

Sentencia T-025/15

Referencia:
Expediente T-4.505.009

Demandantes:
María Ofelia Torres Moreno y Delia Amparo Moreno Santamaría actuando como agentes oficiosos de sus padres Luis Felipe Torres y Teresa Emilia Moreno Santamaría, respectivamente.

Demandado:
Banco Agrario S.A.

Magistrado Ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil quince (2015)

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la providencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Dabeiba, el siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014), en el trámite de la acción de amparo constitucional promovida por la señoras María Ofelia Torres Moreno y Delia Amparo Moreno Santamaría actuando como agentes oficiosos de sus padres Luis Felipe Torres y Teresa Emilia Moreno Santamaría, respectivamente, contra el Banco Agrario S.A.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 4 de diciembre de 2013, las señoras María Ofelia Torres Moreno y Delia Amparo Moreno Santamaría actuando como agentes oficiosos de sus padres Luis Felipe Torres y Teresa Emilia Moreno Santamaría, respectivamente, presentaron acción de tutela contra el Banco Agrario S.A., con el propósito de obtener el amparo de los derechos fundamentales de sus agenciados a la

igualdad y al debido proceso, presuntamente vulnerados por el demandado al no aceptar los poderes que les otorgaron a sus hijas para que, en su nombre, reclamaran el subsidio del programa “Colombia Mayor”, porque no estaban autenticados por un notario o juez de la República.

2. Reseña fáctica

2.1. La señora María Ofelia Torres Moreno manifiesta que reside con su padre de 78 años de edad, en la vereda Naipes del municipio de Peque, Antioquia. Así mismo, refiere que su grupo familiar forma parte de la estrategia implementada por el Gobierno Nacional para la superación de la pobreza extrema “Red Unidos”, pues sus condiciones socioeconómicas son precarias.

2.2. Por su parte, la señora Delia Amparo Moreno Santamaría indica que vive con su madre de 75 años de edad, en la vereda San Julián de Barbacoas del municipio de Peque, Antioquia. De igual manera, sostiene que su familia está incluida en el programa “Red Unidos”, porque no cuentan con los recursos necesarios para subsistir.

2.3. Señalan que sus padres son beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que busca aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, viven en la indigencia o en la extrema pobreza; por medio de la entrega de un subsidio económico. Dicho valor es consignado en la sucursal del Banco Agrario S.A. ubicada en la cabecera del municipio de Peque, Antioquia.

2.4. Manifiestan que para llegar al casco urbano del municipio de Peque desde las veredas de Naipes y San Julián de Barbacoas, lugares de residencia, se debe caminar o ir en lomo de mula durante 7 horas por caminos de herradura. Por lo anterior, sostienen que es muy difícil para sus padres desplazarse hasta la sucursal del Banco Agrario S.A.

2.5. Indican que el Manual Operativo del programa “Colombia Mayor” prevé que los beneficiarios que por razones de discapacidad física o de otro orden no puedan presentarse ante la entidad bancaria respectiva para retirar el dinero correspondiente al subsidio podrán otorgar poder a un tercero para que en su nombre y representación lo reclame. Así mismo, establece que dicho poder debe ser autenticado por juez o notario y que tendrá la vigencia para un pago o un giro de subsidios.

2.6. En razón de lo expuesto, refieren que sus padres Luis Felipe Torres y Teresa Emilia Moreno Santamaría les otorgaron poder para que, en su nombre, reclamaran el subsidio del programa “Colombia Mayor”, en la sucursal del Banco Agrario S.A. del municipio de Peque, sin embargo, dichos documentos no fueron autenticados ante notario o juez de la República porque, en primer lugar, en la entidad territorial no existe notaría y la más cercana está a dos días, en el municipio de Ituango y en segundo lugar, el Juzgado Promiscuo Municipal de Peque está ubicado en la cabecera

municipal, es decir, a 7 horas de camino del lugar de residencia de sus progenitores.

2.7. Señalan que la sucursal del Banco Agrario S.A. ubicada en el municipio de Peque no aceptó los mencionados poderes porque no cumplen con los requisitos establecidos en el Manual de Operaciones del programa “Colombia Mayor” dentro de los cuales se encuentra que el poder debe estar autenticado por un notario o juez de la República.

2.8. Informan que, en una oportunidad, la Juez Promiscuo municipal de Peque autorizó a uno de sus funcionarios para que realizara una brigada por varias veredas con el fin de autenticar las firmas de los adultos mayores que siendo beneficiarios del programa “Colombia Mayor” no podían reclamar el subsidio directamente por su avanzada edad o por la distancia que existe entre su residencia y el casco urbano, sin embargo, la funcionaria manifestó que no lo haría nuevamente porque dicha función le corresponde es a la Notaría de Ituango y, además, porque las zonas a las que tuvo que desplazarse el funcionario del despacho son muy peligrosas y no puede exponer su vida, otra vez.

