estado y las organizaciones e instituciones sociales, el Estado no puede disculpar su inacción en que otros deben hacer lo que el legislador democrático no les ha asignado.”¹³

La Corte también ha establecido las condiciones en las cuales el deber estatal general de protección social se traduce en una obligación concreta y exigible:

“[en] existencia de determinadas condiciones –que quien pretenda obtener la protección constitucional se encuentre en una condición de manifiesta debilidad fehacientemente demostrada y que sea igualmente comprobada la imposibilidad material de su familia para darle asistencia–, un derecho social –el derecho a la salud, para el caso de la referencia– puede llegar hasta el punto de originar, en consecuencia, una obligación concreta por parte del Estado”.¹⁴

Por ello la Corte ha admitido que en ciertas circunstancias en las cuales no existen programas específicos para la atención de personas en estado de indigencia, las especiales circunstancias en que éstas se encuentren pueden obligar a que se haga una adecuación de los mismos, a fin de garantizar los derechos de las personas en situación de indigencia. Así, en el año de 1997 la Corte en la sentencia T- 04615 revisó la acción de tutela interpuesta contra la Beneficencia de Cundinamarca a favor de una mujer indigente de 20 años que padecía de “retardo mental severo”, con el objetivo de solicitar que la misma fuera atendida en el albergue José Joaquín Vargas de Sibaté, institución psiquiátrica especializada, ya que venía siendo atendida por el Hospital San Rafael del Espinal, centro médico que no podía brindarle la atención requerida. La Beneficencia de Cundinamarca se negó a recibir a la joven discapacitada por la imposibilidad física de nuevas admisiones. Sobre éste caso, la Corte consideró:

“(…) el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca denegó la tutela con fundamento en que no en todos los casos, el Estado tiene la obligación de prestar un tratamiento exclusivo a un determinado individuo. Que no obstante lo previsto en los artículos 49 y 13 inciso tercero de la Carta, no siempre debe otorgarse la facultad de exigir

que a un determinado centro asistencial, sin tener en cuenta las circunstancias físicas de disponibilidad, se le imponga la orden de atender a determinado paciente. Además, porque no se han llenado los requisitos propios para la admisión de una persona a un establecimiento oficial, por lo cual no puede ordenársele a éste que la reciba sin medir la situación de disponibilidad y de prioridad a que dicho establecimiento está obligado. Así mismo, concluyó el Tribunal que, como la entidad demandada respondió sobre su imposibilidad física de recibir nuevas admisiones, por ello debe aceptar esa posición.¹⁶

“No comparte la Sala las anteriores apreciaciones, pues ellas no se encuentran ajustadas a la obligación del Estado de prestar el servicio público de salud y más aún de proteger a personas que como la demandante se encuentra en debilidad manifiesta dada su condición de indigente y su situación física y mental, pues, se deduce de las pruebas examinadas que su estado es de “retardo mental severo”, y se encuentra totalmente desamparada de bienes y de personas que la asisten.

“Sin embargo cabe advertir que aunque la accionada no está obligada a recibir a todas las personas que le sean remitidas para institucionalización, es evidente que teniendo en cuenta la obligación del Estado de proteger a las personas en circunstancias de debilidad manifiesta a causa de su condición mental, como en el presente caso, donde la misma Beneficencia de Cundinamarca dictamina que la paciente tiene un “retardo mental severo, que requiere institucionalizarse”, se genera para ésta un derecho con plena capacidad para exigir una atención inmediata por parte de las autoridades en defensa del derecho inalienable a la vida (Art. 11 C.P.) y de la salud (Art. 49 C.P.)”.

Dada la doble condición de i) indigencia y ii) discapacidad del solicitante en dicha oportunidad, circunstancias que constitucionalmente exigen protección reforzada, la Corte ordenó a la Beneficencia de Cundinamarca “adelant[ar] los trámites de ingreso de la misma, dentro de la posibilidad razonable de cupos existentes pero dando prioridad al presente caso, por tratarse de una persona que se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta, sin perjuicio de los costos que la atención requiera, a cargo de la Secretaría de Salud del Departamento del Tolima (...)”.

En el año 2002, la Corte señaló que cuando además de las condiciones de pobreza, las capacidades físicas o psíquicas que permiten la autodeterminación de la persona en estado

de indigencia se han visto disminuidas, surge un deber de atención reforzada en beneficio de ésta por parte del Estado. Dijo la Corte:

“Una persona enferma, con capacidades físicas o mentales disminuidas por factores personales o externos, sin pleno uso de sus funciones y, por lo tanto, sin posibilidad de valerse por sí misma, es una persona con menos autonomía. Para recuperar sus capacidades generalmente requiere de atención y protección, temporal o definitiva, bien sea por parte de la familia, de la comunidad o del Estado. De lo contrario, la persona quedaría expuesta a la degradación como ser humano integral, lo cual vulnera el principio de la dignidad humana así como múltiples derechos fundamentales de la persona. La autonomía individual – que involucra la responsabilidad de la persona por sus propias elecciones pero también su capacidad para realizar sus proyectos vitales en la sociedad –, es un principio tan fundamental que, ante su limitación, la Constitución prevé una serie de derechos y deberes tendientes a permitir que la persona recupere la capacidad de dirigir su vida o por lo menos de mitigar las consecuencias adversas cuando dicha posibilidad es remota o inexistente.”¹⁷

La Sala Segunda de Revisión en la sentencia T-649 de 2004¹⁸ revisó la acción de tutela interpuesta contra el Ministerio de Defensa Nacional por un accionante de 96 años de edad (ex combatiente en el conflicto colombo – peruano), viudo y que junto con su familia (su hija de 64 años – desempleada y soltera – y su nieto de 23 años – con síndrome de Down) se encontraba en un completo estado de indigencia, con el objetivo de que el Ministerio le reconociera el pago de algunas prestaciones sociales por su buen comportamiento, su participación en la guerra y su retiro por enfermedad. El Ministerio se negó a otorgarle al accionante el subsidio creado a favor los veteranos sobrevivientes de la guerra de Corea y el conflicto con el Perú por la Ley 683 de 2001, considerando que no era procedente ya que no se encontraba acreditada la participación del accionante en ese conflicto. Dadas las pruebas obrantes en el expediente, la Corte consideró que la participación del actor en el conflicto Colombo – Peruano no era del todo clara, y en consecuencia afirmó “no puede esta Sala, en sede de tutela despejar definitivamente este asunto para suponer que el demandante es un veterano indigente, que debe ser favorecido por el subsidio creado en la ley 683 de 2001”. En éste sentido, respetando las facultades que sobre la materia le otorgó la ley 683 de 2001 al Ministerio, ordenó a dicha Entidad establecer si en efecto el accionante era acreedor del subsidio otorgado por el Estado Colombiano a través de la mencionada ley, y en caso de una respuesta afirmativa, otorgárselo a la mayor brevedad posible.

Ahora bien, en dicho caso la Corte no se limitó a dar la anterior orden. Debido a la circunstancias de indigencia por las que atravesaba el accionante y su familia, dispuso que en el evento en el cual el Ministerio determinará que el actor no era acreedor de la prestación descrita

“(…) teniendo en cuenta la especial situación no sólo del actor sino también de su hija, persona de la tercera edad y su nieto enfermo de síndrome de Down, deberá el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la red de solidaridad social, realizar las gestiones necesarias para que se incluya al demandante y a su familia en un programa de auxilio para ancianos indigentes, cumpliendo de esta forma con la obligación que tiene el Estado de otorgar protección a personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta (artículos 13 inc 3, 46 y 48 de la Constitución)”.

Es decir, la Corte consideró que no bastaba con definir si el accionante era titular o no del subsidio de que trata la Ley 683 de 2001, ya que en evento en que él mismo no cumpliera con los requisitos para acceder al subsidio la vulneración de sus derechos fundamentales persistiría y el incumplimiento del deber estatal de protección continuaría. La Corte, bajo ésta hipótesis y en desarrollo de la responsabilidad que le cabe al Estado frente a las personas en estado de indigencia, como se vio, ordenó al Ministerio que gestionará la asignación de un auxilio a favor del accionante, es decir, estableció una obligación de medios clara en cabeza de la mencionada entidad (no derivada del texto de la Ley 683 de 2001) cuyo objetivo era la protección de los derechos fundamentales del actor.

3.2. A la anterior jurisprudencia, se suma la desarrollada por esta Corporación en relación con la especial protección constitucional y legal de los adultos mayores en estado de indigencia o de pobreza extrema.

De conformidad con los artículos 13 y 46 de la Carta, las personas de la tercera edad tienen un derecho constitucional 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 fundamental¹⁹ 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.

Al enunciar los sujetos obligados a prodigar atención o cuidado a las personas de la tercera edad, el artículo 46 del Estatuto Superior señala en una primera instancia a la familia “en la que los lazos de pertenencia, gratitud, solidaridad, etc., que se presume, se han generado durante la convivencia de sus miembros, la obligan a velar por cada uno de ellos, en especial por aquellos que, dadas sus condiciones especiales, requieran de atención especial”²⁰. En ausencia de la familia o ante la imposibilidad de sus miembros de asistir a los adultos mayores el Estado y la sociedad son los llamados a brindar las condiciones para que la protección se haga efectiva.

