REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Octava de Revisión

SENTENCIA T- 294 de 2025

Referencia: expediente: T-10.824.925

Asunto: acción de tutela interpuesta por *Elizabeth* en contra Colpensiones y las Fiduciarias Públicas Fiduagraria, Fiduprevisora y Fiducentral

Magistrada sustanciadora (e): Carolina Ramírez Pérez

Bogotá, D. C., tres (03) de julio de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas y las magistradas Natalia Ángel Cabo y Carolina Ramírez Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión del fallo de tutela dictado el 30 de octubre de 2024 por el Juzgado 002 Penal del Circuito de Armenia, en primera instancia, y del fallo del 3 de diciembre de 2024 de la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, en segunda instancia.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el expediente fue enviado a la Corte Constitucional el 10 de diciembre de 2024. La Sala de Selección de Tutelas Número Dos, mediante auto del 28 de febrero de 2025, escogió para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia. El 17 de marzo de 2025 se realizó el reparto a la Sala Octava de Revisión. De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

Aclaración previa

De acuerdo con la Circular Interna No. 10 de 2022 de la Presidencia de la Corte Constitucional, en los eventos en que se hiciera referencia a la historia clínica u otra información relativa a la salud física o psíquica de una persona, se deberían omitir los nombres reales de las personas. Teniendo en cuenta que en este caso están involucrados datos relacionados con la historia clínica y el estado de salud de la accionante, la Sala Octava de Revisión expedirá dos versiones de la presente sentencia, una de ellas anonimizando los nombres de las partes.

Síntesis de la decisión

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional conoció la acción de tutela interpuesta por una persona mayor que alegó la vulneración de sus derechos fundamentales al ser retirada del programa de subsidio al aporte pensional, por haberse subsidiado el número máximo de semanas. La Sala constató que la accionante estaba próxima a cumplir los requisitos legales para

acceder a la pensión de vejez, así como se encontraba en una situación evidente y manifiesta de vulnerabilidad, al ser una persona mayor que asume el sustento económico de su hogar, clasificado en pobreza moderada por el SISBEN.

Por lo tanto, la Sala ejerció la excepción de inconstitucionalidad respecto al literal c) del artículo 24 del Decreto 3771 de 2007 y ordenó el reintegro de la accionante al programa hasta que cumpla los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez o hasta que adquiera capacidad para asumir los pagos de los aportes, así adelantar las gestiones administrativas necesarias para el reconocimiento del subsidio en favor de la accionante desde la fecha en que fue suspendida del programa.

Asimismo, la Sala ordenó a la Dirección Nacional de Planeación para que, en su calidad de Secretaría Técnica, realice las medidas necesarias para expedir un nuevo plan de extensión de cobertura de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional para el año 2026, de acuerdo con el artículo 12 del Decreto 3771 de 2007. Por último, la Sala ofició a la Procuraduría General de la Nación para que acompañe el cumplimiento de esta providencia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y pretensiones

1. *Elizabeth* nació en abril de 1963 en Quimbaya, Quindío, por lo que actualmente tiene 62 años[1]. La señora *Elizabeth* se hace cargo de su madre, quien tiene 85 años[2], carece de ingresos y fue diagnosticada con artritis reumatoidea, osteoporosis y artrosis[3].

2. La accionante manifiesta tener una situación económica vulnerable, lo cual se refleja en que (i) desde 2019, ella y su madre se encuentran en la categoría B2 del SISBEN, correspondiente a pobreza moderada[4]; (ii) desde ese mismo año ejerce el comercio ambulante, ante la imposibilidad de conseguir un

[1] Expediente digital, archivo "03AnexoPruebas.pdf", p. 1.
[2] Ibidem, p. 2.
[3] Ibidem, p. 9.
[4] Ibidem, pp. 3 y 18.

empleo, por lo que no tiene ingresos fijos y estos han oscilado entre $300.000 y $600.000 mensuales[5]; (iii) en febrero de 2020 tuvo que vender la casa en la que vivía con su madre[6]; (iv) en diciembre de 2023, solicitó un amparo de pobreza ante el Juzgado 001 Promiscuo Municipal de Quimbaya para rescindir la compraventa de su casa, al considerar que se configuraba una lesión enorme[7]; y (v) en marzo de 2024 enfrentó un proceso verbal abreviado por perturbación de la posesión, con el fin de que la accionante y su madre desalojaran la vivienda que habitaban[8].

3. Desde el 17 de abril de 1995, la señora *Elizabeth* está afiliada al régimen de prima media[9], actualmente administrado por Colpensiones. Asimismo, el 1º de octubre de 2010, la accionante se vinculó al programa de subsidio al aporte pensional en la categoría de "trabajador independiente urbano 2"[10]. Para el 23 de abril de 2024, la accionante registraba 1.246,14 semanas cotizadas[11].

4. El 1 de febrero de 2024, el Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional 2022 le remitió un oficio a la señora *Elizabeth*, en el que señalaba que estaba próxima a cumplirse el límite de semanas subsidiadas que permite el Decreto 1833 de 2016 para el grupo poblacional de "trabajador independiente urbano 2", equivalentes a 650 semanas. Al cumplirse dicho límite –indica el oficio– sería retirada del programa. Asimismo, estableció el término de dos meses para manifestar objeciones o inconformidades.[12]

5. Dentro del término, la señora *Elizabeth* solicitó que se ampliara el subsidio, teniendo en cuenta el número de semanas ya cotizadas, que se hacía cargo de su madre y que solicitó un amparo de pobreza ante el riesgo de ser desalojada de su hogar.

6. El 13 de abril de 2024, el Consorcio negó la solicitud de la señora *Elizabeth*. La negativa se basó en que el subsidio pensional se caracteriza por la temporalidad, por lo que este cesa al alcanzarse el límite máximo de edad (65 años) o el máximo de semanas subsidiadas, las cuales varían dependiendo

[5] Expediente digital, archivo "01EscritoTutela.pdf", p. 2.
[6] Expediente digital, archivo "01EscritoTutal.pdf", p. 3.
[7] Expediente digital, archivo "03AnexoPruebas.pdf", pp. 35-38.
[8] Ibidem, pp. 42 - 45.
[9] Ibidem, p. 19.
[10] Ibidem, pp. 20 - 34.
[11] Ibidem, pp. 63 - 66.
[12] Ibidem, p. 46.

del grupo poblacional al que pertenezca el beneficiario y son establecidas por el Consejo Nacional de Política Social. En ese sentido, indicó que, con corte a noviembre de 2023, el Fondo de Solidaridad Pensional había subsidiado 647,14 semanas en favor de la señora *Elizabeth*. Agregó que *"no es viable girar más subsidios a su nombre, ya que, una vez se realice el giro de las 2,86 semanas faltantes con el aporte realizado en 12/2023 será retirada del programa por haber cumplido con la temporalidad del subsidio para su grupo poblacional."*[13] Finalmente, se le advirtió a la señora *Elizabeth* no realizar aportes posteriores a través del programa de subsidio al aporte pensional, ya que no podrían ser tenidos en cuenta en la sumatoria de semanas cotizadas.

7. La señora *Elizabeth* insistió, a través de un derecho de petición radicado el 15 de abril de 2024, en su solicitud y solicitó que se realizara un estudio socioeconómico.[14]

8. A través de un oficio del 19 de abril, el Consorcio señaló que carece de funciones para realizar estudios socioeconómicos a los beneficiados del programa. Asimismo, reiteró el carácter temporal del subsidio y envió la relación de las semanas subsidiadas.

9. El 25 de abril de 2024, la señora *Elizabeth* fue diagnosticada con episodio depresivo leve e insomnio al presentar "ideas suicidas no estructuradas". Por tal razón, fue remitida a psiquiatría. El motivo de su consulta fue que *"faltan tres meses para que* [fuera desalojada] *de la casa de su propiedad y* [refería] *que* [pensaba] *suicidarse, aunque no* [indicaba] *deseos inminentes autolíticos,* [refirió] *que cuando* [viniera] *la situación de desalojo, se* [iba] *a suicidar"*[15].

10. El 21 de octubre del mismo año, la señora *Elizabeth*, a través de apoderado, interpuso una acción de tutela contra Colpensiones y las Fiduciarias Públicas Fiduagraria, Fiduprevisora y Fiducentral. La señora *Elizabeth* considera que dichas entidades vulneraron sus derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, a la igualdad, a la seguridad social, al negársele la extensión del subsidio.

11. En ese sentido, la accionante solicita: (i) ordenarles a las entidades accionadas no retirarla del programa de subsidio al aporte pensional hasta cumplir con las semanas restantes; (ii) ordenarles a las entidades accionadas

[13] Ibidem, p. 50.
[14] Ibidem, pp. 52 y 53.
[15] Ibidem, pp. 4 - 8.

realizar un estudio socioeconómico para determinar su dependencia económica y estado de indefensión; (iii) hacer uso de las facultades ultra y extra petita con las que cuenta el juez de tutela para amparar los derechos vulnerados; y de manera subsidiaria (iv) ordenarles a las entidades accionadas a afiliarla a un programa nuevo con condiciones similares.