2.9. Indican que en la sucursal del Banco Agrario S.A. ubicada en el municipio de Santa Fe de Antioquia, en la que cobran los subsidios los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que residen en los municipios de Giraldo, Sabanalarga y Cañasgordas, aceptan los poderes que estén autenticados por el Inspector de Policía o el Secretario de Gobierno de la entidad territorial para la entrega del dinero a un tercero.

3.0. Indican que el Secretario de Gobierno del municipio de Peque, quien también ejerce funciones de Inspector de Policía, manifestó a la comunidad que está dispuesto a desplazarse a las veredas en que se encuentren los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pueden acudir al casco urbano a cobrar el subsidio, con el fin de autenticar las firmas de los poderes que otorguen a terceros, siempre y cuando la autoridad correspondiente o un juez de la República así lo autorice.

3.1. Refieren que los pagos del subsidio “Colombia Mayor” se efectúan bimestralmente y que dicho dinero permanece en la entidad bancaria o en la entidad autorizada para prestar el servicio de giros postales de cada municipio, como mínimo durante 10 días hábiles, de acuerdo con la programación que se establezca. Pasado este tiempo si los dineros no han sido cobrados, se devuelven al Fondo de Solidaridad Pensional y son consignados, nuevamente, en el siguiente giro junto con el dinero correspondiente al periodo actual. Sin embargo, si el beneficiario, nuevamente, no efectúa el cobro es bloqueado hasta que el ente territorial establezca el motivo o razón por la cual dicho cobro no se realizó con el fin de determinar si se retira o reactiva el pago.

3.2. Manifiestan que en el municipio de Peque no existe ninguna autoridad que pueda autenticar los mencionados poderes, pues no hay una notaría y la

Juez Promiscuo Municipal dice que no es competente para ejercer dicha función. Por consiguiente, solicitan al juez de tutela que ordene a la sucursal del Banco Agrario S.A. ubicada en el municipio de Peque aceptar los poderes que otorguen los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” a terceros, que estén autenticados por el Secretario de Gobierno, quien ejerce funciones de Inspector de Policía en la entidad territorial, tal y como lo hacen en la sucursal de la entidad bancaria situada en Santa fe de Antioquia con los poderes suscritos en el municipio de Giraldo.

Así mismo, que se le autorice de forma expresa al Secretario de Gobierno de la entidad territorial a realizar dicha función.

3. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela fue tramitada por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Dabeiba, despacho que a través de auto de veintinueve (29) de enero de dos mil catorce (2014) resolvió admitirla, correr traslado de la misma a la entidad demandada y vincular a la Alcaldía del municipio de Peque, al Inspector de Policía de Peque, el Consorcio Colombia Mayor 2013, al Juzgado Promiscuo Municipal de Peque, al Notario Único del Circulo de Ituango y al Ministro de Trabajo para efectos de ejercer su derecho a la defensa.

3.1. Banco Agrario S.A.

Durante el término otorgado para el efecto, la Directora de la sucursal del Banco Agrario S.A. ubicada en el municipio de Peque, solicitó al juez constitucional denegar el amparo invocado.

Refiere que el artículo 2° del Decreto 960 de 1970 establece que “la función notarial es incompatible con el ejercicio de autoridad o jurisdicción y no puede ejercerse sino dentro de los límites territoriales del respectivo Círculo de Notaría” por consiguiente, los alcaldes, inspectores de policía o secretarios de despachos judiciales no pueden realizar dicha función, ni siquiera cuando en el territorio no exista una notaría.

Sostiene que los Notarios son los encargados de dar testimonio escrito de que la firma puesta en un documento corresponde a la de la persona que la haya registrado ante él, previa confrontación de las dos. También pueden dar testimonio de que las firmas fueron puestas en su presencia, estableciendo la identidad de los firmantes.¹

En ese orden de ideas, señala que cuando en un municipio no exista notaría las personas que requieran de algún servicio deberán acudir a la más cercana, según el círculo notarial correspondiente. No obstante, en el caso en que un usuario esté en imposibilidad de concurrir podrá solicitar al notario que se

¹ Artículo 73 del Decreto 960 de 1970.

desplace a su residencia para realizar la presentación personal de las firmas, quien voluntariamente podrá hacerlo².

De conformidad con lo expuesto, advierte que el Banco Agrario S.A. no puede aceptar los poderes que otorguen los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” a terceros para retirar el subsidio, que no estén autenticados por notario público.

3.2. Inspector de Policía del municipio de Peque

El Secretario General y de Gobierno de Peque sostiene que en el municipio existe un problema con los adultos mayores que siendo beneficiarios del programa “Colombia Mayor” no pueden cobrar los subsidios directamente en la sucursal del Banco Agrario S.A. y tampoco pueden acudir al casco urbano a autenticar el poder que otorgan a un tercero para que, en su nombre, lo cobre, porque la mayoría tienen graves problemas de salud o residen en veredas ubicadas a 8 horas de camino del casco urbano.

Señala que luego de reunirse con varias autoridades del municipio de Peque para buscar una solución al mencionado problema, se decidió que la Juez Promiscuo Municipal se desplazaría, por una sola vez, a las veredas en las que residen los ancianos beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pueden acudir al caso urbano, a autenticar sus firmas, pues por razones de orden público y de seguridad no podría realizarlo nuevamente.