En la sentencia C-1036 de 2003²¹ la Corte Constitucional resaltó la especial protección que merecen los ancianos indigentes “que se encuentran en estas 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”. En dicha sentencia al referirse al subsidio alimentario, la Corte resaltó “(...) el subsidio alimentario para ancianos indigentes es compatible con el deber de solidaridad que consagran los artículos 1 y 95 de la Carta Política, y encuentra respaldo en el artículo 13 Superior que establece el deber estatal de protección especial hacia aquellas personas “que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”.²² Se trata, por lo tanto, como lo ha expresado esta Corte, de un deber en cabeza del Estado, correlativo al derecho fundamental a la igualdad, en su modalidad de una acción afirmativa a favor de las personas que se hayan en esos supuestos fácticos²³” (Citas en el texto original).

4. Desarrollo del mandato constitucional de protección al adulto mayor

Sea lo primero advertir que en Colombia no existe un marco legal general específico para las personas mayores, y hoy en día se cuenta con disposiciones dispersas sobre la vejez.

El desarrollo legal del mandato constitucional consagrado en el artículo 46 se encuentra en los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993, mediante los cuales se creó el programa de auxilios para los ancianos indigentes, con el objeto de apoyar económicamente a estas personas hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, financiado con recursos

del Presupuesto General de la Nación y cofinanciación de las entidades territoriales, siempre que se cumpla con las exigencias establecidas en la ley, así:

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

“a. Ser Colombiano;

“b. Llegar a una edad de sesenta y cinco o más años;

“c. Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional;

“d. Carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, o encontrarse en condiciones de extrema pobreza o indigencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin expida el Consejo Nacional de Política Social.

“e. Residir en una institución sin ánimo de lucro para la atención de ancianos indigentes, limitados físicos o mentales y que no dependan económicamente de persona alguna. En estos casos el monto se podrá aumentar de acuerdo con las disponibilidades presupuestales y el nivel de cobertura. En este evento parte de la pensión se podrá pagar a la respectiva institución.

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

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

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

“Artículo 258.- Objeto del Programa. El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las

metas que el CONPES establezca para tal programa.

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

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

Así mismo, según lo prescrito por el artículo 261 de la Ley 100 de 1993, los municipios deben garantizar la infraestructura necesaria para la atención de los ancianos indigentes y la elaboración de un plan municipal de servicios complementarios para la tercera edad como parte integral del plan de desarrollo municipal.²⁶

En desarrollo de la Ley 100 de 1993, en 1994 fue creada la Red de Solidaridad Social, encargada - entre otras funciones - de ejecutar el programa de subsidio para ancianos en situación de indigencia, denominado Programa de Atención Integral al Adulto Mayor REVIVIR,²⁷ ejecutado en forma descentralizada y en algunos casos con colaboración de entidades no gubernamentales. Dichos proyecto contemplaba la prestación de servicios básicos de alimentación, servicios de salud no POSS, habitación, vestuario, dinero en efectivo y otros, así como servicios sociales complementarios tales como educación, recreación, cultura, turismo, deportes y ocio productivo para los adultos mayores.

La Ley 797 de 2003,²⁸ en aras de solucionar las dificultades presentes para entonces, creó dentro del Fondo de Solidaridad Pensional una subcuenta de subsistencia destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o pobreza extrema, mediante la entrega de un subsidio en dinero cuyo origen, monto y regulación fueron establecidas en la misma ley.

A partir de la creación de la Subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, a través de los documentos CONPES Social 70 de 2003 y 78 (PPSAM) de 2004 se estructuró el

Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), cuya administración le corresponde al Ministerio de la Protección Social a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF y al Administrador Fiduciario, a cuyo cargo se encuentra también la labor de realizar la promoción de los subsidios y la difusión de los programas a través de los mecanismos que garanticen la mayor efectividad en la población objetivo, con un alto grado de desarrollo tecnológico. En la actualidad la administración fiduciaria se encuentra a cargo del Consorcio Prosperar Hoy.

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

Este último decreto fue modificado por el Decreto 4112 de 2004 “por el cual se modifican los artículos 12, 13, 14, 15, 17, 18 y 19 y se Deroga el inciso segundo del párrafo del artículo 9º del Decreto 569 de 2004”, en lo relacionado con la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional destinada a la financiación del Programa de auxilio para ancianos indigentes previsto en el Libro Cuarto de la ley 100 de 1993. Esta disposición además establece las condiciones y requisitos que deben reunir las personas que aspiran a obtener el beneficio indicado, y determina que son los entes territoriales los encargados de la priorización de beneficiarios, lógicamente mediante un proceso de selección y valoración de cada uno de los aspirantes.²⁹

El artículo 3 del Decreto 4112 de 2004, estipula que los beneficios de la subcuenta de subsistencia serán otorgados en las modalidades de subsidio económico directo o indirecto según los beneficiarios residan en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, resguardos indígenas o centros diurnos, hasta por el 50% del salario mínimo legal representado en dinero o servicios sociales básicos o complementarios.³⁰

De acuerdo con el ICBF, la priorización debe tener en cuenta, además de las condiciones de pobreza, otros elementos:

“adultos mayores que viven solos, que reportan tener un estado de salud malo, y quienes

tienen una enfermedad crónica y no reciben atención para tratarla. Un 20% de los adultos mayores de 65 años que viven solos se encuentran en la pobreza (18% de los hombres y 21.5% de las mujeres). Dentro de aquellos adultos mayores que tienen un estado de salud malo, un 47% está en la pobreza (49% de los hombres y 45% de las mujeres). Por último, de los adultos mayores que tienen una enfermedad crónica y que no reciben atención para tratarla, un 47% son pobres (42% de los hombres y 51% de las mujeres)".³¹

El artículo 16 del Decreto 569 de 2004, al establecer los criterios de priorización en el proceso de selección de beneficiarios que adelante la entidad territorial indica que se deberá aplicar como mínimo los siguientes:³²

- i. La edad del aspirante.
- ii. Los niveles 1 y 2 del SISBEN.
- iii. El tiempo de permanencia en el Municipio.
- iv. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.
- v. Personas a cargo del aspirante.

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

- i. Muerte del beneficiario.
- ii. Comprobación de la falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.
- iii. Percibir una pensión u otra clase de renta o subsidio.
- iv. Comprobación de realización de actividades ilícitas.
- v. Traslado a otro municipio o distrito.

Por último de conformidad con la Resolución 3908 del 8 de noviembre de 2005, expedida por

el Ministerio de la Protección Social, por la cual se adoptó el Manual Operativo del Programa, se tiene que los principales aspectos procedimentales del Programa son los siguientes:

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

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

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

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

ii. Por último, una vez definidos los beneficiarios del programa, se realiza con su

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

Así entonces, corresponde al Ministerio de la Protección Social diseñar las políticas públicas del Sistema de Protección Social, dentro de las cuales se encuentra el Programa de Protección Social del Adulto Mayor (PPSAM), mientras que los municipios y distritos son los responsables de la ejecución del programa, identificando los beneficiarios, mediante un proceso de selección acorde a los lineamientos expuestos en los citados decretos y al Consorcio Prosperar Hoy, le compete la administración de los recursos con que cuenta el Programa. Por su parte, le corresponde al ICBF apoyar la operación del programa en relación con la formulación de proyectos y el seguimiento de los programas que hacen parte de los servicios sociales complementarios que han de brindarse al adulto mayor. Al Consorcio Prosperar le corresponde hacer la evaluación, seguimiento y control de los beneficiarios del programa PPSAM, girar los recursos a los beneficiarios, así como mantener actualizada la base de datos de los beneficiarios, e implementar el ingreso automático de beneficiarios con base en la información periódica de adultos mayores seleccionados y priorizados remitida por el respectivo ente territorial.

En este orden de ideas, la Corte Constitucional estableció las exigencias a las cuales deben sujetarse las autoridades encargadas de tramitar las solicitudes de auxilio:³³

“1) el deber de precisar, mediante una definición clara, los elementos que constituyen el supuesto de hecho para reconocer una determinada prestación pública en cabeza de una persona; 2) el deber de acopiar información empírica suficiente para establecer si la persona que solicita la asistencia o protección cae bajo la hipótesis del supuesto de hecho que justifica asignarle una prestación; 3) el deber de evaluar el impacto que una decisión determinada - inclusión o exclusión de la persona a un programa - tiene sobre el cumplimiento presente y futuro de los objetivos del programa. La ambigüedad o la incoherencia de los fines del programa, la incertidumbre suscitada por una evidencia empírica insuficiente o la no sostenibilidad económica del programa amenazan con frustrar la debida prestación de la seguridad social y el cumplimiento de los deberes sociales del Estado respecto de los más necesitados. En el proceso de toma de decisiones administrativas deben

observarse, por lo tanto, las exigencias mínimas que se desprenden del derecho al debido proceso frente a las actuaciones de la administración y los principios que rigen el ejercicio de la función pública, como la igualdad, la imparcialidad, la publicidad y la eficacia (artículo 209, inciso 1, CP.). Con respecto a la transparencia y al manejo de la información – aspectos ambos relevantes en el presente proceso – no sobra resaltar lo importante que resulta su acatamiento. La transparencia del proceso decisorio no sólo facilita su inteligibilidad para el ciudadano, sino que promueve un trato digno y justo de la persona solicitante. Lo contrario es instaurar un proceso secreto e incontrolable en el que el ciudadano ignora la forma y las razones que llevan a la administración a una decisión con implicaciones vitales para el solicitante. Un proceso poco o nada transparente, impide al interesado participar en la administración racional de su caso y adoptar las decisiones informadas pertinentes frente a las diversas alternativas de acción que le abre la actuación estatal. En tales circunstancias el participante se percibe a sí mismo como un objeto manipulable por el sistema. En orden a evitar esta sensación de alienación, los particulares que acuden ante la administración pública para tramitar peticiones generales o particulares deben contar con la suficiente información sobre la materia a decidir así como sobre el proceso decisorio que es debido en su caso”.