2. Trámite de la acción de tutela

12. La presente acción de tutela fue repartida, en primera instancia, al Juzgado 002 Penal del Circuito de Armenia. Por medio de auto del 21 de octubre de 2024, dicho Juzgado admitió la acción de tutela y vinculó al Consorcio del Fondo de Solidaridad, así como a los Ministerios de Trabajo y de Salud[16].

2.1. Contestaciones de las entidades accionadas y vinculadas

Contestación del Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional 2022[17]

13. A través de apoderado judicial, el Consorcio argumentó su capacidad para comparecer ante dicho trámite, así como las sociedades fiduciarias que lo integran carecen de dicha facultad, en virtud de las sentencias del 25 de septiembre de 2013 (rad.: 1997-03930) de la Sección Tercera del Consejo de Estado, SL676-2021 de la Corte Suprema de Justicia y T-150 de 2016 de la Corte Constitucional.

14. Asimismo, el Consorcio solicitó (i) *"que se desvincule al Administrador Fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, pues como quedó demostrado, el Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional 2022, NO* (sic) *ha vulnerado derecho fundamental alguno de la accionante"*; y que (ii) *"se denieguen todas las pretensiones de la accionante, teniendo en cuenta que no cumple con el requisito de subsidiariedad."*

15. Respecto a la primera pretensión, el Consorcio señaló que el programa de subsidio al aporte pensional se caracteriza por la temporalidad, en virtud del artículo 28 de la Ley 100 de 1993 y de las sentencias T-757 de 2011 y SU-079

[16] Expediente digital, archivo "05AutoAdmisorio.pdf".
[17] Expediente digital, archivo "09ContestacionConsorcio.pdf".

de 2018. Para el Consorcio, la temporalidad del subsidio busca aumentar la cobertura. Asimismo, el Consorcio señaló que la accionante tenía conocimiento sobre los límites temporales del subsidio, ya que los comprobantes de pago advertían que *"señor beneficiario: después de cumplir 65 años o al llegar al número máximo de semanas subsidiadas, no realice ningún pago porque no se girarán los subsidios para esos aportes"*[18].

16. Por otra parte, la falta de subsidiariedad fue argumentada con base en el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. En virtud de esta disposición, la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, es la competente para conocer las controversias relativas a los servicios de seguridad social, incluyendo las surgidas entre los afiliados, beneficiarios o usuarios con las entidades administradoras o prestadoras.

17. Asimismo, el Consorcio señala que la accionante no demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable, al no haber acreditado los requisitos establecidos en la jurisprudencia constitucional. En ese sentido, el Consorcio negó que la accionante tenga el carácter de sujeto de especial protección constitucional. Para ello, el Consorcio citó la sentencia T-034 de 2021, en la que se estableció que –para los fines de la especial protección brindada por el artículo 46 constitucional– se consideran como personas de la tercera edad aquellas que superen la esperanza de vida, fijada en 76 años por el DANE.

Contestación de Colpensiones[19]

18. La Directora de Acciones Constitucionales de Colpensiones solicitó que la presente tutela se declare improcedente (i) porque *"*[no] *se encuentra demostrado que Colpensiones haya vulnerado los derechos reclamados por el accionante y está actuando conforme a derecho"* y (ii) porque el presente caso *"deben ser discutidas en otro escenario judicial"*.

19. En relación con el primer argumento, la representante de Colpensiones sostiene que no se configuró ningún acto vulneratorio de los derechos fundamentales de la accionante, toda vez que esta no formuló petición alguna

[18] Ibidem, pp. 13 y 14.
[19] Expediente digital, archivo "10ContestacionColpensiones.pdf".

ante la entidad. Con fundamento en el artículo 1º del Decreto Ley 2591 de 1991 y sentencia T-130 de 2014, advierte que, al no evidenciarse acción u omisión que pueda imputársele a Colpensiones como causante de una amenaza o lesión a derechos fundamentales, la presente acción de tutela es improcedente.

20. En ese sentido, la representante de Colpensiones expuso el funcionamiento del programa de subsidio al aporte pensional. Dentro de dicha exposición, señaló que –de acuerdo con el Decreto 3771 de 2007, compilado en el Decreto 1833 de 2016– el subsidio es otorgado por el Gobierno Nacional, mientras que el administrador del Fondo de Solidaridad identifica a los beneficiarios y transfiere el subsidio a las administradoras del Sistema General de Pensiones. Asimismo, en virtud del artículo 14 del mismo Decreto, al administrador del Fondo le corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder al programa.

21. Dentro de este mismo punto, Colpensiones señaló que el cumplimiento del término máximo de semanas subsidiadas es una causal para la pérdida del beneficio. El Consejo Nacional de Política Económica y Social es el competente para establecer dicho término, el cual fijó en el documento 3605 de 2009.

22. Por otra parte, Colpensiones alegó que, de acuerdo con el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social, la jurisdicción ordinaria, especialidad laboral, es competente para conocer las controversias referentes al sistema de seguridad social suscitadas entre los afiliados, beneficiarios o usuarios y las entidades administradoras o prestadoras. Por lo tanto, señala que la presente acción de tutela no cumple con el requisito de subsidiariedad.

23. Finalmente, Colpensiones señaló que *"el trámite alegado por el accionante en la presente tutela debe ser declarado improcedente, ante la consagración del patrimonio público como un derecho colectivo"*[20]. Para ello, señaló que el artículo 88 de la Constitución y el literal e) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 reconocen al patrimonio público como un derecho colectivo. Asimismo, citó las sentencias T-399 de 2013 y T-540 de 2013 para señalar que la defensa del patrimonio público debe ser observado por todas las autoridades estatales, incluyendo a los jueces de tutela.

[20] Ibidem, p. 11.

24. En sede de revisión, el Gerente de Defensa Judicial de Colpensiones presentó un escrito de intervención ante el despacho sustanciador. En ese escrito, el representante de Colpensiones solicitó *"Disponer en la sentencia de tutela la* ***DESVINCULACIÓN POR FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA*** (sic) *de la entidad que represento, conforme a lo señalado en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, toda vez que no somos la entidad que presuntamente vulneró los derechos fundamentales alegados por la accionante."*

25. Esta solicitud se sustenta en que *"la inconformidad que llevó a la señora* [Elizabeth] *a interponer la acción de tutela se derivó de la desvinculación del programa de subsidio PSAP, mas no de una negativa por parte de esta Administradora."* Adicionalmente, señala que *"a la fecha no existe reclamación administrativa alguna ante COLPENSIONES de ningún tipo por parte de la accionante, o que haya puesto en conocimiento a esta Administradora de las circunstancias que dieron origen a la acción de tutela objeto de revisión, así mismo, tampoco se evidencia que se hubiere realizado algún estudio o reconocimiento prestacional a su favor."*

Contestación del Ministerio del Trabajo[21]

26. El Ministerio del Trabajo, por medio de un asesor de la Oficina Asesora Jurídica, solicitó (i) que *"se CONMINE a Colpensiones a presentar cuenta de cobro ante el Administrador Fiduciario, para que se pueda surtir el trámite de vigencias expiradas, y poder girar los ciclos 2,86 adeudados, sin que pueda sobrepasarse de las 650 semanas subsidiadas"*; y (ii) *"declarar la excepción de cobro de lo no debido frente a la pretensión de que se le subsidien ciclos posteriores al límite de 650 semanas."*

27. Previo a sustentar sus pretensiones, el Ministerio del Trabajo señaló aspectos generales del programa de subsidio al aporte pensional. En ese sentido, señaló que el Fondo de Solidaridad Pensional –creado por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 como una cuenta especial de la Nación– integra la subcuenta de solidaridad con el fin de subsidiar una parte de las cotizaciones al sistema general de pensiones de las personas más vulnerables. Dentro de

[21] Expediente digital, archivo "12ContestacionMintrabajo.pdf".

esta subcuenta se enmarca el programa de subsidio al aporte pensional, del cual se reiteró su carácter temporal y parcial.

28. Dentro de este contexto, dicha Cartera Ministerial indicó que la verificación de los requisitos de acceso y permanencia le corresponden al Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional 2022 –como administrador del Fondo de Solidaridad Pensional– le corresponde verificar los requisitos de acceso y permanencia de los beneficiarios del subsidio pensional.

29. Al referirse al presente caso, en primer lugar, el Ministerio del Trabajo señaló la imposibilidad de subsidiar más de 650 semanas. Adicionalmente, indicó que para aquel momento se adeudaban 2.86 semanas a la accionante, para lo cual se debía realizar un procedimiento de vigencias expiradas en el que (i) Colpensiones presente una cuenta de cobro; (ii) el administrador financiero valida y verifica los recursos disponibles; (iii) la interventoría del encargo fiduciario avala la cuenta; y (iv) el Ministerio del Trabajo realiza el trámite para girar los recursos.

30. En segundo lugar, el Ministerio presentó la excepción de cobro de lo no debido, señalando que la obligación se limita a 650 semanas.

Contestación del Ministerio de Salud

31. El Ministerio de Salud se abstuvo de participar en el presente trámite.

2.2. Sentencia de primera instancia[22]

32. El Juzgado 002 Penal del Circuito de Armenia resolvió amparar el derecho a la seguridad social de la señora *Elizabeth*, por lo que le ordenó al Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional 2022 y al Ministerio del Trabajo continuar con los pagos de las 54 semanas restantes.