Indica que a raíz de que en el municipio de Peque no existe una notaría y la Juez Promiscuo municipal afirma no tener funciones notariales, él como Inspector de Policía de la entidad territorial empezó a realizar las autenticaciones de los poderes que otorgaban los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” a terceros para cobrar los subsidios, con la única intención de colaborar a la comunidad. No obstante, señala que tuvo que dejar de hacerlo porque el Inspector de Policía Departamental le informó que no existía una norma que le permitiera ejercer dicha función y que, por consiguiente, se estaba extralimitando.

Resalta que desde entonces, los adultos mayores deben ser trasladados por sus hijos, en telas de costal, canastos de café o en barbacoas hasta el casco urbano, ya sea para cobrar directamente los mencionados subsidios o para comparecer ante la juez a autenticar el poder que otorgan a un tercero, pues dicha funcionaria manifestó que solo puede realizar dicha diligencia con la presentación personal del otorgante en el despacho, pues de lo contrario incurriría en el delito de falsedad en documento privado.

Manifiesta que está dispuesto a realizar la autenticación de los poderes, si se lo ordena un juez de la República, en consecuencia, solicita que se protejan los derechos fundamentales de los accionantes.

² Artículo 157 y 160 del Decreto 960 de 1970.

3.3. Alcaldía del municipio de Peque

Hugo León Girón Graciano, Alcalde del municipio de Peque, contestó la acción de tutela de la referencia con los mismos argumentos expuestos por el Secretario de Gobierno.

3.4. Consorcio Colombia Mayor 2013

Juan Carlos López Castrillón, Gerente General del Consorcio Colombia Mayor, señala que la Ley 100 de 1993, en su artículo 25, creó el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, ahora Ministerio de Trabajo, para apoyar a la población que por sus condiciones socioeconómicas no puede efectuar la totalidad del aporte pensional y ayudar a las personas que estén en estado de indigencia o de extrema pobreza.

Sostiene que los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, por expreso mandato legal, deben ser administrados a través de una fiducia, razón por la cual, se constituyó el Consorcio Colombia Mayor 2013 con las sociedades fiduciarias Fiduprevisora S.A., Fiducoldex S.A. y Fiducentral S.A. Dicha organización está a cargo del manejo de dos cuentas, la de solidaridad y la de subsistencia que financia el programa Colombia Mayor.

Indica que el programa Colombia Mayor busca aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión, viven en la indigencia o en la extrema pobreza; mediante la entrega bimensual de un subsidio económico que contribuye a mejorar sus condiciones de vida.

Refiere que los pagos del subsidio “Colombia Mayor” se efectúan bimestralmente y que dicho dinero permanece en la entidad bancaria o en la entidad autorizada para prestar el servicio de giros postales de cada municipio, como mínimo durante 10 días hábiles, de acuerdo con la programación que se establezca. Pasado este tiempo si los dineros no han sido cobrados, se devuelven al Fondo de Solidaridad Pensional y son consignados, nuevamente, en el siguiente giro junto con el dinero correspondiente al periodo actual. Sin embargo, si el beneficiario, nuevamente, no efectúa el cobro es bloqueado hasta que el ente territorial establezca el motivo o razón por la cual dicho cobro no se realizó con el fin de determinar si se retira o reactiva el pago.

Indica que el Manual Operativo del programa “Colombia Mayor” prevé que los beneficiarios que por razones de discapacidad física o de otro orden no puedan presentarse ante la entidad bancaria respectiva para retirar el dinero correspondiente al subsidio podrán otorgar poder a un tercero para que en su nombre y representación lo reclame. Así mismo, establece que dicho poder debe ser autenticado por juez o notario y que tendrá la vigencia para un pago o un giro de subsidios.

Señala que el requisito, que se le impone a los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pueden cobrar directamente el subsidio en la entidad bancaria, de autenticar el poder que otorguen a terceros ante un notario o juez de la República, cada vez que les sea consignado el dinero, tiene como fundamento que en primer lugar, dichos recursos forman parte del sistema de seguridad social integral y la ley establece para su disposición de ciertos requisitos³, en segundo lugar, la población favorecida con el mencionado programa presenta un alto índice de muerte en razón de su avanzada edad por lo que es necesario verificar que siguen con vida y en tercer lugar, dicha exigencia forma parte de la estrategia de control implementada por la Superintendencia Financiera a las entidades fiduciarias mediante el Sistema de Administración del Riesgo Operativo.

Sostiene que el artículo 37 del Decreto 3771 de 2007 establece que los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” perderán el subsidio por: 1. Muerte del beneficiario, 2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio, 3. Percibir una pensión u otra clase de renta o subsidio, 4. Mendicidad comprobada como actividad productiva, 5. Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena, 6. Traslado a otro municipio o distrito, 7. No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros, 8. Ser propietario de más de un bien inmueble. (Subraya fuera del texto)

Así mismo, aduce que los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional son de carácter público y por lo tanto deben ser objeto de especial protección y vigilancia por parte del administrador fiduciario con el fin de evitar detrimentos patrimoniales.