A través del documento CONPES Social 86 de 2004,³⁴ se propusieron los lineamientos generales para el diseño y la operación del Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor “Juan Luis Londoño de la Cuesta”, a cargo del Presupuesto General de la Nación, junto con los criterios básicos para la selección y priorización de los municipios y personas beneficiarias. De acuerdo con el mencionado documento:

“El objetivo es brindar alimentación complementaria mediante un almuerzo durante 250 días al año³⁵, a 400.000 adultos mayores en condiciones de extrema vulnerabilidad económica y social”³⁶ (Cita por fuera del texto original).

En dicho documento se dispuso que el ICBF estaría a cargo de la ejecución del programa, y que la alcaldía respectiva sería la responsable de la selección de los beneficiarios. Para ser beneficiario del programa se requiere:³⁷

i. Ser adultos mayores de 60 años, clasificados con un puntaje igual o inferior a 15 puntos

para el área urbana y 23 puntos para el área rural.

ii. Tener cédula de ciudadanía.

iii. Estar clasificados en el nivel 1 del Nuevo Sisben.

iv. No ser beneficiarios de otros programas de asistencia social ni ser pensionado o rentista.

Los criterios de priorización que señaló el CONPES para la selección de los beneficiarios fueron:

i. Adultos mayores de 60 años, en condición de desplazamiento forzado.

ii. Adultos mayores de 60 años que presenten condición de discapacidad y estén clasificados en el nivel 1 del Nuevo Sisben.

iii. Adultos mayores de 60 años, clasificados en el nivel 1 del Nuevo Sisben. En tal caso, tendrán prioridad aquellos que no cuenten con afiliación al régimen subsidiado de salud. Se recomienda que los beneficiarios de este grupo sean priorizados en orden de mayor a menor edad.

El programa fue estructurado bajo dos modalidades:³⁸ De una parte, el Suministro de un almuerzo preparado y servido localmente, durante 250 días al año, para los adultos mayores ubicados en el área urbana o en área rural concentrada. De otra parte, el suministro mensual de un paquete alimentario con productos no perecederos, para adultos mayores ubicados en área rural dispersa.

Con el objetivo de hacer frente a las dificultades presentadas en la ejecución de los programas de auxilio económico (PPSAM) y de alimentación “Juan Luis Londoño de la Cuesta”, en el documento CONPES Social 105 de mayo de 2007 se establecieron los siguientes criterios de priorización de beneficiarios:

- i. La edad del aspirante.
- ii. Los niveles 1 y 2 del SISBEN.
- iii. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.
- iv. Personas a cargo del aspirante.
- v. Ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de una persona.
- vi. 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.
- vii. Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio.

Además de los programas que han sido implementados a nivel nacional para la atención de la población adulta mayor y de las responsabilidades que sobre las autoridades nacionales recaen sobre la materia, el ordenamiento jurídico colombiano ha previsto responsabilidades directas en cabeza de las entidades territoriales, adicionales a la ya mencionada de cofinanciar los programas nacionales. En efecto, el numeral segundo del artículo 21 de la Ley 60 indican que una de las funciones de los municipios en materia de salud consiste en financiar “programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención”.³⁹ Es claro, también, a la luz del numeral segundo del artículo 22 de la misma norma, que los municipios cuentan con los recursos necesarios para hacerlo.⁴⁰

Esta Corporación considera pertinente recordar lo afirmado en la sentencia en la que se declaró la exequibilidad del artículo 22 mencionado, acerca del significado que tienen las transferencias de la Nación a las entidades territoriales como mecanismo de reducción de la pobreza y de apoyo a los sectores más necesitados de la población:

“En la Ley 60 de 1993 se regulan los factores establecidos por la Carta Política para la distribución de estas transferencias a los municipios y en su uso da prioridad a las áreas de educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico.

“En este sentido, el Gobierno Nacional expresó en la exposición de motivos del proyecto de

ley que culminó con la aprobación de la Ley 60 de 1993:

“La Constitución ha fortalecido la orientación social del Estado para garantizar el acceso de toda la población a un nivel mínimo adecuado de servicios básicos. También ha ordenado que esta prioridad se manifieste en los presupuestos públicos.

“En efecto, ha establecido que el Gasto Social tenga prioridad sobre cualquier otro tipo de gasto. Estas orientaciones tendrán cabal aplicación como resultado del desarrollo de las normas presentadas en este proyecto de ley.

“En efecto, los requerimientos de gasto social del proyecto han sido calculados para financiar la ampliación sustancial de coberturas en los distintos sectores...

“En realidad, los experimentos de descentralización en el pasado adolecieron de un relativo desequilibrio entre funciones, recursos y capacidad institucional. La descentralización de funciones sin un fortalecimiento institucional puede llevar a la ineficacia total de las funciones transferidas. Y sin un financiamiento adecuado, puede llevar a una frustración de expectativas.

“Sólo un adecuado equilibrio entre unos y otros puede fortalecer las entidades locales y programas sociales”.

“La Ley 60 de 1993 procura concentrar la acción del Estado en la población más pobre realizando actividades en las áreas que han mostrado en el país mayor eficacia para la reducción de la pobreza, tales como educación, salud, vivienda y agua potable”.⁴¹

Adicionalmente, la Sala encuentra que además de los programas en los niveles nacional y territorial que se han descrito, en relación con la atención del adulto mayor corresponde a los municipios financiar “programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención”⁴² y la Ley 60 de 1993 ha dispuesto los recursos para el efecto.⁴³ De forma que, en principio, no puede una entidad territorial excusarse en la inexistencia actual de cupos en los programas de carácter nacional para no brindar la protección adecuada a las personas de la tercera edad. Es imperativo revisar, además, cuales son los programas sociales implementados por el respectivo municipio, en aras de verificar si es posible la inscripción del respectivo

petionario en alguno de ellos.

Asimismo, se debe verificar la posible inscripción del adulto mayor no sólo en los programas específicamente diseñados para la atención de este grupo de población, sino también en los programas de atención a personas en estado de indigencia, de limitación física o sensorial, o en situación de extremo abandono, entre otros, si el adulto mayor reúne alguna de estas características.

De la revisión efectuada de los programas adoptados a nivel nacional para la protección de las personas adultas mayores, se observa que se ha avanzado en niveles de cobertura, a pesar de que existe un déficit de recursos públicos para hacer frente al nuevo cuadro de demandas originadas por el envejecimiento de la población en áreas tales como la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda, el empleo y la provisión de servicios sociales personales. Asimismo se observa que en el caso Popayán no existe un programa local implementado con recursos propios.

1. Debido proceso administrativo y asignación de recursos

5.1. La protección directa de personas indigentes plantea no sólo la dificultad de identificar los programas aplicables, sino la disponibilidad de recursos para financiar dicha protección y el debido proceso administrativo que debe estar presente en la asignación de los escasos recursos disponibles.

Respecto de las razones presupuestales para no dar acceso a un programa de protección a personas en situación de debilidad manifiesta, la Corte ha estudiado diversos casos. Así, por ejemplo, en la sentencia T-029 de 2001,⁴⁴ la Corte revisó los procesos de tutela acumulados en los cuales los accionantes habían solicitado al alcalde municipal de Chaparral la presentación de proyectos de acuerdo para el reconocimiento y pago de la prestación especial por vejez prevista en el artículo 258 de la ley 100 de 1993 (auxilio para ancianos indigentes)⁴⁵, ya que aducían su avanzada edad, la carencia de medios económicos y su condición de indigencia; y que las ayudas económicas proveídas por el municipio eran insuficientes (almuerzos, y mercados bimensuales o trimestrales), por lo cual solicitaban la asignación de un subsidio equivalente al 50% del salario mínimo para el pago de arriendo y

alimentos. La Corte negó la protección invocada en los casos concretos al considerar que (entre otras razones): i) No es posible mediante tutela hacer cumplir una norma genérica y abstracta que ordena la protección a los ancianos indigentes; ii) la pretensión de los accionantes es la asignación de un rubro mensual, la cual no era procedente ya que el juez no puede ser ordenador del gasto; iii) el municipio se encontraba brindando una protección a los beneficiarios, a pesar de ser exigua; iv) No obraba prueba en el expediente de que los peticionarios estuvieran cobijados por el beneficio que invoca. Por lo cual concluye, que

“[e]n el presente caso ni se pide que se califique como beneficiarios a los respectivos tutelantes, ni hay pruebas que indiquen que son o deberían ser calificados como beneficiarios, ni el juez puede hacer un listado señalando quienes son los beneficiarios, ni menos ordenar que se les entregue una determinada suma de dinero, luego las peticiones de tutela, en la forma como están planteada no pueden prosperar”.