33. Para ello, el Juzgado ejerció la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar el literal c) del artículo 2.2.14.1.24 del Decreto 1833 de 2016, en el que se establece el cumplimiento del período máximo para el otorgamiento del

[22] Expediente digital, archivo "14FalloTutela.pdf".

subsidio como causal de pérdida de la condición de beneficiario del subsidio pensional. Dicha autoridad judicial consideró que, teniendo en que cuenta a la accionante le faltaba cotizar 54 semanas y su contexto socioeconómico, dicha disposición resultaba inconstitucional.

2.3. Impugnación[23]

34. Dentro del término legal, el Ministerio del Trabajo impugnó la decisión de primera instancia. Para el Ministerio, el Juzgado 002 Penal del Circuito de Armenia efectuó indebidamente la excepción de inconstitucionalidad, ya que no justificó que el contenido normativo del artículo 28 de la Ley 100 de 1993, así como los artículos 2.2.14.1.24 y 2.2.14.1.28 del Decreto 1833 de 2016, sea evidentemente contrario a la Constitución. En consecuencia, solicitó revocar la sentencia de primera instancia.

2.4. Sentencia de segunda instancia[24]

35. A través de sentencia del 3 de diciembre de 2024, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia revocó la sentencia impugnada y, en consecuencia, negó la tutela de los derechos solicitados.

36. En primer lugar, en la sentencia se establece el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, toda vez que la accionante, al tener 61 años de edad (en ese momento), es un sujeto de especial protección constitucional.

37. Posteriormente, la Sala Penal del Tribunal de Armenia señaló que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la excepción de inconstitucionalidad es excepcional, por lo que requiere que la contradicción entre la disposición legal o reglamentaria objeto de análisis sea manifiestamente contraria a la Constitución. Esto se justifica en la presunción de constitucionalidad de la que gozan todas las disposiciones vigentes.

38. En ese sentido, la Sala Penal del Tribunal concluyó que en el caso concreto no hay lugar a aplicar la excepción de inconstitucionalidad, ya que la

[23] Expediente digital, archivo "17EscritoImpugnacionMintrabajo.pdf".
[24] Expediente digital, archivo "20FalloSegundaInstancia.pdf".

temporalidad garantiza el correcto funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional. Por lo tanto, la extensión del tiempo establecido del subsidio pondría en riesgo la sostenibilidad del programa de subsidio al aporte pensional y del sistema de seguridad social en pensiones.

39. Por una parte, explicó el Tribunal, la situación de la señora *Elizabeth* no es excepcional a la de los demás beneficiarios del subsidio pensional, quienes son personas mayores con carencias económicas. En virtud del principio a la igualdad, la excepción de inconstitucionalidad aplicada a su caso se convertiría en la regla general.

40. Por otra parte, el Tribunal consideró que, contrario a lo señalado por el Juzgado de primera instancia, el tiempo a extender el subsidio no es poco, ya que 54 semanas equivalen a más de un año de cotización.

41. Finalmente, el Tribunal cita sentencia SU-338A de 2021, en el que la Corte Constitucional reiteró el carácter temporal del programa de subsidio al aporte pensional.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

42. La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 86 y el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por virtud de la selección y del reparto realizado en la forma que establece el Reglamento Interno de la Corporación (Acuerdo 01 de 2025).

2. Análisis de procedibilidad

43. A continuación, la Sala procederá a realizar el análisis de procedibilidad de la acción de tutela, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución

Política, el Decreto Ley 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional pertinente.

2.1. Legitimación en la causa por activa

44. La legitimidad en la causa por activa está consagrada en el artículo 86 constitucional[25] y en el artículo 10º del Decreto Ley 2591 de 1991[26]. Estas disposiciones establecen que cualquier persona puede interponer, directamente o a través de apoderado, la acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales.

45. La acción de tutela objeto de revisión fue presentada por la señora *Elizabeth*, a través de apoderado, quien allegó poder especial para representarla en el presente trámite[27]. En ese sentido, se acredita la legitimidad en la causa por activa.

2.2. Legitimación en la causa por pasiva

46. La jurisprudencia ha definido la legitimación en la causa por pasiva como la aptitud legal para ser llamado a responder por la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales alegados[28]. En ese sentido, en virtud del artículo 86 constitucional, así como de los artículos 5º y 42 del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier autoridad pública y contra particulares cuando (i) prestan un servicio público, (ii) su conducta afecta grave y directamente al interés colectivo, o (iii) el accionante se encuentre en estado de subordinación o indefensión frente al mismo[29].

---

[25] Constitución Política, artículo 86: *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces* […]*, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.*

[26] Decreto Ley 2591 de 1991, artículo 10º: *"La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos."*

[27] Expediente digital, archivo "02AnexoPoderes.pdf".

[28] Corte Constitucional, Sentencias T-048 de 2025, T-033 de 2025, T-522 de 2024, T-141 de 2023, T-317 de 2017.

[29] Ibidem.

47. La presente acción de tutela fue presentada ante el retiro de la señora *Elizabeth* al programa de subsidio al aporte pensional y se dirigió en contra de Colpensiones, Fiduagraria S.A. y Fiducentral S.A.

48. El artículo 25 de la Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad Pensional como una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio de Trabajo, cuyos recursos son administrados por sociedades fiduciarias de naturaleza pública. En ese sentido, el artículo 39 de la Ley 489 de 1998 establece que las entidades adscritas sin personería jurídica cumplen sus funciones bajo la orientación, coordinación y control de la autoridad a la que se adscriben.

49. Por su parte, el Decreto 1833 de 2016 establece que al administrador del Fondo le corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento del subsidio de la subcuenta de solidaridad[30] y otorgar el subsidio[31], a través de la transferencia de los recursos correspondientes a la administradora de pensiones[32]. Conforme a las disposiciones citadas, el requisito de legitimación en la causa por pasiva se cumple en el presente caso.

50. El Ministerio del Trabajo orienta, coordina y controla el Fondo de Solidaridad Pensional, una cuenta especial de la Nación adscrita a esa Cartera. En tal calidad, autoriza el pago del subsidio, una vez Colpensiones realiza el cobro correspondiente, tal como fue señalado por dicho Ministerio en el trámite del presente asunto[33].

51. Por otra parte, la Corte Constitucional ha admitido la capacidad jurídica de los consorcios para comparecer como parte en procesos judiciales, teniendo en cuenta que el artículo 6º de la Ley 80 de 1993 les atribuyó a los consorcios la capacidad para celebrar contratos con las entidades estatales [34]. En el marco de la subcuenta de solidaridad, al Consorcio, como administrador del Fondo de Solidaridad Pensional, le corresponde verificar el cumplimiento de los requisitos y transferir los recursos del subsidio a Colpensiones, de acuerdo con los artículos 2.2.14.1.15, 2.2.14.1.24 y 2.2.14.1.26 del Decreto 1833 de 2016. En ese sentido, el Consorcio Fondo de Solidaridad 2022 está legitimado por pasiva, mientras que sus integrantes – Fiduagraria S.A., Fiduprevisora S.A. y

[30] Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.14.1.14.
[31] Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.14.1.17.
[32] Decreto 1833 de 2016, artículo 2.2.14.1.26.
[33] Expediente digital, archivo "12ContestacionMintrabajo.pdf".
[34] Corte Constitucional, Sentencia T-150 de 2016.

de Fiducentral S.A.– carecen de aptitud legal en el presente caso, por lo que se dispondrá su desvinculación.

52. Por otra parte, a Colpensiones, como administradora de pensiones, carece de competencias para determinar los beneficiarios del programa de subsidio al aporte pensional. En el marco de este, únicamente le corresponde presentar la cuenta de cobro correspondiente al administrador del Fondo de Solidaridad Pensional, de acuerdo con el artículo 2.2.14.1.26 del Decreto 1833 de 2016. En ese sentido, carece de legitimidad, razón por la que se desvinculará del presente asunto.

53. Finalmente, a pesar de que el Ministerio de Salud fue vinculado por el Juzgado de primera instancia, los reclamos que fundamentan la presente acción de tutela no se dirigen contra dicha autoridad. En consecuencia, se dispondrá su desvinculación.

2.3. Inmediatez

54. Este requisito exige que la acción de tutela sea presentada dentro de un término razonable respecto de la ocurrencia de la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. El análisis de inmediatez debe realizarse en cada caso concreto, *"en atención a, entre otros, los siguientes criterios: (i) las circunstancias personales del actor, (ii) su diligencia y posibilidades reales de defensa, (iii) la posible afectación a derechos de terceros derivada de la interposición tardía de la tutela y (iv) los efectos en el tiempo del hecho vulnerador, esto es, si se trata de una vulneración continuada o permanente."*[35]

55. En el presente caso, el 1º de febrero de 2024, el Consorcio le informó a la señora *Elizabeth* que estaba próxima a llegar al máximo de semanas subsidiadas, por lo que sería retirada del programa de subsidio al aporte pensional. En dos ocasiones posteriores, el 26 de marzo y el 15 de abril, la accionante le solicitó al Consorcio no ser retirada del programa. El 19 de abril, el Consorcio reiteró que, al cumplirse el límite de semanas, tendría que ser retirada. La tutela fue interpuesta el 21 de octubre de 2024.