Finalmente, afirma que los notarios y los jueces de la república son los únicos que pueden autenticar documentos privados, de conformidad con el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil y con la Instrucción Administrativa 24 de 2003 proferida por la Superintendencia de Notariado y Registro.

3.5. Juzgado Promiscuo Municipal de Peque

Luz Inés Castrillón Puerta, Juez Promiscuo de Peque, indica que dicho municipio solo tiene carreteras en 2 de las 40 veredas que lo conforman, en el resto lo que existe son caminos de herradura.

Afirma que el 18 de marzo de 2013, la Directora Local de Salud de Peque le solicitó que se desplazara a la zona rural del municipio a autenticar los poderes que otorgan los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” a terceros para que cobren, en su nombre, el subsidio, pues dichos ancianos por motivos de salud o de lejanía entre sus viviendas y el casco urbano no pueden reclamarlos directamente. Sostiene que, con ocasión de lo anterior, le requirió

³ Decreto Ley 019 de 2012, artículos 6, 25 y 36. Ley 1437 de 2011 y Código de Procedimiento Civil, artículo 252

al comandante de la Policía del municipio un informe sobre las condiciones de seguridad del terreno.

Señala que el Capitán Oscar Javier Ospina Bello, mediante oficio N.º 182, le informó que en la zona rural del municipio de Peque hay presencia de la organización narcoterrorista FARC y de la banda criminal denominada “los urabeños”, razón por la cual, le recomendó analizar la prioridad de dicho desplazamiento, así mismo, le indicó que el comando policial no está autorizado para realizar acompañamientos a la zona rural del ente territorial. De igual manera, sostiene que el Alcalde del municipio de Peque certificó que en la zona no hay presencia del ejército nacional.

De conformidad con lo expuesto, le manifestó a la Directora Local de Salud de la Administración Municipal que no era posible desplazarse a las veredas en las que residen los ancianos beneficiarios del programa “Colombia Mayor” por razones de seguridad, no obstante, le aseguró que si dicha situación cambiaba, estaba dispuesta a prestar el servicio.

Refiere que el 25 de abril de 2013, solicitó, nuevamente, un informe sobre la situación de orden público en la zona rural del municipio, al respecto, el Comandante de la Estación de Policía le informó que todavía hay presencia de grupos armados al margen de la ley y que por lo tanto le recomendaba no realizar, personalmente, la actividad de desplazarse a autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores que residen en dicha área, sin embargo, ante la necesidad que tienen los ancianos de que esto se haga, le sugirió que delegara a otro funcionario.

Sostiene que el 26 de abril de 2013, profirió la Resolución N.º 005 de 2013, por medio de la cual delegó a dos empleados del despacho para que tomaran las huellas y firmas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que por razones de edad, salud o lejanía entre sus residencias y el casco urbano del municipio no pudieron realizar el cobro del subsidio, directamente, en la última quincena del mes de marzo.

Afirma que en virtud de lo anterior, los empleados del juzgado realizaron una jornada “quijotesca”, pues se trasladaron a la zona rural del municipio desde el 14 hasta el 17 de mayo, en lomo de mula, por terrenos escarpados y teniendo que pernoctar en el campo para poder continuar con la jornada.

Indica que el 8 de julio de 2013, la Gerontóloga del municipio, le solicitó, nuevamente, que se desplazara a las veredas de los ancianos que no pueden concurrir, directamente, al casco urbano a cobrar el subsidio del programa “Colombia Mayor”. Dicha petición fue resuelta, mediante Oficio N.º 114 de 2013, en el que se determinó que dentro de las funciones asignadas al juzgado no está la notarial, por consiguiente, la labor que realizaron los funcionarios en el mes de mayo no se puede repetir, pues solo fue una solución coyuntural al problema que se presenta en el municipio.

Así mismo, indicó que no puede exponer, nuevamente, la vida de sus empleados porque cualquier evento que ocurra realizando dicha actividad no será cubierto por la administradora de riesgos profesionales, pues no se causaría ejerciendo una función propia de sus cargos.

Ahora bien, señala que el municipio de Peque pertenece al círculo Notarial del municipio de Ituango, de conformidad con los Decretos 960 de 1970 y 2148 de 1983, por lo tanto, le corresponde al Notario de Ituango resolver la mencionado solicitud.

Aduce que el 23 de julio de 2013, el Comandante de la Estación de Peque le recomendó, nuevamente, no realizar actividades en la zona rural del municipio, pero esta vez, porque los grupos al margen de la ley enterraron minas antipersonas en diferentes áreas.

Sostiene que en la sucursal del Banco Agrario S.A., ubicada en la sede de Santa fe de Antioquia, aceptan los poderes que otorgan los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” a terceros, que estén autenticados por el Inspector de Policía del municipio, lo anterior, se justifica en la medida en que la administración por las funciones que desarrolla envía, continuamente, funcionarios a las veredas y es en esas oportunidades que se aprovecha para tomar las huellas y/o firmas de los adultos mayores que forman parte del mencionado programa.