En la sentencia SU-1052 de 2000,⁴⁶ en el mismo sentido de la sentencia SU-1194 del mismo año,⁴⁷ la Corte afirmó que el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela impide que el juez constitucional interfiera en decisiones abstractas, generales e impersonales que la Constitución confiere a otras autoridades, debido a que el constituyente no le

“confió al juez constitucional, por vía de tutela, el poder omnímodo de decidir en todos los asuntos públicos, incluyendo la dirección económica del Estado”. Por consiguiente, el juez de tutela no debe resolver asuntos asignados a otras autoridades, pues de lo contrario transgrede los artículos 6º y 86 de la Carta”.

De forma que el juez constitucional no es competente para diseñar programas y ordenar su financiación. Sobre el particular, en la sentencia SU-1194 de 2000⁴⁸

“(…) el principio de legalidad del gasto (C.P. arts. 345 a 347 y 71 del Decreto 111 de 1996) dispone que “no se puede crear una obligación ni tampoco ordenar un gasto, sin que se cuente para el efecto con la respectiva disponibilidad presupuestal”.

Adicional a lo anterior, debe tenerse en cuenta que en los municipios que prestan servicios asistenciales a personas en estado de desprotección, como es el caso de los adultos mayores en situación de indigencia, los concejos tienen especial injerencia en la destinación y regulación de la gestión de los recursos destinados al efecto.⁴⁹

De forma que si la ley le adscribe a un funcionario la elaboración del listado de personas protegibles para un subsidio o una ayuda, el juez de tutela no puede individualmente ordenar que se incluya a determinado ciudadano, salvo que sea ostensible que este cumple los requisitos para estar en dicho listado y se le ha violado un derecho fundamental⁵⁰ o que sea manifiesto que es necesario y urgente proteger el mínimo vital de una persona en condiciones de vulnerabilidad extrema.

No obstante lo anterior, en la sentencia T-149 de 2002,⁵¹ esta Sala de Revisión se refirió a la escasez de recursos para brindar acceso a programas sociales y al alcance de los deberes estatales, en los siguientes términos:

“En lo que respecta a razones presupuestales para no dar acceso a un programa de protección a personas en situación de debilidad manifiesta (art. 13 inc. 3 C.P.), si bien ellas pueden ser una limitante real ante la escasez de recursos para la financiación de programas sociales, el buen gobierno de una administración presupone el conocimiento demográfico de la población que habita en su jurisdicción, la medición objetiva de sus necesidades y la planeación para dar respuesta a los cambios que se puedan presentar. De lo contrario no se presentará la racionalidad mínima de un proceso democrático de fijación de prioridades y de adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas. Afirmar, sin argumentos adicionales, que “no hay plata” no constituye entonces una razón constitucionalmente suficiente para excluir a una persona que llena los requisitos establecidos por el legislador y desarrollados por vía reglamentaria para ser admitida a un programa financiado por el presupuesto democráticamente adoptado.

En resumen, la escasez de recursos no es una barrera insalvable para la protección constitucional directa de indigentes. La misma debe ser valorada por el juez constitucional, e invita a no distorsionar prioridades fijadas democráticamente por las autoridades competentes, pero no es un obstáculo para ordenar la protección de derechos fundamentales, en especial de quienes se encuentran en situación de indigencia extrema y de urgencia.

5.2. En el mismo orden de ideas, el juez constitucional debe respetar los procedimientos previstos para la asignación de beneficios, pues so pretexto de proteger los derechos fundamentales del accionante en un caso particular su decisión pueda dar lugar al

desconocimiento de derechos de igual rango en cabeza de otras personas. Al respecto, la Corte en sentencia T-1341 de 200152, se pronunció en relación con el valor que tiene el derecho al debido proceso administrativo, como garantía de contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares, y señaló lo siguiente:

“(…) Dentro del campo de las actuaciones administrativas “el debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como determina el ordenamiento jurídico”. Efectivamente, las actuaciones de la Administración son esencialmente regladas y están sujetas a dicho principio de legalidad. El poder de actuación y decisión con que ella cuenta no puede utilizarse sin que exista una expresa atribución competencial; de no ser así, se atentaría contra el interés general, los fines esenciales del Estado y el respeto a los derechos y las libertades públicas de los ciudadanos vinculados con una decisión no ajustada a derecho (…)”.

No obstante, tales procedimientos deben ser vías de acceso a los beneficios y no trabas o barreras que impidan el cumplimiento de los deberes estatales de protección.

En la sentencia T-149 de 200253 la Corte concedió la tutela promovida por un hombre de 58 años de edad (con pérdida de la capacidad laboral de más del 70% debido a una enfermedad cardíaca, casado y padre de cinco hijos - tres de ellos menores de edad) contra el DABS y la Alcaldía Mayor de Bogotá, al considerar que éstas entidades al negarse a incluirlo en los programas de subsidios para el adulto mayor en condición de extrema pobreza vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, a la vida digna de él y de su familia y a la seguridad social.⁵⁴ En dicha ocasión la Corte afirmó:

“Es fundamental para asegurar los propósitos constitucionales y legales que las entidades encargadas de los programas de asistencia y protección de personas y sectores desfavorecidos dispongan y observen los procedimientos que les permitan diferenciar entre demandas empíricamente fundadas e infundadas. Se trata con ello de minimizar los errores en la asignación de subsidios y de hacer más eficiente y justo el uso de recursos escasos de la sociedad. A esta racionalidad administrativa debe añadirse el manejo profesional de los casos sometidos a la decisión de la administración, manejo que incluye una clara conciencia de que se está al servicio de los solicitantes y no al contrario (art. 2 C.P.). El concepto

profesional va más allá del uso eficiente de los recursos mediante el rechazo de peticiones infundadas. Se preocupa además de la singularidad del contexto individual y de estimar los efectos de una decisión sobre la persona. Finalmente, a la racionalidad administrativa y al criterio profesional debe sumarse la dimensión moral implícita en las decisiones sobre reparto o asignación de beneficios y cargas en la sociedad. Es en este aspecto que la Constitución establece parámetros normativos de obligatoria observancia para los servidores públicos, quienes en sus decisiones deben ceñirse estrictamente a la Constitución y a la Ley (artículo 6 CP.).

Y refiriéndose al debido proceso en actuaciones administrativas, se indicó en la sentencia en mención:

“Las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones deben respetar estrictamente el derecho en cabeza de las partes o interesados a un debido proceso administrativo (art. 29 C.P.). Estima la Corte necesario ahondar brevemente en el alcance del derecho fundamental consagrado en la Constitución a un proceso debido en las actuaciones administrativas. Para ello cabe analizar cómo se determina, en cada caso, cuál es el proceso debido.

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

“Ahora bien, la Corte se pregunta si el derecho al debido proceso puede ser invocado para impedir que la administración prive a su titular de un beneficio legal que aún no ha sido reconocido a la persona. A primera vista podría pensarse que por tratarse de una mera expectativa no nos encontramos ante un interés susceptible de protección constitucional. No obstante, la exclusión injustificada de la persona y la vulneración de su derecho al debido proceso, se presenta no sólo por la privación del beneficio ya reconocido, sino también por la negación de la oportunidad procesal para obtener dicho reconocimiento, pese a encontrarse en las circunstancias descritas por la ley o el reglamento. En efecto, cuando la persona alega que materialmente cumple con el supuesto de hecho de una norma jurídica que asigna un beneficio, la administración no puede privar a dicha persona del procedimiento debido para determinar si procede o no el reconocimiento del respectivo beneficio. Tal proceder priva ex

ante a la persona del derecho al debido proceso administrativo dispuesto para decidir sobre el reconocimiento del beneficio legal, con lo que se desconocen los derechos fundamentales al debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) y a la igualdad de trato (art. 13 inc. 1 C.P), dada la exclusión injustificada del solicitante.

“El que las normas legales denominen auxilio al beneficio no le resta derechos al interesado. La denominación del beneficio tampoco lo convierte en una simple gracia del Estado cuando la reglamentación de su asignación en lugar de librarla a la mera voluntad de la administración, define precisos requisitos para determinar a partir de criterios objetivos quienes son los destinatarios del beneficio. Es lo que sucede con la reglamentación del auxilio para ancianos indigentes objeto de este proceso”.