[35] Corte Constitucional, Sentencias T-033 de 2025.

56. En ese sentido, la acción de tutela fue interpuesta cerca de seis meses después de la última comunicación del Consorcio. En ese sentido, es un término razonable que cumple con la inmediatez. En todo caso, en el presente caso se discute una faceta del derecho a la seguridad social que tiene un efecto constante. Este efecto se mantiene hasta la actualidad, toda vez que la pretensión de la accionante no ha sido resuelta. En esa medida, se configura una vulneración continuada, por lo que el análisis del requisito de inmediatez se encuentra acreditado.

2.4. Subsidiariedad

57. En virtud del artículo 86 de la Constitución y de los artículos 6º y 8º del Decreto Ley 2591 de 1991, la acción de tutela procede (i) cuando el afectado no cuente con otro medio de defensa judicial; (ii) cuando, a pesar de contarse con otro medio de defensa, este no sea idóneo o eficaz en las condiciones del caso concreto; y (iii) cuando se requiera para evitar la consumación de un daño irreparable.[36]

58. Durante el trámite del presente caso, el Consorcio y Colpensiones solicitaron declarar la improcedencia de la tutela. Estos accionados justificaron su solicitud en que el artículo 2º del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social establece que la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, es la competente para conocer *"las controversias relativas a la prestación de los servicios de la seguridad social que se susciten entre los afiliados, beneficiarios o usuarios, los empleadores y las entidades administradoras o prestadoras"*.

59. La señora *Elizabeth* acudió a la acción de tutela con el fin de no ser retirada del programa de subsidio al aporte pensional hasta que cumpla con las semanas requeridas para obtener la pensión de vejez. En ese sentido, en el presente caso, la accionante no solicita el reconocimiento pensional ni la controversia gira alrededor al servicio de la administración de pensiones. Al contrario, su pretensión consiste en continuar siendo beneficiada a un subsidio para el aporte pensional. El otorgamiento de subsidios no es un asunto enlistado en el precitado artículo 2º del Código Procesal del Trabajo. Por lo

[36] Corte Constitucional, Sentencias T-034 de 2025, T-141 de 2023, T-438 de 2020, entre otras.

tanto, la jurisdicción ordinaria, en su especialidad laboral, carece de competencia y el proceso ordinario laboral no resulta idóneo.

60. Por otra parte, la Corte Constitucional ha sostenido que el principio de igualdad (artículo 13 constitucional) adquiere una connotación especial al tratarse de personas mayores, ya que no solamente se trata de la prohibición de discriminación, sino que también implica disponer de un trato preferencial y protección reforzada[37]. En virtud de lo anterior, la Corte ha flexibilizado el análisis de subsidiariedad de las acciones de tutela interpuestas por personas mayores[38]. En la Sentencia T-074 de 2025, estableció que el análisis de subsidiariedad en los que se soliciten prestaciones económicas debe *"establecer (i) si se trata de un sujeto de especial protección constitucional; (ii) la forma en que el no pago de la prestación económica afectaría los derechos fundamentales y (iii) la actividad desplegada por el interesado para obtener su reconocimiento."*[39]

61. En ese sentido, en primer lugar, la accionante es una persona mayor[40] que carece de ingresos fijos y ejerce la jefatura de su hogar, clasificado en pobreza moderada por el SISBEN[41]. Asimismo, la accionante es la cuidadora de su madre de 85 años, diagnosticada con artritis reumatoidea, osteoporosis y artrosis[42]. Segundo, la exclusión de la accionante del programa de subsidio al aporte pensional tiene la capacidad de impedir que la accionante cumpla con los requisitos para acceder a la pensión de vejez, debido a que no cuenta con trabajo formal y sus ingresos son precarios. Tercero, la accionante desplegó una actividad diligente, ya que en más de una oportunidad le solicitó al administrador del Fondo de Solidaridad Pensional mantenerla en el programa.

62. Por lo tanto, en el presente caso, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz para resolver las pretensiones de la accionante. En consecuencia, se supera el requisito de subsidiariedad.

---

[37] Corte Constitucional, Sentencia C-395 de 2021.
[38] Corte Constitucional, Sentencias T-074 de 2025, T-043 de 2025, T-327 de 2024, T-301 de 2024, T-580 de 2023.
[39] Corte Constitucional, Sentencia T-074 de 2025.
[40] Expediente digital, archivo "03AnexoPruebas.pdf", p. 1.
[41] Ibidem, pp. 3 y 18.
[42] Ibidem, p. 9.

3. Problema jurídico y metodología de la decisión

63. En el presente caso, la accionante es una señora de 62 años que se hace cargo de su madre de 85 años, y que están censadas en la categoría B2 del SISBEN, equivalente a pobreza moderada. Acudió a la acción de tutela al considerar amenazados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital, a la igualdad y a la seguridad social. Esto, ante la advertencia del administrador del Fondo de Solidaridad Pensional de ser retirada al Programa de Subsidio al Aporte en Pensión, justificada en que está próxima a cumplirse con el período máximo establecido para el otorgamiento del subsidio.

64. En ese sentido, la Sala resolverá el siguiente problema jurídico: ¿Se vulneraron los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital, a la igualdad y a la seguridad social de la accionante al retirarla del programa de subsidio al aporte pensional por haber alcanzado el tope de 650 semanas subsidiadas?

65. Para resolver el problema jurídico, la Sala, en primer lugar, hará referencia a la protección jurídica a las personas mayores. Segundo, se abordará la seguridad social como derecho fundamental autónomo y servicio público obligatorio, así como el diseño del Fondo de Solidaridad Pensional y la excepción de inconstitucionalidad sobre las disposiciones que establecen causales de pérdida del subsidio. Finalmente, se resolverá el caso concreto.

4. Protección a las personas mayores

66. Las personas mayores gozan de una especial protección, cuyo contenido se procederá a identificar. Para ello, en primer lugar, se señalará que la Convención sobre Personas Mayores hace parte del bloque de constitucionalidad. Posteriormente, se determinará la población objeto de esta protección. Finalmente, se señalarán el contenido de la protección.

4.1. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos de las Personas Mayores como parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto

67. La Convención sobre Personas Mayores es un tratado internacional del que Colombia es parte en virtud de la Ley 2055 de 2020, declarada exequible a través de la sentencia C-395 de 2021, y el acto de adhesión realizado en septiembre de 2022. Asimismo, esta Convención se integra al bloque de constitucionalidad como se procede a justificar.

68. En la Sentencia C-039 de 2025, la Corte Constitucional hizo un recuento sobre el desarrollo jurisprudencial de la doctrina del bloque de constitucionalidad. En ese sentido, indicó que, conforme al inciso segundo del artículo 93 constitucional, que el bloque de constitucionalidad abarca todos los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia que guarden relación con derechos constitucionalmente reconocidos[43].

69. Por otra parte, el bloque de constitucionalidad tiene la función de armonizar el principio de supremacía constitucional (artículo 4º constitucional) con la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos (artículo 93 constitucional)[44]. Por lo tanto, los instrumentos que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto deben interpretarse de manera sistemática y armónica con la Constitución. Su propósito es ampliar las garantías constitucionales en beneficio de las personas[45]. En ese sentido, el método sistemático permite realizar una interpretación del contexto normativo, integrando las disposiciones constitucionales, así como las del bloque de constitucionalidad de la materia. El resultado de esta interpretación no puede restar el alcance o disminuir la protección de los derechos fundamentales[46].

70. Teniendo en cuenta que la Convención sobre Personas Mayores reconoce derechos humanos, este es un instrumento internacional que hace parte del bloque de constitucionalidad.

---

[43] Corte Constitucional, Sentencia T-1319 de 2001.
[44] Corte Constitucional, Sentencias SU-070 de 2025, C-039 de 2025, SU-081 de 2024 y C-030 de 2023.
[45] Corte Constitucional, Sentencias C-039 de 2025 y SU-081 de 2024.
[46] Ibidem.

4.2. Población objeto de la protección y justificación

71. El artículo 46 constitucional usa el concepto "personas de la tercera edad" como destinatarios de protección y asistencia especial de la que concurren el Estado, la sociedad y la familia. Por su parte, el artículo 2º de la Convención sobre Personas Mayores definió a las "personas mayores" como *"Aquella de 60 años o más, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a los 65 años. Este concepto incluye, entre otros, el de persona adulta mayor."*

72. En la Sentencia C-395 de 2021, la Corte Constitucional se pronunció sobre la definición de "persona mayor" contenida en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. En ese contexto, advirtió que su jurisprudencia previa carecía de uniformidad para determinar quién debe ser considerado como persona de la tercera edad.

73. Esta falta de coherencia se explicaba por la coexistencia de dos criterios. El primero de ellos, de corte cronológico, define a la persona de la tercera edad con base en una edad determinada, en la mayoría de los casos, esta se determinó a partir de la esperanza de vida promedio en Colombia[47]. El segundo criterio es contextual, se basa en el artículo 7º de la Ley1276 de 2009. Según este, la condición de persona mayor no se determina por un umbral etario fijo, sino por los efectos concretos del envejecimiento en la vida de cada individuo. Es decir, depende de cómo el paso del tiempo haya afectado sus capacidades, situación socioeconómica o nivel de autonomía[48].