Finalmente, advierte que el Juzgado Promiscuo del municipio de Peque seguirá realizando las autenticaciones de los poderes que otorguen los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” a terceros, que acudan a su despacho.

3.6. Notario Único del Círculo de Ituango

Nora Elena Ortiz Posada, Notaria Única del Círculo de Ituango, manifiesta que no puede acudir al municipio de Peque a prestar el servicio notarial porque éste queda muy lejos y tampoco puede delegar dicha función, de conformidad con el concepto N.º1231 de 2013 emitido por la Superintendencia de Notariado y Registro para un caso similar.

Refiere que en dicho documento la Superintendencia de Notariado y Registro indicó: “Sobre el particular, es preciso señalar que, a juicio de esta oficina, no le es jurídicamente viable que los notarios deleguen sus funciones en otras personas que no son depositarias de la función fedante; pues es precisamente la condición de notarios — bajo cualquiera de las modalidades previstas en la Ley (en propiedad, en interinidad o por encargo) lo que atribuye la facultad de imprimir presunción de autenticidad a las actuaciones que se surten ante su presencia”.

3.7. Ministro de Trabajo

John Santiago Ruiz Alfonso, Asesor de la Oficina Jurídica del Ministerio del Trabajo solicita al juez de tutela negar el amparo solicitado, con base en los siguientes argumentos:

Comienza su intervención con un recuento sobre la naturaleza jurídica del Fondo de Solidaridad Pensional y de la Subcuenta de Subsistencia a la que pertenece el programa “Colombia Mayor” con el que concluye que los recursos de dicho fondo forman parte del Sistema de Seguridad Social Integral. Así mismo, expone los requisitos que establece el Decreto 3771 de 2007 para ser beneficiario del mencionado programa y los correspondientes criterios de priorización, pues los recursos no son suficientes para cubrir el total de la población.

Sostiene que de conformidad con el artículo 36 del Decreto Ley 19 de 2012 y con la Resolución 1370 de 2013, el poder que otorgue un beneficiario del programa “Colombia Mayor” a un tercero para que cobre, en su nombre, el subsidio, debe estar autenticado por un notario o juez de la República, pues, en primer lugar, dichos recursos pertenecen al Sistema Integral de Seguridad Social y, en segundo lugar, se está disponiendo del patrimonio de una persona por lo que es necesario verificar que sea la voluntad del titular la que este plasmada en la autorización.

Refiere que el municipio por ser la instancia encargada de la política social local y de la ejecución del mencionado programa, en su jurisdicción, le corresponde coordinar, controlar y vigilar la entrega y recibo del subsidio por parte de los beneficiarios, así mismo, debe autorizar por ausencia de entidades bancarias, los giros a municipios cercanos, garantizando el transporte de los beneficiarios o los mecanismos para que los beneficiados reciban el subsidio.

De conformidad con lo expuesto, considera que es responsabilidad de la Alcaldía de Peque garantizar, a través de los mecanismos idóneos, que los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” reciban los subsidios.

Por otro lado, advierte que no se han vulnerado los derechos a la igualdad y al debido proceso de los agenciados, pues a todos los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” se les exigen los mismos requisitos.

4. Pruebas que obran en el expediente

Durante el trámite de la acción de tutela, las partes allegaron los siguientes documentos:

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Ofelia Torres Moreno (folio 3).
- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Luis Felipe Torres (folio 4).
- Copia del oficio de 29 de noviembre de 2013, por medio del cual el Cogestor Social de Red Unidos en Peque informa a la Personera del

municipio de la situación del señor Luis Felipe Torres, quien por su estado de salud y por la distancia entre su lugar de residencia y el casco urbano no puede acudir directamente a cobrar el subsidio del programa “Colombia Mayor”, así mismo, le indica que la señora María Ofelia Torres Moreno es su hija, con quien vive en el mismo hogar y responde por su sustento. Por último, le solicita prestar especial atención a dicho caso porque si el señor Torres deja acumular 3 subsidios sin cobrar, será retirado del programa (folio 5).

- Copia de la consulta realizada en el Sistema de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema en la que se advierte que el señor Luis Felipe Torres pertenece al programa Red Unidos (folio 6).
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Derlia Amparo Moreno Santamaría (folio 7).
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Teresa Emilia Moreno Santamaría (folio 8).
- Copia del oficio de 29 de noviembre de 2013, por medio del cual el Cogestor Social de Red Unidos en Peque informa a la Personera del municipio de la situación de la señora Teresa Emilia Moreno Santamaría, quien por su estado de salud y por la distancia entre su lugar de residencia y el casco urbano no puede acudir directamente a cobrar el subsidio del programa “Colombia Mayor”, así mismo, le indica que la señora Derlia Amparo Moreno Santamaría es su hija, con quien vive en el mismo hogar y responde por su sustento. Por último, le solicita prestar especial atención a dicho caso porque si la señora Moreno deja acumular 3 subsidios sin cobrar, será retirada del programa (folio 9).
- Copia de la consulta realizada en el Sistema de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema en la que se advierte que la señora Teresa Emilia Moreno Santamaría pertenece al programa Red Unidos (folio 10).
- Copia de un poder expedido por un beneficiario del programa “Colombia Mayor” a un tercero, en el municipio de Giraldo, para que cobre, en su nombre, el correspondiente subsidio. Dicho documento esta autenticado por el Inspector de Policía y Tránsito de la mencionada entidad territorial (folio 11).
- Copia del oficio de 18 de marzo de 2013, por medio del cual la Directora Local de Salud de Peque solicita a la Juez Promiscuo del municipio autenticar los poderes que otorgan los beneficiarios de programa “Colombia Mayor” a sus familiares para que, en su nombre, cobren los subsidios, pues por enfermedad, discapacidad, vejez o