De otro lado, esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la importancia de respetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración en relación con diferentes temas. Así pues, en principio, la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración de forma que la orden que profiera el juez constitucional implique “saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros administrados⁵⁵, ya que “no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial”⁵⁶. Así, por ejemplo, se ha respetado el turno para pago de cesantías parciales ya reconocidas y por tanto no ha procedido la tutela para que una persona en concreto obtenga el pago con antelación a los demás individuos que presentaron su solicitud de pago antes y que, al igual que el accionante, han estado esperando la materialización de su solicitud. Al respecto ha dicho la Corporación:

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

“Como consecuencia obvia de ello, si se violenta, sin un estudio sobre la razonabilidad

correspondiente, el orden de entrega de las cesantías parciales, se perdería la finalidad para la cual fue creada la tutela, se desnaturalizaría de su función protectora de derechos fundamentales y sería utilizada como un simple mecanismo para alterar el turno de pago de cesantías”.⁵⁷

De igual manera, así sea en un contexto diferente al del adulto mayor, la Corte ha abordado el tema referente al respeto de turnos en el caso de retraso en la realización de exámenes de ADN dentro de los procesos de filiación. A pesar de que la Corporación ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la personalidad jurídica de los menores que debe ser protegido con pronto resultados dentro del proceso, ha sostenido que los turnos en la realización de tal examen deben ser estrictamente respetados,⁵⁸ sin perjuicio de que se informe la fecha de realización de los mismos, pero dentro de un término razonable y oportuno.⁵⁹

En materia de salud la Corte ha encontrado que cuando la cirugía ordenada por el médico tratante no es de carácter urgente se deben respetar los turnos.⁶⁰ Sin embargo ha advertido que es deber de la EPS señalar la fecha en la cuál se llevará a cabo la misma, teniendo un criterio razonable para su realización.⁶¹ No obstante lo anterior, la Corte ha advertido que este es un tema que debe “examinarse cuidadosamente”⁶² por el juez de tutela, pues “ante una situación de urgencia manifiesta, no puede someterse al afectado al respeto de los turnos. En estos eventos la atención debe ser inmediata. Si la situación no ha sido calificada de urgencia, los turnos deben respetarse”.⁶³

En el mismo orden de ideas se pronunció la Corte en la sentencia T-1161 de 2003⁶⁴. En dicha oportunidad la Corporación estudió el caso de un accionante que, en virtud de su condición de desplazamiento, había acudido a la Red de Solidaridad Social en busca de ayuda económica sin que hubiera recibido ningún apoyo por parte de esta entidad, por lo cual instauró la acción de tutela con el objetivo de que la Red de Solidaridad le diera un trato preferencial en el pago de la ayuda económica.⁶⁵ En esa oportunidad, la Sala Sexta de Revisión afirmó:⁶⁶

“(…) en el suministro de dicha ayuda humanitaria se deben respetar los turnos asignados en virtud del momento de la presentación de la solicitud de apoyo económico. La población desplazada atendida por la Red de Solidaridad, en principio, tiene derecho a un trato

igualitario del cual se deriva el respeto estricto de los turnos”.⁶⁷

Bajo los anteriores lineamientos, en la sentencia T-814 de 200568 la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por una accionante de 91 años de edad, con un puntaje SISBEN de 8 puntos y sin pensión que le permitiera subsistir, quien había solicitado a la Alcaldía de Bogotá el reconocimiento del auxilio previstos para los adultos mayores en situación de indigencia. La Alcaldía Mayor informó que la asignación del subsidio de subsistencia dependía de criterios de focalización y de los recursos disponibles para la inversión. En este caso, la Corte sostuvo que

“En concordancia con lo anterior, los procesos de reconocimiento y asignación de los subsidios deben tramitarse respetando la igualdad y el debido proceso de quienes han solicitado las prestaciones que ofrece el sistema de seguridad social”.

Y agregó que

“para responder una solicitud referente al auxilio para personas ancianas como la elevada por la peticionaria, las autoridades deben respetar el debido proceso administrativo y el principio de igualdad -numeral 4.2.2.- de las consideraciones de este fallo. Por ende, la respuesta de fondo no podía consistir en la decisión sobre el reconocimiento inmediato de la prestación por ella solicitada. De manera contraria, le correspondía a la administración informarle acerca de los requisitos que debía acreditar con el fin de que su solicitud fuera tramitada en igualdad de condiciones que la de otras personas en su misma situación”.

A partir de lo cual concluyó que al haber reunido la documentación necesaria para acceder al subsidio la peticionaria entraría a formar parte de la lista de espera para acceder a la prestación económica solicitada “situación que es compatible tanto con el principio de debido proceso administrativo como con el principio de igualdad que informan los procesos de distribución de bienes escasos”.

5.3. En este orden de ideas, si bien la Sala estima que la acción de tutela no puede ser utilizada para pretermitir los trámites administrativos que las respectivas autoridades administrativas han establecido, y que tienen una finalidad justificada en el mismo ordenamiento constitucional⁶⁹, o para alterar el listado de potenciales beneficiarios de una prestación social, en lo que respecta a los turnos, caben excepciones, como las mencionadas

anteriormente en materia de salud o de situación de indigencia.

La Corte ha admitido que en situaciones excepcionales puede el juez de tutela ordenar a la administración que actué a favor del accionante a pesar de que el accionante no se encuentre en el primer lugar para la asignación de una prestación determinada⁷⁰. Así, la Sala debe reconocer que, en la práctica, la situación de las personas que están pendientes de un turno puede ser muy distinta en atención a la naturaleza del asunto y a las particulares circunstancias de cada cual, y por lo tanto el orden de espera en que se encuentra una persona puede tener un impacto más severo en ella que en otras personas. Esa especial vulnerabilidad, debilidad o riesgo, no la hace equiparable con las demás personas en turno.

En el caso de la prestación de los servicios de salud, en la sentencia T-499 de 2002,⁷¹ se consideraron algunos criterios que dar lugar a la alteración de los turnos,

“La prestación de servicios médicos (de cualquier índole) se sujeta a un principio de racionalización del servicio. Es tradicional el mecanismo del turno, esto es, el primero en el tiempo, primero en el derecho. Prima facie dicho criterio resulta válido para resolver problemas de igualdad, en la medida en que establece una diferenciación con base en un elemento objetivo: el tiempo. El sistema de turnos resulta legítimo para distribuir el servicio de salud.

(...) La atención en materia de salud, con todo, exige reconocer que no todas las situaciones de los pacientes son idénticas. Algunos casos exigen una intervención inmediata (urgencias) otras exigen o aconsejan posponer ciertas intervenciones o tratamientos a efectos de determinar si mecanismos alternativos (menos costosos, menos invasivos, con menos secuelas, etc.) pueden lograr la mejoría del estado de salud de la persona. En la determinación de tales criterios –en abstracto–, la ciencia médica goza de amplia autonomía, en razón, precisamente, a su altísima especialidad. De allí que el control jurídico de tales criterios únicamente sea posible (i) cuando los criterios resulten desproporcionados o abiertamente irracionales, (ii) para fijar algunas pautas mínimas para su fijación y (iii) para prohibir algunas, como aquellas que conduzcan a la experimentación con seres humanos o al desconocimiento de la dignidad humana. Tales criterios fungen como mecanismos para alterar el mecanismo del turno. Al igual que en la definición de los criterios, debe reconocerse un amplio espacio de decisión a los médicos para alterar los turnos”.

Así, por ejemplo en la sentencia T-645 de 200372 la Sala Segunda de Revisión estudió la acción de tutela interpuesta por una mujer desplazada que padecía de un “lipoma en brazo izquierdo”, quien había acudido reiteradamente a la Red de Solidaridad Social para solicitar atención médica, entidad que le informó que la atención solicitada sería suministrada en el “orden de llegada” en aras de no vulnerar el derecho a la igualdad de las demás personas desplazadas. En este caso, la Corte consideró que

“En cuanto al respeto de los turnos, la Sala considera que este argumento debe examinarse cuidadosamente, tal como lo ha dicho la Corte en varias ocasiones. Si se está ante una situación de urgencia manifiesta, no puede someterse al afectado al respeto de los turnos. En estos eventos la atención debe ser inmediata. Si la situación no ha sido calificada de urgencia, los turnos deben respetarse. Pero, lo que destaca la Corte es que esta circunstancia no puede convertirse en excusa para no suministrar información sobre cuándo será atendida la persona que requiere el servicio de salud. Es decir, por un lado está la exigencia del respeto de los turnos, lo que no tiene discusión por su relación directa con el derecho a la igualdad; y, por el otro, el derecho que tienen las personas a conocer en qué fecha, dentro de un período de tiempo razonable, será atendido”.