74. Por otra parte, la Convención define a las personas mayores como aquellas mayores de 60 años o 65, si así lo determinaba la ley interna, la cual fue declarada exequible por la Corte de la siguiente manera:

> *209. En suma, en el marco de lo anterior, si bien la jurisprudencia constitucional no ha sido pacífica en cuándo un individuo puede ser considerado de la tercera edad, que es la categoría constitucional frente a la cual se deriva una protección especial a un grupo en condiciones de especial vulnerabilidad, por medio de la presente sentencia, ello no comporta una contradicción con la norma*

[47] Corte Constitucional, Sentencias T-844 de 2014, T-047 de 2015 y T-013 de 2020.
[48] Corte Constitucional, Sentencia C-395 de 2021.

convencional, puesto que existe una coincidencia entre el concepto adoptado en la legislación interna. Así, el adulto mayor es aquella persona que acredita 60 o más años. Ahora bien, en relación con el concepto interno de persona de la tercera edad es menester aclarar que dicha acepción es empleada por el instrumento internacional como sinónimo del adulto mayor y no se relaciona con las definiciones legales internas[49].

75. Recientemente, en el análisis de la subsidiariedad de las sentencias T-074 de 2025, T-043 de 2025, T-327 de 2024, T-301 de 2024 y T-580 de 2023, la Corte utilizó los términos adulto mayor y persona de la tercera edad como sinónimos para referirse a las personas mayores de 60 años.

76. En ese sentido, se considera que la protección jurídica a las personas mayores es de carácter incremental desde los 60 años y resulta reforzada para quienes excedan dicho promedio de vida. La destinación de la protección jurídica a este grupo poblacional se justifica en (i) la función armonizadora del bloque de constitucionalidad y los principios *pro persona*, de interpretación conforme y de progresividad; (ii) el artículo 2º de la Convención sobre Personas Mayores y su declaratoria de exequibilidad; y (iii) a las sentencias de tutela expedidas por distintas Salas de Revisión en vigencia de la mencionada Convención.

4.3. Contenido de la protección jurídica a las personas mayores

77. La protección jurídica a las personas mayores parte de considerarlas como sujetos plenos de derechos. De acuerdo con la CIDH, *"la población mayor es un grupo diverso, de individuos con derechos plenos, problemas particulares y diferentes para cada uno de estos"*[50]. Bajo esta premisa, la protección jurídica a las personas mayores integra disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad.

78. Si bien el artículo 46 de la Constitución consagra expresamente la protección de las personas de la tercera edad, este artículo no agota la

[49] Corte Constitucional, Sentencia C-395 de 2021.

[50] CIDH. Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas. Doc. 397/22, 31 de diciembre de 2022, párr. 64.

protección a las personas mayores. En la sentencia C-395 de 2021, esta Corte realizó un desarrollo comprehensivo de su jurisprudencia en relación con las personas mayores, destacando los derechos reconocidos por la Constitución han sido interpretados de manera de manera específica cuando se trata de esta población.

79. Por otra parte, instrumentos del bloque de constitucionalidad, como el Protocolo de San Salvador[51] y la Convención sobre Personas Mayores reconocen medidas especiales de protección a estas personas. El artículo 17 del Protocolo de San Salvador reconoce que *"Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad"*, lo cual implica deberes especiales a cargo del Estado en materia de (i) asistencia integral, incluyendo alimentación y atención médica especializada; (ii) inclusión laboral adecuada; y (iii) fortalecimiento comunitario.

80. Dentro del bloque de constitucionalidad, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores representa un cambio de paradigma en la manera de concebir la vejez. Deja atrás la visión que la asociaba con un problema o una carga social, y en su lugar promueve el reconocimiento de las personas mayores como sujetos plenos de derechos, al abordar el envejecimiento desde una perspectiva de derechos humanos[52].

81. En ese sentido, según el artículo 1º, la Convención tiene como finalidad *"promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad*". Por su parte, el artículo 3º consagra sus principios generales, entre los que se destacan la dignidad, independencia y autonomía de las personas mayores; la autorrealización; el buen trato y la atención preferencial; el enfoque diferencial; y la responsabilidad estatal con participación de la familia y la comunidad.

[51] Aprobado mediante la Ley 319 de 1996 y declaratoria de exequibilidad mediante la sentencia C-251 de 1997.

[52] CIDH. Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas. Doc. 397/22, 31 de diciembre de 2022, párr. 67.

5. Derecho a la seguridad social y subsidio al aporte pensional

82. A continuación, se abordará el derecho y servicio público obligatoria de la seguridad social, señalando su naturaleza jurídica, objeto y contenido. Posteriormente, se hará referencia al funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional. En tercer lugar, se recopilará la jurisprudencia constitucional en la que se ha ejercido la excepción de inconstitucionalidad sobre las disposiciones que desarrollan el carácter temporal del subsidio pensional.

5.1. Naturaleza y contenido de la seguridad social

83. A continuación, se hará referencia a la naturaleza jurídica de la seguridad social, así como se identificará su objeto y contenido. Para ello, se tendrá en cuenta el artículo 48 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional pertinente. De igual forma, se considerarán los tratados internacionales en los que Colombia es parte, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("PIDESC") y el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos –también conocido como el Pacto de San Salvador–.

84. La seguridad social posee una naturaleza jurídica dual: se configura como un derecho fundamental irrenunciable y, a la vez, como un servicio público de carácter obligatorio. El carácter *iusfundamental* queda respaldado por el artículo 48 de la Constitución, que la reconoce expresamente como un derecho "irrenunciable", junto con el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el artículo 9 del Pacto de San Salvador.

85. En ese sentido, la Corte Constitucional ha reconocido que la seguridad social es un derecho fundamental autónomo[53], cuyo objeto consiste en proteger al ser humano frente a contingencias que le puedan impactar[54]. Por lo que su objetivo primordial *"es darle a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que tanto el nivel, como la calidad de vida no sufrirán, dentro de la*

[53] Corte Constitucional. Sentencias T-490 de 2024, C-197 de 2023, SU-440 de 2021, T-039 de 2017, T-046 de 2016, T-013 de 2011, entre otras.
[54] Corte Constitucional. Sentencias T-490 de 2024 y T-045 de 2022.

medida de lo posible, un menoscabo significativo a raíz de coyunturas o dificultades de orden social o económico […] como la vejez (…).”[55]

86. Por otra parte, como servicio público, la seguridad social *“está compuesto por el conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad.”*[56] El artículo 48 Superior dispone que este servicio público tiene el carácter de obligatorio y se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, siguiendo los principios *“de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.”*

87. En cuanto a su contenido, la Corte Constitucional ha señalado que *“del derecho a la seguridad social se desprende el derecho a la pensión de jubilación, que consiste en recibir el goce efectivo de una mesada calculada de acuerdo con los factores dispuestos por la ley para la situación de cada persona.”*[57] Por su parte, el Comité DESC ha señalado que *“el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación”*[58].

88. Asimismo, el Comité DESC ha identificado cuatro elementos del derecho a la seguridad social[59]. El primero de ellos es la disponibilidad, que hace referencia a la existencia de un sistema funcional de seguridad social. El segundo elemento es la cobertura de riesgos e imprevistos, como la vejez. En virtud de este, los Estados deben garantizar prestaciones no contributivas, servicios sociales u otras ayudas para las personas mayores que no cumplan con los requisitos de cotización ni cuenten con ingresos suficientes. El tercer elemento es la suficiencia, que exige que las prestaciones, sean en efectivo o en especie, tengan un monto y duración adecuados. Estas deben permitir el goce efectivo de los derechos a la protección familiar, condiciones de vida dignas y acceso adecuado a la atención en salud. El cuarto elemento es la accesibilidad, que comprende: (i) cobertura universal con medidas especiales para grupos vulnerables; (ii) condiciones de acceso razonables y

[55] Corte Constitucional. Sentencias T-490 de 2024 y T-415 de 2017. En el mismo sentido, ver: SU-440 de 2021, T-608 de 2019, T-471 de 2017, T-658 de 2008.
[56] Corte Constitucional. Sentencias SU-440 de 2021 y T-1040 de 2008.
[57] Corte Constitucional. Sentencias T-039 de 2017 y T-013 de 2011.
[58] Comité DESC. Observación general No. 19. E/C.12/GC/194 de febrero de 2008.
[59] Ibidem.

proporcionales; (iii) cotizaciones asequibles; (iv) participación en la administración del sistema, y (v) acceso oportuno y físico a los servicios y prestaciones.

89. El derecho a la seguridad social también fue reconocido por la Convención sobre Personas Mayores. En su artículo 17, esta Convención establece la obligación del Estado de promover progresivamente, dentro de los recursos disponibles, el acceso de las personas mayores a un ingreso digno mediante sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social.