lejanía entre sus lugares de residencia y el casco urbano no pueden acudir personalmente a reclamarlos (folio 87).

- Copia de los Oficios de 18 de marzo, 25 de abril, 8 de mayo y 23 de julio de 2013 por medio de los cuales, el Comandante de la Estación de Policía de Peque rinde un informe sobre las condiciones de seguridad en la zona rural del municipio a la Juez Promiscuo de Peque (folios 88, 91, 92 y 96).
- Copia de la certificación de 18 de marzo de 2013, proferida por el Alcalde del municipio de Peque en la que consta que a la fecha no se cuenta con la presencia de la Brigada del Ejército Nacional en la entidad territorial (folio 89).
- Copia de la Resolución N.º 005 de 2013, emitida por la Juez Promiscuo de Peque y por medio de la cual se delega a dos funcionarios del despacho para que se desplacen a la zona rural de Peque a tomar las huellas y las firmas de los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pueden acudir al casco urbano por problemas de salud o de lejanía con su lugar de residencia (folio 93, 94 y 95).
- Copia del Oficio N.º 37 de 2013, por medio del cual la Juez Promiscuo de Peque contesta la petición que le hace la Directora de Salud de que se desplace a la zona rural a autenticar los poderes que otorgan los beneficiarios de programa “Colombia Mayor” a sus familiares para que, en su nombre, cobren los subsidios, pues por enfermedad, discapacidad, vejez o lejanía entre sus lugares de residencia y el casco urbano no pueden acudir personalmente a reclamarlos (folios 90).

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISA

1. Primera instancia

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Dabeiba, mediante providencia de siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014), denegó el amparo solicitado, con base en los siguientes argumentos:

Indica que el requisito que exige la sucursal del Banco Agrario S.A., en el municipio de Peque, de que el poder que otorguen los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” a terceros este autenticado por un notario o juez de la República para poder entregar los subsidios, encuentra su sustento en la ley, pues según el artículo 36 del Decreto Ley 019 de 2012 “...Los documentos que implican transacción, desistimiento y, en general, disposición de derechos, deberán presentarse y aportarse a los procesos y trámites administrativos de acuerdo con las normas especiales aplicables. De la misma manera, se exceptúan (de la presunción de validez de firmas) los documentos relacionados con el sistema de seguridad social integral y los del magisterio.”

En ese orden de ideas, advierte que con el poder que otorga el beneficiario del programa “Colombia Mayor” a un tercero para que, en su nombre, cobre el subsidio se está disponiendo de derechos sobre el patrimonio. Así mismo, dicho dinero proviene del Sistema de Seguridad Social Integral y por lo tanto, no opera la presunción de validez de las firmas para cualquier documento que esté relacionado.

Ahora bien, sostiene que la norma especial aplicable es la Ley 1437 de 2011, pues el Fondo de Solidaridad Pensional es una cuenta especial de la Nación, adscrita al Ministerio de Trabajo. A su vez, dicha normatividad, en su artículo 306, remite al Código de Procedimiento Civil en todo aquello que no esté regulado.

Sostiene que el artículo 252 del Código de Procedimiento Civil establece que “El documento privado es auténtico (...) Si ha sido reconocido ante el juez o notario, o si judicialmente se ordenó tenerlo por reconocido.

De conformidad con lo expuesto, considera que la autenticación y el reconocimiento de huellas y firmas de un documento privado es una actividad que debe realizarse ante un juez o notario y por lo tanto, es indelegable en la administración municipal.

Finalmente, advierte que no es posible exceptuar a los agenciados, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, del requisito, que consagra la ley, referente a que el poder que otorguen a un tercero para que, en su nombre, cobre el subsidio, debe estar autenticado por un notario o juez de la República, pues de hacerlo, se pondría en riesgo la correcta ejecución de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y se vulneraría el derecho a la igualdad de los demás beneficiarios que estando en la misma situación deben agotar el requisito.