Incluso en el ámbito de la administración judicial, la Corte ha admitido la necesidad de la alteración de turnos para proferir decisiones en los despachos judiciales. Mediante la sentencia T-429 de 200573 la Sala Segunda de Revisión de la Corte admitió la alteración excepcional de los turnos al considerar las circunstancias particulares del accionante. En dicha oportunidad, la Corte decidió sobre la acción de tutela interpuesta por una persona que en 1998 había sido lesionada en la columna vertebral por un proyectil de arma de fuego que lo dejó parapléjico en forma permanente, quien carecía de recursos económicos suficientes para preservar su salud y vida, y quien desde 1999 había presentado demanda para reclamar la indemnización de perjuicios. La Sala consideró:

“Para la Corte existen pruebas de las condiciones de salud que atraviesa el actor, que es disminuido físico y sobre su precaria situación económica. Es decir, está en circunstancias de debilidad manifiesta. También es claro, y así lo considera el ad quem, si la sentencia que debe proferir el Consejo de Estado es favorable para sus intereses, las indemnizaciones correspondientes redundarán en mejorar las condiciones de salud y vida del actor. Sin embargo, la esperada decisión sólo se producirá dentro de algunos años, salvo que el Estado

adopte medidas urgentes encaminadas a la descongestión judicial. Asunto del que no se tiene noticia al momento de proferir esta decisión. Entonces, reiterando la jurisprudencia consolidada de la Corte, analizando la situación fáctica determinada, para esta Sala de Revisión no es admisible constitucionalmente aplicarle al actor, en este caso, un trato igual al de las demás personas que esperan turno de sentencia en la Sección Tercera del Consejo de Estado, y debe, en consecuencia ampararse el derecho a la igualdad del actor, adoptando las medidas encaminadas a su protección. En conclusión: en el presente caso, la acción de tutela es procedente, pues, según las pruebas que obran en el expediente, existe relación directa entre darle prelación a la sentencia de la que está pendiente el actor que se profiera y la mejoría sustancial en sus condiciones de salud, en conexidad directa con la propia vida, si la decisión es favorable a sus intereses, como lo fue la de primera instancia”.

Recientemente, mediante la sentencia T-708 de 2006,74 la Sala Quinta de Revisión fijó algunos criterios para que dentro de un proceso judicial se pueda proceder a alterar el orden para proferir la decisión judicial, así:

“Debe, en primer lugar, estarse en presencia de sujetos de especial protección constitucional, que se encuentren en condiciones particularmente críticas. En principio todo aquel que demanda justicia del Estado alienta la pretensión de un fallo oportuno, y son muy diversas las circunstancias que las personas podrían esgrimir para obtener una alteración en su favor del turno para fallar. Por consiguiente, el primer presupuesto para que ello sea posible tiene una definición estricta, porque la afectación del derecho a la igualdad de aquellos que se vean desplazados en el orden de los fallos sólo puede encontrar sustento en la situación evidente de debilidad, en niveles límite, que presente aquel en cuyo beneficio se de tal alteración. En segundo lugar, no obstante el derecho que tienen quienes acuden a la administración de justicia a un fallo oportuno, cuando el incumplimiento en los términos está justificado, el respeto al derecho a la igualdad y a los principios de moralidad y transparencia, y la misma racionalización de la Administración de Justicia, hacen que el criterio de la cola o la fila resulte constitucionalmente adecuado y que todos deban sujetarse a él. Para que en atención a las particulares circunstancias de las partes pueda alterarse ese orden, es necesario que el atraso exceda los límites de lo constitucionalmente tolerable. Para que quepa la excepción se requiere, finalmente, tal como se ha señalado por la Corte, que la controversia tenga relación directa con las condiciones de las que se deriva la calidad de sujeto de especial protección y que, de resultar favorable el fallo, la decisión sea susceptible

de incidir favorablemente en tales condiciones”.

El caso estudiado por la Corte en esa oportunidad hacia referencia a una accionante que había perdido su capacidad laboral en un 86.25% como consecuencia de la caída de un árbol, por lo cual interpuso acción de reparación directa. Decidida la primera instancia a favor de la accionante, el demandado en dicho proceso interpuso recurso de apelación, habiendo transcurrido más de siete años al momento de interponerse la acción de tutela sin haberse proferido una decisión definitiva. Dadas esas circunstancias y la situación de pobreza que afecta a la accionante y a su familia, la Sala Quinta decidió conceder el amparo solicitado, y ordenó darle prelación a la sentencia que debía proferirse en el caso de la tutelante.

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

6. El caso concreto

En el caso bajo revisión, encuentra la Sala Segunda de Revisión que información consignada en el expediente es inequívoca respecto de la avanzada edad de la señora Benilda Burbano (79 años) y de sus precarias condiciones de vida, las cuales fueron verificadas en la inspección judicial que el juez de instancia realizara al lugar de residencia de la accionante. También es evidente que, dada la situación de miseria, de abandono en que se encuentra, de las condiciones inhumanas de su lugar de habitación, y de la inexistencia de una familia que le pueda proporcionar la asistencia que requiere, la señora Burbano carece del mínimo vital necesario para sobrevivir dignamente durante la última etapa de su vida. Circunstancias estas que incluso comprometen el goce de otros derechos fundamentales de la accionante, como el derecho a la salud, no en sus mayores alcances sino en sus aspectos más elementales, y el derecho a una alimentación básica, entre otros. En esas condiciones, la

señora Burbano tiene el derecho a obtener la protección necesaria por parte del Estado, según los requerimientos particulares de su caso. Ahora bien, bajo el entendido de que la señora Benilda Burbano merece protección constitucional, la cuestión a determinar es el remedio apropiado.

La Alcaldía de Popayán justificó su negativa a brindar el auxilio monetario solicitado por la señora Burbano con el argumento según el cual en la actualidad existe una lista de potenciales beneficiarios del programa de subsidios al adulto mayor que no puede alterar en virtud del derecho a la igualdad y el respeto al debido proceso administrativo, y que si la señora Burbano no resultó beneficiada de la ampliación de la cobertura que el gobierno nacional hiciera en junio de 2007 se encuentra en la lista de potenciales beneficiarios.

Esta Corporación entiende que la protección de los derechos constitucionales fundamentales -y en especial, cuando se trata de los derechos constitucionales fundamentales de adultos mayores en situación de indigencia que, como la señora Benilda Burbano, se encuentra en una circunstancia evidente de debilidad manifiesta- exige de parte de las autoridades un comportamiento orientado a garantizar su efectividad real. Ello se manifiesta, entre otras, en la obligación que recae sobre las instituciones públicas de ofrecer una solución satisfactoria, es decir adecuada, completa y oportuna, respecto de las pretensiones que formulen los ciudadanos en aras de procurar para sí la protección de tales derechos.

En el caso sometido a examen, la Sala encuentra que la Alcaldía de Popayán deberá determinar si la accionante reúne los requisitos para acceder a alguno de los programas de previsión social de carácter nacional o departamental que administre el municipio o municipal (ejemplo: comedores sociales). De encontrar que de acuerdo con la disponibilidad de servicios sociales no es viable su inscripción inmediata en alguno de los programas que ofrece, la Alcaldía deberá adelantar una labor de acompañamiento y de asesoramiento con el objetivo que se incluya a la accionante en alguno de los programas que otras entidades públicas o privadas ofrecen para grupos de población que se encuentran en situaciones similares a las de la accionante.

Si bien la inscripción de la accionante en uno de los programas que adelanta el Municipio, o en su defecto el acompañamiento que habrá de brindarle al accionante en el caso en que la inscripción inmediata no sea posible - en los términos antes descritos - es una medida

necesaria para que la señora Benilda Burbano pueda acceder y/o sufragar los bienes y servicios básicos, ello no soluciona la situación de abandono y de desprotección en el que se encuentra, es decir, no remedia la vulneración que padece la señora Benilda respecto de su derecho al mínimo vital.

Como antes se expuso, la Corte encuentra, que además de los programas a nivel nacional para la atención del adulto mayor, (i) corresponde a los municipios financiar “programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención”; (ii) los municipios cuentan con los recursos para el efecto; (iii) la señora Burbano es una persona anciana, que se encuentra en una clara situación de abandono y que sólo puede recurrir al Estado para obtener la protección que requiere respecto de su derecho al mínimo vital; (iv) esta situación la hace acreedora del derecho constitucional de recibir dicha atención; (v) que es el Municipio de Popayán a quien le corresponde proporcionarla.

Así pues, insiste la Corte en que la adecuada protección a los derechos fundamentales de la señora Benilda Burbano no se obtiene con su mera inscripción al Régimen Subsidiado de Salud. Para que haya una plena garantía de los derechos constitucionales a la vida, a la igualdad y a la salud de esta persona, es necesario que se le proporcione el mínimo vital, de acuerdo con sus condiciones. En su caso, el mínimo vital consiste en que se le proporcione un lugar especializado en el cuidado, alimentación en el que se le preste la atención adecuada para una persona en las circunstancias en las que se encuentra la accionante y en el que pueda vivir con la dignidad propia los seres humanos en cada uno de los momentos de su existencia.⁷⁵

En todo caso, la señora Burbano sólo podrá ser trasladada a un lugar en el que se le pueda proporcionar la atención descrita bajo su consentimiento. No podrá ser obligada a dejar el lugar en el que habita.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- LEVANTAR los términos suspendidos mediante Auto del mayo treinta (30) de dos mil siete (2007).

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida el 24 de enero de 2007 en única instancia por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Popayán dentro de la acción de tutela instaurada por Benilda Burbano Daza contra la Alcaldía Municipal de Popayán, en la que se decidió no tutelar los derechos invocados por la accionante.

En su lugar, CONCEDER la protección al derecho a la vida digna y al mínimo vital. En consecuencia, ORDENAR a la Alcaldía de Popayán que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de este fallo, determine si la señora Benilda Burbano reúne los requisitos para acceder de manera inmediata a alguno de los programas de previsión social de carácter nacional o departamental que se ofrecen en el municipio. De encontrar que de acuerdo con la disponibilidad de servicios sociales no es viable su inscripción inmediata, la Alcaldía deberá adelantar una labor de acompañamiento y de asesoramiento con el objetivo que se incluya a la mayor brevedad a la accionante en alguno de los programas que otras entidades públicas o privadas adelantan para grupos de población que se encuentran en situaciones similares a las de la accionante.