90. Asimismo, el reconocimiento y pago de la pensión de vejez es un medio que materializa el derecho a la seguridad social[60]. Esta se ha definido como *"la prestación económica, surgida con ocasión de la acumulación de cotizaciones y de tiempos considerables de servicios efectuados, que busca retribuir la actividad desarrollada por el trabajador y garantizar su mínimo vital cuando llega a una edad (vejez) en la que su fuerza laboral ha disminuido."*[61]

5.2. Fondo de Solidaridad Pensional y Programa de Subsidio Pensional

91. La Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad Pensional, en desarrollo de la facultad otorgada en el inciso 1º del artículo 48 Superior al Legislador para determinar los mecanismos para materializar los principios que rigen al servicio público obligatorio de la seguridad social. De acuerdo con el artículo 26 de la Ley 100 de 1993, el objeto del Fondo de Solidaridad Pensional consiste en *"subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, personas en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional."*

[60] Corte Constitucional. Sentencias T-490 de 2024.

[61] Corte Constitucional. Sentencias SU-440 de 2021, C-083 de 2019, T-101 de 2020, T-436 de 2017, T-241 de 2017, entre otras.

92. La Corte Constitucional ha considerado que el Fondo de Solidaridad Pensional constituye una manifestación del Estado social de derecho, al ser un mecanismo de redistribución para garantizar los derechos de las personas menos favorecidas ante riesgos que merman su capacidad laboral[62]. En ese sentido, el Fondo maximiza la cobertura del Sistema General de Pensiones a través de dos mecanismos. *"El primero, consiste en otorgar un subsidio a la cotización que debe efectuar una persona (subcuenta de solidaridad). El segundo, mediante la protección de quienes se encuentran en estado de pobreza extrema o indigencia, por cuenta de otra subvención que busca suplir parte de las necesidades básicas de los beneficiarios (subcuenta de subsistencia)."*[63] El primer mecanismo, la subcuenta de solidaridad, constituye el programa de subsidio al aporte pensional y es el relevante para el presente caso.

93. Teniendo en cuenta que el Fondo de Solidaridad Pensional es un programa público que busca garantizar el derecho fundamental a la seguridad social, todas las disposiciones sobre su funcionamiento deben ser analizadas a partir del principio de efecto útil de los derechos fundamentales. Esto implica considerarlas como disposiciones que maximizan la eficacia de los derechos fundamentales en juego.

94. De acuerdo con el artículo 28 de la Ley 100 de 1993, el subsidio al aporte pensional es de carácter temporal y parcial. En la Sentencia T-757 de 2011, la Corte Constitucional señaló que permitir que el subsidio perdurara en el tiempo, se afectaría la sostenibilidad financiera del Fondo, lo que a su vez imposibilitaría que más personas accedieran al beneficio que este otorga[64]. En ese sentido, el carácter temporal y parcial persigue dos objetivos: garantizar la sostenibilidad financiera del Fondo y desarrollar el principio de universalidad.

95. A su vez, el artículo 25 de la misma Ley estableció que la administración, el funcionamiento y la destinación de recursos del Fondo se realizará de acuerdo con la reglamentación expedida por el Gobierno Nacional. Asimismo, la proporción del subsidio también está sujeto a la reglamentación del Gobierno, de acuerdo con el artículo 26 de la misma Ley.

---

[62] Corte Constitucional, Sentencias C-243 de 2006 y C-1054 de 2004.

[63] Corte Constitucional, Sentencia SU-338A de 2021.

[64] Corte Constitucional, Sentencia T-757 de 2011.

95. En ese sentido, el Gobierno expidió el Decreto 3771 de 2007 (compilado en el Decreto 1833 de 2016). Los artículos 13[65] y 24[66] materializan el carácter temporal y parcial del subsidio, al establecer los requisitos para acceder al programa de subsidio, así como las causales de pérdida del beneficio.

97. El literal c) del artículo 24 del citado Decreto Reglamentario establece la causal de pérdida del beneficio por *'cumplimiento del período máximo establecido para el otorgamiento del subsidio'*. De acuerdo con el artículo 12 del mismo Decreto, le corresponde al Consejo Nacional de Política Social

[65] Decreto 3771 de 2007. Artículo 13 (compilado en el artículo 2.2.13.5.1 del Decreto 1833 de 2016). Requisitos para ser beneficiario de los subsidios de la subcuenta de solidaridad. Son requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la subcuenta de solidaridad, los siguientes: 1. Ser mayor de 35 años y menor de 55 años si se encuentran afiliados a Colpensiones o menores de 58 años si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con doscientas cincuenta (250) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezcan. 2. Ser mayores de 55 años si se encuentran afiliados a Colpensiones o de 58 si se encuentran afiliados a los fondos de pensiones, siempre y cuando no tengan un capital suficiente para financiar una pensión mínima y contar con quinientas (500) semanas como mínimo, previas al otorgamiento del subsidio, independientemente del régimen al que pertenezcan. 3. Estar afiliado al sistema general de seguridad social en salud.

[66] Decreto 3771 de 2007. Artículo 24 (compilado en el artículo 2.2.14.1.24 del Decreto 1833 de 2016). Pérdida del derecho al subsidio. El afiliado perderá la condición de beneficiario del subsidio al aporte en pensión en los siguientes eventos: || 1. Cuando adquiera capacidad de pago para cancelar la totalidad del aporte a la pensión. || 2. Cuando cese la obligación de cotizar en los términos del artículo 17 de la Ley 100 de 1993 o cuando cumplan 65 años de edad, de conformidad con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 100 de 1993. || 3. Cuando se cumpla el período máximo establecido para el otorgamiento del subsidio. || 4. Cuando deje de cancelar seis (6) meses continuos el aporte que le corresponde. La entidad administradora de pensiones correspondiente tendrá hasta el último día hábil del sexto mes para comunicar a la entidad administradora del Fondo de Solidaridad Pensional sobre tal situación, con el fin de que esta proceda a suspender su afiliación al programa. En todo caso, la administradora del Fondo de Solidaridad Pensional deberá verificar que no se haya cobrado el subsidio durante este período. La pérdida del derecho al subsidio por esta causal será por el término de seis (6) meses, contados a partir del momento de la suspensión de la afiliación al programa. Vencido este término, quien fuera beneficiario podrá efectuar una nueva solicitud de ingreso al Fondo de Solidaridad Pensional, hasta completar las 750 semanas subsidiadas, siempre y cuando cumpla la edad y semanas de cotización o tiempo de servicio, señaladas en la normatividad vigente para ser beneficiarios del mismo. || 5. Cuando se demuestre que, en cualquier tiempo, el beneficiario ha suministrado datos falsos para obtener el subsidio; que se encuentra afiliado a un fondo de pensiones voluntarias, o que posee capacidad económica para pagar la totalidad del aporte. En los eventos previstos en este numeral, y sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, el beneficiario perderá la totalidad de los recursos aportados por el Fondo de Solidaridad Pensional durante el tiempo en el cual permaneció afiliado sin el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiario del subsidio y no podrá en el futuro volver a ser beneficiario del programa. Los aportes efectuados por el fondo, junto con los correspondientes rendimientos financieros, deberán devolverse a la Entidad Administradora del Fondo de Solidaridad Pensional, dentro de los treinta días siguientes a la pérdida del subsidio. Los aportes efectuados por la persona que perdió el subsidio le serán devueltos junto con los rendimientos financieros, descontando los gastos de administración, como si nunca hubiese cotizado al sistema. || 6. Cuando el beneficiario del subsidio se desafilie del sistema general de seguridad social en salud, ya sea del régimen contributivo o del régimen subsidiado. Las personas que hubiesen perdido el subsidio por esta causal en cualquier momento podrán ser sujetos de nuevos subsidios del fondo, hasta completar las 750 semanas subsidiadas, siempre y cuando cumplan con los requisitos de edad y semanas de cotización o tiempo de servicio, señaladas en la normatividad vigente para ser beneficiarios del mismo.

establecer dicho período, a través del plan de extensión de cobertura. El último de ellos fue establecido en el documento CONPES 3605 de 2009.

98. Las condiciones de ingreso y permanencia en el programa constituyen reglas, es decir, normas imperativas de conducta que deben ser seguidas por el administrador del Fondo. La causal que motiva la presente sentencia, *'el cumplimiento del período máximo establecido para el otorgamiento del subsidio'*, implica que el administrador debe desvincular del programa a las personas a las que se les subsidie el número máximo de semanas establecido. Al concretizar el carácter temporal y parcial del beneficio otorgado a través del Fondo de Solidaridad Pensional, esta regla y las demás reglas de ingreso y permanencia encuentra su justificación subyacente la sostenibilidad financiera del Fondo y garantizar la universalidad del sistema, tal como fue señalado previamente.

99. Sin embargo, estas reglas son susceptibles de ser inaplicadas en virtud de la excepción de inconstitucionalidad, tal como lo ha realizado la Corte Constitucional en algunas ocasiones.

5.3. Jurisprudencia sobre la excepción de inconstitucionalidad de las reglas de temporalidad del subsidio pensional

100. Todas las autoridades, incluyendo a los jueces de tutela, tienen el deber de ejercer la excepción de inconstitucionalidad *"en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales."*[67] Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha establecido que esta procede en los siguientes tres escenarios: *"(i) La norma es contraria a las [sic] cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad […]; (ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso; o, (iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del*

[67] Corte Constitucional, Sentencias T-156 de 2025, SU-429 de 2023, SU-132 de 2013, T-389 de 2009, T-808 de 2007, entre otras.

caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental"[68].