III. DOCUMENTOS ALLEGADOS AL EXPEDIENTE EN SEDE DE REVISION

El 22 de enero de 2015, el Secretario General de la Corporación informó al magistrado ponente que la Personera Municipal de Peque y la Juez Promiscuo de Peque aportaron varios documentos al expediente, los cuales se relacionan a continuación:

- Copia de la contestación presentada, durante el trámite de la tutela objeto de revisión, por la Juez Promiscuo del municipio de Peque con sus correspondientes anexos.
- Copia de la providencia proferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Dabeiba, el 24 de abril de 2014, dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por la Personera de Peque y 20 personas más como agentes oficiosos de sus padres, quienes son beneficiarios del programa “Colombia Mayor” pero no pueden cobrar directamente los subsidios por problemas de salud o de lejanía entre el casco urbano

y su residencia.

- Copia del cronograma de visitas realizadas por el funcionario del Juzgado Promiscuo Municipal de Peque a los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que residen en la zona rural del municipio de Peque y que no pueden desplazarse al caso urbano por problemas de salud o por la imposibilidad de trasladarse.
- Copia del informe rendido por el Comandante del Batallón de Combate Terrestre N.º 80, el 8 de mayo de 2014, al Alcalde del municipio de Peque, sobre las condiciones de seguridad de la zona rural, en el que señala que en los últimos 6 meses no se han presentado actos terroristas, aun cuando dicha área es un corredor de movilidad de los grupos armados ilegales FARC frente 5 “Antonio Nariño”, frente 18 “Cacique Coyara” y BACRIM.
- Fotografías tomadas a la forma como deben traer a los ancianos, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” a cobrar el subsidio en el Banco Agrario S.A., que residen en la zona rural del municipio de Peque.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la acción de tutela

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por las actuaciones u omisiones de las autoridades públicas y de los particulares, en los casos específicamente previstos por el legislador.

En consonancia con dicho mandato superior, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, establece lo siguiente:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. (Subraya fuera del texto)

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

La Corte Constitucional en relación con la figura de la agencia oficiosa, ha señalado que para que prospere la presentación de la acción de tutela en estas condiciones, deben configurarse los siguientes supuestos: (i) que el actor en el proceso de amparo actúe a nombre de otra persona y (ii) que de la exposición de los hechos resulte evidente que el agenciado se encuentra imposibilitado para interponer la acción por su propia cuenta.

Así las cosas, advierte la Sala de Revisión que en el caso objeto de estudio se cumple con los anteriores requisitos, por cuanto, las señoras María Ofelia Torres Moreno y Delia Amparo Moreno Santamaría presentaron la acción de tutela de la referencia actuando como agentes oficiosos de sus padres, Luis Felipe Torres y Teresa Emilia Moreno Santamaría, respectivamente, quienes tienen problemas de salud, son de avanzada edad y viven a una gran distancia del casco urbano, razones por las cuales no están en condiciones físicas para promover su propia defensa.

En consecuencia, las señoras María Ofelia Torres Moreno y Delia Amparo Moreno Santamaría al actuar en defensa de los derechos fundamentales de sus padres, quienes no pueden por sí mismos solicitar su protección, se encuentran legitimadas para acudir a la acción de tutela.

2.2. Legitimación pasiva

El Banco Agrario S.A. está legitimado como parte pasiva en el presente proceso de tutela, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, debido a que se le atribuye la violación de los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita.

3. Problema jurídico

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y la decisión de tutela adoptada por el juez de instancia, en esta oportunidad, le corresponde a la Sala de Revisión determinar, si el Banco Agrario S.A. vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de los agenciados al no aceptar los poderes que otorgan a terceros, para que, en su nombre, cobren el subsidio del programa “Colombia Mayor” porque no están autenticados por un notario o juez de la República, sin tener en cuenta que las razones que les impiden reclamarlo directamente, o autenticar la autorización, son problemas de salud y la gran distancia que existe entre el casco urbano y la vereda en la que residen.

A efecto de resolver la cuestión planteada, la Sala de Revisión realizará un

análisis sobre (i) el marco legal y jurisprudencial del programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor”, (ii) la prelación constitucional del derecho fundamental al mínimo vital de las personas de tercera edad y (iii) los efectos de las sentencias que profiere la Corte Constitucional, en sede de revisión.

4. Marco Legal y Jurisprudencial del Programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor”

La Corte Constitucional, en retirada jurisprudencia, ha señalado que el principio de solidaridad, que consagra la Carta Política, asigna al Estado Colombiano un prisma de deberes de ineludible cumplimiento que buscan alcanzar la realización material de los derechos individuales y de aquellos que responden a una connotación social y económica, cuya satisfacción en el Estado Social de Derecho se convierte en una condición indispensable para garantizar el bienestar general de los habitantes del territorio nacional.

Así pues, le corresponde al Estado ejecutar actos y formular políticas de intervención de carácter positivo tendientes a garantizar los derechos de los individuos, sin que ello implique necesariamente una conversión radical a un Estado benefactor del cual dependan todas las personas, pues su razón de ser se concreta justamente en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones. En esa medida, la función esencial del Estado consiste en proteger al individuo y garantizarle condiciones reales para que pueda ejercer las libertades y los derechos de manera autónoma.