Tercero.- ORDENAR a la Alcaldía de Popayán que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de este fallo, ordene a quien corresponda proceder a realizar los arreglos necesarios para enviar a la señora Benilda Burbano a un lugar especializado en el cuidado, alimentación y demás atención requerida para una persona de su edad, en los términos descritos en la parte motiva de esta providencia.

Cuarto.- COMISIONAR al Juzgado Quinto Civil Municipal de Popayán para que vele por la adecuada ejecución de esta providencia.

Quinto.- ORDENAR que, en aras de garantizar la efectividad de la acción de tutela, se notifique este fallo a las partes dentro de los dos (2) días siguientes a su recepción.

Sexto.- LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Con puntaje 13,35, según se observa en el carné de afiliación de la accionante, obrante a folio 25 del cuaderno principal de la tutela.

2 Folio 30 del cuaderno principal de la tutela.

3 Folio 30 del cuaderno principal de la tutela.

4 En la sentencia T-426 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) se reconoció un derecho a la subsistencia, que puede deducirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social. Un criterio utilizable para la definición de la situación de indigencia es la ausencia de recursos para cubrir las necesidades básicas alimenticias. La Corte en sentencia T- 684 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) adoptó este criterio. En dicha sentencia se afirmó: “entendidos [los indigentes,] como personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad para laborar por motivos de edad o salud”, en el mismo orden de ideas que la sentencia T-533 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). La persona requiere de un mínimo de

elementos materiales para subsistir. En Colombia, la medición de la indigencia se hace a través del concepto de Línea de Indigencia, mediante la cual se procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades. De esta manera, los hogares que no cuentan con ingresos suficientes para adquirir esa canasta son considerados indigentes. Se establece una Canasta Básica de Alimentos (CBA) determinada en función de los hábitos de consumo de la población y de los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos. Una vez establecidos los componentes de la CBA se los valoriza con los precios relevados por un Índice de Precios al Consumo. El valor de la CBA es la Línea de Indigencia, de forma que una vez se estima el ingreso del hogar, si éste es menor al CBA, se dice que el hogar se encuentra en una situación de indigencia. Igualmente, existen otras metodologías para establecer la línea de indigencia.

5 Sentencia T-533 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz). En el mismo orden de ideas ver, entre otras, las sentencias C-1036 de 2003 y T-225 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

6 Sentencia T-046 de 1997 (MP. Hernando Herrera Vergara).

7 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

8 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

9 Sentencia T-684 de 2002 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

10 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

12 En esta sentencia (MP: Eduardo Cifuentes Muñoz), la Sala Tercera revisó la tutela interpuesta por una persona de 63 años, quien debido a que padecía de una enfermedad ocular por aproximadamente dos años no había podido trabajar. A lo anterior se suma el hecho de que el accionante no contaba con familia a la cual acudir para el pago de la operación de sus ojos, por lo cual acudió a la acción de tutela para solicitarle al estado el financiamiento de la misma, así poder volver a trabajar. La Corte consideró que “[el accionante] carece de medios económicos, cuya familia se encuentra materialmente disuelta

y sus miembros (esposa e hijos) son de difícil localización. Afirma el petente en su solicitud que la posibilidad de trabajar se supedita a una operación en los ojos para recuperar la visión, por lo que solicita al Estado suministrarle ayuda económica para su realización". En consecuencia, la Corte ordenó verificar si el accionante detentaba el carácter de indigente absoluto y si resulta procedente en su caso que recibiera por parte de la autoridad pública respectiva la protección especial contemplada en el inciso 3o. del artículo 13 de la Constitución Política. Para el efecto, fijo como criterios: "(i) incapacidad absoluta de la persona de valerse por sus propios medios; (ii) existencia de una necesidad vital cuya no satisfacción lesiona la dignidad humana en sumo grado; (iii) ausencia material de apoyo familiar - cabe reconocer en cabeza del sujeto y a cargo de la entidad pública respectiva, el derecho a recibir la prestación correspondiente, estableciendo - a la luz de las circunstancias - las cargas retributivas a su cargo, las cuales pueden consistir en trabajo social".

13 Sentencia T-533 de 1992 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

14 Sentencia T-1330 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En esta ocasión la Corte tuteló el derecho al mínimo vital de un anciano inválido cuyo estado de salud era muy grave al no estar siendo atendido por el SISBÉN en virtud de la calificación otorgada. Se ordenó que se realizara una recalificación que reflejara las condiciones reales de éste para que pudiera ver cubiertas sus necesidades de salud; igualmente, se ordenó la remisión por parte de la Secretaría de Salud del Municipio a un lugar donde se le pudiera brindar un lugar de habitación, cuidado y alimentación dignos de su condición y acordes con su estado de debilidad manifiesta; lugar este creado con los recursos provenientes de las transferencias uno de cuyos fines era el gasto social.

15 MP. Hernando Herrera Vergara.

16 El Tribunal que conoció en primera y única instancia consideró para negar el amparo invocado - entre otras razones - que no era procedente ordenar a un establecimiento oficial que reciba a la joven discapacitada para su atención médica, sin medir la situación de disponibilidad en que se encuentre el centro de salud.

17 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). En esta ocasión la Corte tuteló el derecho de un adulto de 58 años de edad quien por su condición de enfermo grave del corazón aducía no poder emplearse en ningún trabajo y por tanto no tener dinero para

cubrir sus necesidades básicas y las de su familia motivo por el cual solicitaba de parte de la administración el suministro de subsidio para las personas de la tercera edad. La Corte determinó que la administración no le había suministrado de manera precisa la información necesaria acerca de los requisitos que debía cumplir y pruebas que debía allegar para acceder a tal beneficio y por tanto al verse imposibilitado a acceder al beneficio se vulneraba el derecho a la información y debido proceso administrativo y consecuentemente el derecho a la vida y seguridad social del peticionario.

18 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

19 Ver, entre otras, la sentencia T-1139 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

20 Sentencia T-277 de 1999 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

21 MP. Clara Inés Vargas Hernández. Criterios reiterados en la sentencia T-225 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

22 Sentencia T-029 de 2001. MP Alejandro Martínez Caballero.

23 Sentencia T-149 de 2002. MP Manuel José Cepeda Espinosa.

24 El Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En su artículo 17 dispone: "Artículo 17. Protección de los Ancianos. Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a: "a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada, a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas; "b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; "c. Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos". En 1991, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 46 sobre Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad, en la cual se consagran cinco principios que tienen relación estrecha con los derechos consagrados en los

diversos instrumentos internacionales, a saber: (i) Independencia: acceso a los alimentos, al agua potable, al alojamiento, al vestido y a los cuidados de salud. (ii) Participación: los adultos mayores pueden y deben participar activamente en la definición y aplicación de las políticas que tienen que ver con su bienestar. (iii) Cuidados: las personas mayores debe ser beneficiarias de la protección y atención de sus familias, y que gocen de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, ya sea que se encuentren en un hogar familiar, en un establecimiento sanitario o en una casa de retiro. (iv) Autorrealización: posibilidad de asegurar el pleno desarrollo de las capacidades y habilidades del adulto mayor. (v) Dignidad: las personas mayores deben ser respetadas y apreciadas por su sola calidad de seres humanos, independientemente de cualquier condición derivada de la edad, el sexo, la raza, el origen étnico, sus discapacidades o situación financiera, que no deben ser explotadas física o mentalmente para lograr cualquier retribución económica, y que deben ser tratadas con equidad y justicia.

25 Sentencia T-029 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

26 Ver sentencia C-179 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En la sentencia T-1036 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández, se señaló que este subsidio económico “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”.

27 En 1999 el nombre del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor REVIVIR fue cambiado por el de Programa de Atención Integral al Adulto Mayor PAIAM.

28 Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales.

29 El artículo 12 del Decreto 569 de 2004, modificado por el Decreto 4112, establece además que el Ministerio de la Protección Social elaborará el Manual Operativo para desarrollar los lineamientos de selección de beneficiarios, los componentes del subsidio y demás aspectos procedimentales del programa. El artículo 13 modificado por el artículo 2 del referido Decreto 4112 de 2004, determina los requisitos para ser beneficiario de los subsidios de la subcuenta

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

30 De acuerdo con el Documento CONPES Social 78 del 3 de mayo de 2004 “Ajustes a los requisitos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor Subcuenta de Subsistencia - Fondo de Solidaridad Pensional”, el componente en efectivo puede oscilar entre \$35.000 y \$75.000 mensuales y el componente en servicios sociales complementarios equivale a \$31.000. Mediante la Resolución 003156 del 30 de agosto de 2006 se dispuso incrementar el valor del subsidio en aquellos municipios en los cuales el mismo se encontrara entre \$35,000 y \$70,000, de lo cual se beneficiaron 118.777 adultos mayores en 840 municipios del país. En los casos en los cuales el subsidio se encontraba en \$75,000, en el respectivo se dispuso la ampliación de la cobertura.