101. Como fue anunciado, las reglas que materializan el carácter temporal del subsidio al ahorro pensional son susceptibles de ser inaplicadas en virtud de la excepción de inconstitucionalidad. Estas reglas, al determinar el funcionamiento de un programa público que busca promover el derecho fundamental a la seguridad social, deben ser interpretadas a partir del principio de efecto útil de los derechos.

102. Las reglas se caracterizan por generalizar una serie de situaciones fácticas hipotéticas para dar una respuesta uniforme. Teniendo en cuenta el principio de efecto útil, las reglas de permanencia en el programa de solidaridad pensional –además de perseguir la sostenibilidad financiera y la universalidad– presumen que quienes incurren en alguna de sus causales para ser retirado, cuentan con los medios necesarios para cumplir los requisitos legales para acceder a la pensión de vejez.

103. Sin embargo, se presenta una sobreinclusión de casos cuando, a pesar de cumplirse con el presupuesto fáctico de la causa, la persona no cuenta con los medios suficientes para acceder a la pensión de vejez. En ese sentido, disponer de su retiro del programa implica contradecir una de sus finalidades perseguidas, que es el principio de universalidad de la seguridad social. En ese sentido, no puede considerarse este principio busca la universalidad en las afiliaciones al sistema de seguridad social, sino la universalidad en el goce efectivo del derecho. Además de contradecir una de las justificaciones subyacentes de las reglas sobre la temporalidad del subsidio, la aplicación señalada puede contradecir otras finalidades constitucionales, tales como la protección a las personas mayores, el derecho a la vida digna, entre otras.

104. En ese sentido, el carácter temporal del subsidio pensional ha sido objeto de pronunciamiento de esta Corte en el estudio de acciones de tutela. La primera vez, fue en la sentencia T-818 de 2009, en la que la Sala Séptima de Revisión de la Corte amparó los derechos al mínimo vital y a la seguridad social de una ciudadana de 75 años que no fue admitida al programa de subsidio al aporte pensional al ser mayor de 65 años y que debía cotizar 82 semanas para cumplir con los requisitos para acceder a la pensión de vejez. En ese caso, la Sala inaplicó, por vía de excepción de inconstitucionalidad, el

[68] Corte Constitucional, Sentencias T-156 de 2025, SU-429 de 2023, SU-109 de 2022 y T-681 de 2016.

artículo 29 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 24, literal b), del Decreto 3771 de 2007, al considerar que vulneraban los derechos fundamentales de la accionante, una persona de la tercera edad.

105. Posteriormente, en la sentencia T-757 de 2011, la Sala Octava de Revisión conoció la acción de tutela presentada por un ciudadano que fue retirado del programa de subsidio al aporte pensional al cumplir 65 años. En esa oportunidad, la Corte negó ejercer la excepción de inconstitucionalidad, argumentando que el carácter temporal del subsidio pensional busca garantizar la sostenibilidad del sistema y *"cobijar a la mayor cantidad de individuos y así lograr una cobertura universal."*[69] En esta sentencia, no se puso de presente que el accionante tuviera alguna situación de vulnerabilidad o que le obstaculizara de manera grave continuar con la cotización de las semanas restantes.

106. En 2017, la Sala Séptima de Revisión expidió la sentencia T-480 de 2017, en la que inaplicó el artículo 29 de la Ley 100 de 1993. En aquel caso, el accionante fue desvinculado del Fondo de Solidaridad al cumplir 65 años y que solo le faltaban 9,3 semanas.

107. Asimismo, en la T-376 de 2021, la Sala Octava de Revisión resolvió la tutela interpuesta por un ciudadano que perseguía el reconocimiento de la pensión de invalidez y fue retirado del programa al cumplir 65 años, a pesar de que solo le faltaban 4,57 semanas, por lo que decidió inaplicar las reglas de temporalidad, haciendo uso de la excepción de inconstitucionalidad.

108. Finalmente, la Sala Plena de la Corte estableció, en la SU-338A de 2021, los escenarios en los que procede la excepción de inconstitucionalidad sobre el artículo 29 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 24 del Decreto 3771 de 2007. En esa ocasión, la Corte negó el amparo solicitado de un ciudadano que reclamaba una pensión de invalidez y realizó aportes parciales en los últimos tres años, ya que se encontraba desvinculado del programa por haber alcanzado los 65 años. Por tal razón, el ciudadano no logró acreditar la cotización de 50 semanas en los 3 años anteriores a la fecha en que se constituyó la invalidez, de acuerdo con el artículo 1º de la Ley 860 de 2003. En ese sentido, la Sala Plena de la Corte consideró que el accionante no estaba próximo a cumplir los requisitos para acceder a una pensión, ya que le faltaba

[69] Corte Constitucional, Sentencia T-757 de 2011.

precisamente la totalidad de las semanas para acceder a la pensión de invalidez.

109. En la citada sentencia de unificación, la Corte estudió su precedente y llegó a dos conclusiones. Primero, las disposiciones relativas al carácter temporal del subsidio al aporte pensional –esto es el artículo 29 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 24 del Decreto 3771 de 2007– están vigentes y producen efectos. Segundo, la Corte Constitucional ha inaplicado dichas disposiciones, a través de la excepción de inconstitucionalidad, de manera absolutamente excepcional. *"En estos casos se encontró que los enunciados normativos, aplicados al caso concreto, chocaban, de modo ostensible, claro e indudable, con derechos fundamentales de personas que contaban con una especial vulnerabilidad, o que estaban muy cerca de acceder al derecho pensional. Solo por esta razón se admitió una separación momentánea, si se quiere, de la Ley 100 de 1993 y del Decreto 3771 de 2007."*[70]

110. Con base en el marco fáctico establecido en esta providencia, la Corte concluyó que la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad en favor de personas que realizaron aportes mediante el programa de subsidio al aporte después de haber cumplido los 65 años solo procede en presencia de circunstancias absolutamente excepcionales. Aunque no existe un listado cerrado de tales eventos, la Corte señaló como criterios relevantes los siguientes: (i) una situación de vulnerabilidad manifiesta del accionante; (ii) la configuración de una afectación evidente al debido proceso; y (iii) la proximidad al cumplimiento de los requisitos legales para acceder a la pensión, en la medida en que *"cuanto más próximo esté el momento de cumplir los requisitos pensionarios, más desproporcionado resulta aplicar de manera estricta los artículos cuestionados"*.[71]

111. Respecto a la situación de vulnerabilidad, se requiere que esta sea manifiesta. Es decir que, este escenario exige la presencia de un estado de vulnerabilidad distinto al ordinariamente exigido para acceder al programa. Esto se debe a que este programa tiene el objeto de subsidiar los aportes pensionales de los trabajadores asalariados o independientes *"que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte"*[72], por lo que

[70] Corte Constitucional, Sentencia SU-338A de 2021.
[71] Ibidem.
[72] Ley 100 de 1993, artículo 26.

adquirir capacidad de pago para asumir la totalidad del aporte a la pensión es causal de pérdida del subsidio[73].

6. Caso concreto

112. La accionante *Elizabeth*, de 62 años, es el único sustento de su hogar, compuesto por ella y su madre de 85 años, quien fue diagnosticada con artritis reumatoidea, osteoporosis y artrosis[74]. Desde hace varios años se dedica al comercio ambulante, por lo que no tiene ingresos fijos y estos han oscilado entre $300.000 y $600.000 mensuales[75]. Asimismo, el hogar que conforma la accionante está clasificado en el SISBEN B2, correspondiente a pobreza moderada[76]. Asimismo, la accionante solicitó un amparo de pobreza para iniciar un proceso civil de lesión enorme por la venta de su vivienda[77], así como enfrentó un proceso policivo de perturbación de la posesión, con el fin de que desalojara la vivienda que habita[78].

113. En febrero de 2024, el administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional le informó que sería retirada del programa de subsidio al aporte pensional al alcanzar el tope de semanas subsidiadas, conforme al artículo 24 del Decreto 3771 de 2007. La accionante solicitó la extensión del subsidio y la práctica de un estudio socioeconómico, alegando su situación económica y que cuenta con 1.246,14 semanas cotizadas[79], restándole 53,86 semanas para acceder a la pensión de vejez. Ambas peticiones que fueron negadas. A continuación, se procederá a resolver el caso concreto.

[73] Decreto 3771 de 2007, artículo 24, literal c). Compilado en el artículo 2.2.14.1.24 del Decreto 1833 de 2016.
[74] Ibidem, p. 9.
[75] Expediente digital, archivo "01EscritoTutela.pdf", p. 2.
[76] Expediente digital, archivo "03AnexoPruebas.pdf", pp. 3 y 18.
[77] Ibidem, p. 19.
[78] Ibidem.
[79] Ibidem, pp. 63 - 66.

6.1. Sobre la pretensión de inaplicar por inconstitucional el artículo 29 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 24 del Decreto 3771 de 2007 (compilado en el artículo 2.2.14.1.24 del Decreto 1833 de 2016)

114. Como fue indicado, la Corte Constitucional ha ejercido la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar el artículo 29 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 24 del Decreto 3771 de 2007, los cuales establecen el carácter temporal del subsidio pensional y establecen las causales de pérdida del beneficio. En esas ocasiones, la Corte consideró que las particularidades del caso generaban que la aplicación de dichas disposiciones resultara desproporcional y, consecuentemente, inconstitucional en el caso concreto. Asimismo, la aplicación de estas reglas implicaba, en esos casos, defraudar la justificación subyacente a ellas, al impedir el acceso al derecho a la pensión de personas mayores en situación de vulnerabilidad que ya habían cumplido con el requisito de edad y a quienes solo les restaban pocas semanas para cumplir con el requisito de cotización.

115. En el presente caso, la Sala concluye que la accionante es excepcional, ya que está próxima a cumplir los requisitos para acceder a la pensión de vejez y se encuentra en una situación de debilidad manifiesta. En primer lugar, al interponer la acción de tutela, la señora *Elizabeth* había cotizado 1.246,14 semanas[80], faltándole 53,86 semanas para acceder a la pensión de vejez, equivalente al 4,14%.

116. En segundo lugar, la accionante se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, debido a su edad, su rol de jefe del hogar y cuidadora de su madre, así como de su precaria situación económica. En ese sentido, la accionante tiene 62 años de edad, es decir que es una persona mayor, de acuerdo con la Convención sobre Personas Mayores. Asimismo, ejerce la jefatura de su hogar es el sustento económico de su hogar integrado por ella y por su madre de 85 años. La accionante tiene bajo su cargo permanente la responsabilidad de asegurar su sustento económico y el de su madre. Adicionalmente, la accionante es la cuidadora de su madre quien, además de su avanzada edad, tiene afectaciones en delicadas en su salud, por lo que requiere de cuidados especiales. Ambas conforman un hogar clasificado en

[80] Ibidem, pp. 63 - 66.

pobreza moderada por el SISBEN. Además de no contar con vivienda propia, la accionante solicitó un amparo de pobreza para iniciar un proceso civil de lesión enorme por la venta de su vivienda, así como enfrentó un proceso policivo de desalojo. A pesar de que la accionante fue declarada "no infractora" por la autoridad de policía, el conjunto de estas situaciones evidencia las dificultades de la accionante para satisfacer las necesidades básicas de su hogar. Por otra parte, la accionante carece de ingresos fijos y ejerce el trabajo en el espacio público.

117. Por lo tanto, la accionante se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, la cual es extraordinaria frente a la contemplada en las reglas de ingreso y permanencia en el programa de subsidio al aporte pensional. Esta debilidad obstaculiza gravemente que la accionante, a pesar de cumplir con el máximo de semanas subsidiadas por el programa, logre cumplir los requisitos legales exigidos para la pensión de vejez.

118. En consecuencia se hará uso de la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar –en este caso– el literal c) del artículo 24 del Decreto 3771 de 2009. Por lo tanto, se le ordenará al Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional 2022, en su calidad de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, a (i) reintegrar a la señora *Elizabeth* al programa de subsidio al aporte pensional hasta que cumpla con los requisitos de ley para acceder a la pensión de vejez; y (ii) adelantar las gestiones administrativas necesarias para el reconocimiento del subsidio en favor de la accionante desde la fecha en que fue suspendida del programa. Asimismo, se le ordenará al Ministerio del Trabajo adelantar los trámites necesarios para realizar los desembolsos correspondientes del subsidio pensional en favor de la accionante.

6.2. Incumplimiento del deber de diseñar el plan anual de extensión de cobertura

119. Durante el trámite de la presente acción de tutela, las entidades accionadas señalaron que la configuración de la causal de pérdida del subsidio pensional al cumplirse el período máximo para su establecimiento. Dicho período, según las entidades accionadas, estaba contemplados en el CONPES 3605 de 2009.

120. El artículo 12 del Decreto 3771 de 2007 (compilado en el artículo 2.2.14.1.12 del Decreto 1833 de 2016) establece el deber del Consejo Nacional de Política Económica y Social de diseñar, con periodicidad anual, el plan de extensión de cobertura. Este plan debe incluir (i) los grupos de población rural y urbana beneficiarios; (ii) el monto de los subsidios al aporte pensional; (iii) el tiempo por el cual se otorgarán; y (iv) las modalidades en que se concede el subsidio.

121. El último plan de extensión es el contenido en el documento CONPES 3605 de 2009, por lo cual se ha configurado un reiterado incumplimiento del deber de actualización contemplado en el citado artículo reglamentario. En ese sentido, persiste un incumplimiento de un deber reglamentario en cabeza del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

122. El incumplimiento de este deber generó impactos sobre los derechos fundamentales de la accionante. En virtud del artículo 9º de la Ley 797 de 2003, a partir del 1º de enero de 2005, se incrementó gradualmente el requisito de semanas cotizadas hasta llegar a 1.300 en 2015 para acceder a la pensión de vejez. En ese sentido, para el 2009 –fecha en la que se expidió el último plan de extensión de cobertura– se exigían 1.150 semanas cotizadas, menos a las cotizadas por la accionante.

123. Este incumplimiento genera efectos en el ejercicio de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la seguridad social de las personas mayores. A partir de 2015, se requieren de 1.300 semanas cotizadas para acceder a la pensión de vejez. Como fue explicado a detalle, el Fondo de Solidaridad Pensional persigue los principios de universalidad y solidaridad del servicio público de la seguridad social. Para asegurar su pertinencia del programa ante el cambio normativo y socioeconómico del país, el Decreto 3771 de 2007 dispuso la expedición anual de un plan de extensión de cobertura, que debía considerar e incluir el monto y el tiempo máximo de otorgamiento del subsidio. A partir de 2015 se aumentó el requisito de cotización para acceder a la pensión de vejez a 1.300 semanas. Dicho aumento en las semanas requeridas hace apremiante la expedición del plan de extensión de cobertura, ya que se trata de un cambio en el contexto normativo para acceder a la pensión.

124. En ese sentido, la expedición anual el plan de extensión de cobertura no solamente implica el cumplimiento de un deber reglamentario, sino que es

prioritario para cumplir con los principios que rigen el servicio público de seguridad social, atendiendo el aumento progresivo en el requisito de semanas cotizadas. La falta de actualización de dicho plan puede generar la inocuidad del programa de subsidio al aporte pensional, como ocurrió en el presente caso.

125. La Corte Constitucional ha reconocido la posibilidad de impartir órdenes a las autoridades no vinculadas a un proceso *"cuando sin comprometer su responsabilidad en la amenaza o violación de derechos fundamentales, se limita en la resolución del fallo a declarar las obligaciones ya previstas en el ordenamiento legal o reglamentario"*[81].

126. Por lo tanto, se ordenará al Departamento Nacional de Planeación, en su calidad de Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social[82], a realizar las actividades pertinentes para diseñar y expedir un nuevo plan de extensión de cobertura de la subcuenta de solidaridad, el cual deberá entrar a vigor en 2026. Este plan deberá atender los cambios normativos y jurisprudenciales para acceder al derecho a la pensión con el fin de actualizar el monto y el tiempo máximo en que se otorga el subsidio.

127. Finalmente, se oficiará a la Procuraduría General de la Nación para que, dentro del ámbito de sus competencias[83], acompañe el cumplimiento de las órdenes dictadas en esta providencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

[81] Corte Constitucional, Sentencia T-230 de 2024 y Auto 1087 de 2022.

[82] Decreto 2189 de 2017. Artículo 3, numeral 22.

[83] Constitución Política. Artículo 277. El Procurador General de la Nación, por si o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos. […]

Primero. REVOCAR la sentencia del 3 de diciembre de 2024, proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, y en su lugar **CONCEDER** el amparo de los derechos al mínimo vital y a la seguridad social.

Segundo. ORDENAR al Consorcio Fondo de Solidaridad Pensional 2022, en su calidad de administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, a (i) reintegrar a la señora *Elizabeth* al programa de subsidio al ahorro pensional hasta que cumpla con el requisito de semanas cotizadas para acceder a la pensión de vejez o hasta que tenga la capacidad económica para pagar los aportes; y (ii) adelantar las gestiones administrativas necesarias para el reconocimiento del subsidio en favor de la accionante desde la fecha en que fue suspendida del programa.

Tercero. ORDENAR al Ministerio del Trabajo a adelantar los trámites necesarios para realizar los desembolsos correspondientes al subsidio en favor de la señora *Elizabeth*.

Cuarto. ORDENAR al Departamento Nacional de Planeación, en su calidad de Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social, a realizar las actividades pertinentes para diseñar y expedir un nuevo plan de extensión de cobertura de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional, el cual deberá entrar en vigor en 2026.

Quinto. DESVINCULAR del presente asunto a la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones, y al Ministerio de Salud.

Sexto. ORDENAR que, por Secretaría General de la Corte, se oficie a la Procuraduría General de la Nación, para que, dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales, acompañe el cumplimiento de esta sentencia.

Séptimo. Por Secretaría General de esta Corporación, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ
Magistrada (e)

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General