31 Comunicación dirigida por el ICBF. Tomado del expediente T-1401110.

32 Dentro de los criterios de priorización a ser incluidos en el manual operativo, el documento CONPES Social 70 de 2003 señaló los siguientes: 1. Puntaje del SISBEN; 2. Edad del aspirante; 3. Adultos mayores con personas a cargo; 4. Adultos mayores que viven solos y no dependen económicamente de ninguna persona; 5. 50% de minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante; 6. Indígenas en indefensión; y 7. Tiempo de permanencia en el municipio.

33 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

34 Titulado Lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor “Juan Luis Londoño de La Cuesta” y la selección y priorización de sus beneficiarios. Este documento fue posteriormente complementado por el documento CONPES

Social 092 de 2005, titulado “Modificaciones a los lineamientos para la operación del programa nacional de alimentación para el adulto mayor “Juan Luis Londoño de La Cuesta” y la selección y priorización de los beneficiarios”.

35 Equivalente, como mínimo, al 30% de las recomendaciones diarias de calorías y nutrientes para esta población.

36 Documento CONPES Social 086 de 2004.

37 Requisitos contenidos en los documentos CONPES Social 086 de 2004 y 092 de 2005.

38 Documento CONPES Social 092 de 2005.

39 El numeral 2° del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 señala: “Participación para Sectores Sociales. Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades: [...] 2. En salud: pago de salarios y honorarios a médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y profesional, y cuando hubiere lugar sus prestaciones sociales, y su afiliación a la seguridad social; pago de subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud, acceso a medicamentos esenciales, prótesis, aparatos ortopédicos y al sistema de seguridad social en salud; estudios de preinversión e inversión en construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria a cargo del municipio y de centros y puestos de salud; vacunación, promoción de la salud, control y vigilancia del saneamiento ambiental y de los consumos que constituyan factor de riesgo para la salud; financiación de programas nutricionales de alimentación complementaria para grupos vulnerables; bienestar materno-infantil; alimentación escolar; y programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención”.

40 El numeral 2° del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 señala: “Reglas de Asignación de las Participaciones para Sectores Sociales. Las participaciones para sectores sociales se asignarán por los municipios a las actividades indicadas en el artículo precedente, conforme a las siguientes reglas: [...] 2. En salud, el 25%”.

42 El numeral 2° del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 señala: “Participación para Sectores

Sociales. Las participaciones a los municipios de que trata el artículo 357 de la Constitución, se destinarán a las siguientes actividades: [...] 2. En salud: pago de salarios y honorarios a médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y profesional, y cuando hubiere lugar sus prestaciones sociales, y su afiliación a la seguridad social; pago de subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud, acceso a medicamentos esenciales, prótesis, aparatos ortopédicos y al sistema de seguridad social en salud; estudios de preinversión e inversión en construcción, dotación y mantenimiento de infraestructura hospitalaria a cargo del municipio y de centros y puestos de salud; vacunación, promoción de la salud, control y vigilancia del saneamiento ambiental y de los consumos que constituyan factor de riesgo para la salud; financiación de programas nutricionales de alimentación complementaria para grupos vulnerables; bienestar materno-infantil; alimentación escolar; y programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención” (negrillas fuera de texto).

43 El numeral 2° del artículo 21 de la Ley 60 de 1993 señala: “Reglas de Asignación de las Participaciones para Sectores Sociales. Las participaciones para sectores sociales se asignarán por los municipios a las actividades indicadas en el artículo precedente, conforme a las siguientes reglas: [...] 2. En salud, el 25%”.

44 MP. Alejandro Martínez Caballero.

45 El artículo 258 de la ley 100 de 1993 establece: “Artículo 258. Objeto del programa. El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las metas que el CONPES establezca para tal programa. || El programa se financiará con los recursos del Presupuesto General de la Nación que el CONPES destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios. || Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente artículo, contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa.” El

aporte del Presupuesto General de la Nación a que hace referencia este inciso fue derogado por el artículo 44 de la Ley 344 de 1996.

46 MP. Álvaro Tafur Galvis.

47 MP. Alejandro Martínez Caballero.

48 MP. Alejandro Martínez Caballero.

49 Ver sentencia C-179 de 2005 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

50 Cfr. Sentencia T-029 de 2001 (MP. Alejandro Martínez Caballero). En el mismo sentido ver la sentencia T-225 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández).

51 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

52 MP. Álvaro Tafur Galvis.

53 Sentencia T-149 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

54 En cumplimiento de la medida cautelar ordenada por la Sala de Revisión la Junta Regional de Calificación de Invalidez allegó al DABS constancia de la pérdida de la capacidad laboral del accionante, por lo cual ésta última Entidad procedió a inscribirlo dentro de sus programas.

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

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

57 Sentencia T-780 de 1998 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), en la cual la Corte ordenó hacer la apropiación presupuestal respectiva para el pago de cesantías debidas, pero con estricto respeto a los turnos. En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias T-039 de 1999, T-091 de 1999 y T-482 de 1999 (MP. Alfredo Beltrán Sierra) y T-1613 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz).

58 Ver, entre otras, las sentencias T-641 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-966 de 2001 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-231 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y T-910 de 2002 (MP.

Eduardo Montealegre Lynett).

59 Ver, entre otras, las sentencias T-641 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-966 de 2001 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-231 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y T-910 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

60 En la sentencia T-499 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett) se negó la tutela a un accionante que solicitaba se le realizara, antes que las demás personas en turno, un trasplante de cadera; la madre de éste aducía que por tener síndrome de Down merecía una atención prioritaria. La Corte encontró que tal condición, en las situaciones del caso concreto, no ameritaba un desajuste en los turnos, porque el paciente por tener tal condición no sufría de más dolor que los demás que estaban en espera.

61 Ver sentencia T-1200 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra). En dicha oportunidad se negó la tutela porque al momento de resolver el caso existía hecho superado. Pero se dejó en claro que, en términos generales, sí era procedente a través de tutela ordenar que, dentro del respeto de un turno, se determine una fecha de realización.

62 Sentencia T-645 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

63 Sentencia T-645 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

65 Un caso similar fue estudiado en la sentencia T-373 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

66 Uno de los problemas jurídicos analizados por la Sala en dicha ocasión fue: “Si es posible anticipar el pago de ayuda humanitaria a algún desplazado, desconociendo los turnos establecidos en virtud del momento de presentación de la solicitud de apoyo económico”.

67 Por lo cual, en dicha oportunidad, la Sala de Revisión concluyó que “no se puede ordenar a través de tutela que el pago de la ayuda humanitaria contemplada en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 se realice de manera inmediata, porque de esta manera se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de todas las personas que han presentado la solicitud de esta ayuda con anterioridad al peticionario, según lo señalado por la Red de Solidaridad en su contestación. || Sin embargo, se hace preciso indicar que para las personas que se encuentran en condición de desplazados es necesario conocer una fecha cierta, aunque no inmediata, en la cual se realizará el pago. Esta fecha debe ser fijada con estricto respeto de

los turnos, dentro de un término razonable y oportuno”.

68 MP. Jaime Araujo Rentería.

69 En el mismo orden de ideas ver la sentencia T-166 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

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

71 MP. Eduardo Montealegre Lynett.

72 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

73 MP. Alfredo Beltrán Sierra.

74 MP. Rodrigo Escobar Gil.

75 Sobre los derechos asistenciales de personas que se encuentran en una circunstancia de debilidad manifiesta, es del caso tener en cuenta la Sentencia T-984 de 2001(MP. Álvaro Tafur Galvis), en la cual la Corte Constitucional concedió la tutela interpuesta por un anciano que había sido engañado por las personas encargadas de su cuidado, quienes se habían apropiado así de su casa y lo habían dejado en situación de abandono y desamparo. La Corte afirmó en dicha oportunidad: “De otra parte, se revocará las decisiones que se revisan, toda vez que resulta inaceptable que en las mismas se haya negado la protección invocada con el argumento de que el amparo no procede dado que el actor no se encuentra en estado de indefensión, decisión que contradice las evidencias y que denota, cuando menos, un total desconocimiento por parte de los jueces de instancia de los derechos de las personas con limitaciones y de su obligación constitución de velar por el respeto de los derechos fundamentales de los mismos con el objeto de que éstos se puedan integrar a la sociedad en condiciones de igualdad -Preámbulo, artículos 1º, 2º , 13, 47, 54 y 68 C.P.-. En consecuencia i) se ordenará al Instituto Municipal de Salud de Pereira brindarle la asesoría y asistencia que el mismo requiere para acceder a la prestación asistencial del Estado, a la que ya se encuentra afiliado y supervigilar que la ARS elegida cumpla con su obligación debidamente, ii) se pondrá en conocimiento del Alcalde del citado municipio la situación del actor para que

imparta instrucciones precisas a quien corresponda con el objeto de que el actor sea incluido en los programas de asistencia, atención especializada y rehabilitación que se adelanten en dicho municipio con miras a que se le suministre un hogar en el que pueda vivir con dignidad, en el que sea asistido profesionalmente para protegerlo de la explotación a la que, debido a su estado de debilidad manifiesta, se encuentra expuesto”.