Por ejemplo, respecto de los derechos radicados en cabeza de las personas de la tercera edad, el Estado tiene el deber de procurar verdaderas condiciones materiales de existencia digna. En efecto, como lo ha reconocido este Tribunal, las personas que se encuentran en la mencionada categoría son acreedoras de un trato de especial protección, proveniente no solo del Estado sino de los miembros de la sociedad. Tal situación tiene su fundamento, por una parte, en el mandato contenido en el artículo 13 de la Constitución Política que ordena la protección de grupos que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y, por otra, en lo dispuesto por el artículo 46 del mismo texto constitucional, según el cual “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

En desarrollo del mencionado mandato constitucional, el legislador expidió los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993 por medio de los cuales creó el programa de auxilios para los ancianos indigentes “REVIVIR” que les entregaba hasta el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, siempre que cumplieran con determinados requisitos, entre los que se encontraban: el ser colombiano, tener 65 o más años, residir durante los últimos diez años en el territorio nacional y carecer de rentas o de ingresos suficientes para su

subsistencia, entre otros.

Dicho programa se hizo efectivo en 1994, cuando se encargó a la Red de Solidaridad Social de la administración de los subsidios, éste proyecto contemplaba la prestación de servicios básicos de alimentación, salud, habitación, vestuario, dinero en efectivo, educación, recreación, cultura, turismo y deportes. Sin embargo, por razones como el bajo monto de los auxilios, el poco presupuesto asignado por el Gobierno y la insuficiente cobertura de la población potencialmente beneficiaria, el legislador, expidió el artículo 2 de la Ley 797 de 2003, mediante el cual creó la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, que busca la protección de las personas en estado de indigencia o pobreza extrema, a través de la entrega de un subsidio económico.

En razón de lo anterior, el Consejo Nacional de Política Económica y Social profirió el documento Conpes N.º 70 de 2003 en el que estableció el nuevo papel del Fondo de Solidaridad Pensional e instó al Ministerio de la Protección Social a proferir un Manual Operativo que definiera los mecanismos de selección, identificación y priorización de los beneficiarios del programa financiado por la subcuenta de subsistencia.

El Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución N.º 3908 de 2005, adoptó el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor “Colombia Mayor”, que fue actualizado, recientemente, por la Resolución N.º 1370 de 2013, y según el cual, pueden ser beneficiarios del programa los colombianos que: “(i) han residido los últimos 10 años en el País, (ii) con una edad de 3 años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al Sistema General de Pensiones y (iii) clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN que carecen 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 usuarios a un centro diurno, o los indígenas de escasos recursos que residen en resguardos”.

Cabe señalar que el cumplimiento de los anteriores requisitos no implica que se adquiera de inmediato la condición de beneficiario del programa, pues la demanda que existe es superior a los cupos asignados, razón por la cual, se implementa una metodología de priorización, que permite seleccionar a los adultos mayores más pobres del país

Así mismo, dicho Manual señala que los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, que se otorgan a cada ente territorial, están representados en dos modalidades: 1) Un subsidio económico directo: consistente en dinero, que se gira directamente a los beneficiarios a través de la Red Bancaria, entidades contratadas para este fin o tesorerías municipales, y 2.) un subsidio económico indirecto, que se otorga en servicios sociales básicos, el cual se entrega a través del Ministerio del Trabajo, los

Centros de Bienestar del Adulto Mayor, Centros Diurnos, Resguardos Indígenas o el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Sin embargo, para las dos modalidades, el subsidio económico podrá contener adicionalmente servicios sociales complementarios, siempre y cuando exista cofinanciación de las entidades territoriales y/o resguardos indígenas.

Así pues, luego de que se adquiere la calidad de beneficiario, la entrega del subsidio económico se girará directamente al adulto mayor cada dos meses, por intermedio de las redes de establecimientos de crédito, entidades bancarias, cooperativas, las empresas de correo, o cualquier otro medio autorizado y contratado para tal fin.

Ahora bien, la norma prevé que los beneficiarios que, por razones de discapacidad física o de otro orden, no puedan desplazarse ante la respectiva entidad bancaria para retirar el dinero del subsidio, podrán otorgar poder a un tercero para que, en su nombre y representación, lo reclame. No obstante, dicho poder debe estar autenticado por notario o por juez de la República y tendrá la vigencia para un pago o giro de subsidios.

Aunado a lo anterior, el Manual Operativo del programa “Colombia Mayor” establece que los beneficiarios perderán el subsidio por: 1. Muerte del beneficiario, 2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio, 3. Percibir una pensión u otra clase de renta o subsidio, 4. Mendicidad comprobada como actividad productiva, 5. Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena. 6. Traslado a otro municipio o distrito, 7. No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros, 8. Ser propietario de más de un bien inmueble.

Cabe destacar que, la Resolución N.º 1370 de 2013, señala las funciones y competencias de cada una de las instituciones que intervienen en el programa “Colombia mayor”, por ejemplo, respecto de la entidad territorial indica que es “la instancia encargada de la política social local y de la ejecución del programa, en su jurisdicción, por lo tanto le corresponde, entre otras cosas, el coordinar, controlar y vigilar la entrega y recibo del subsidio por parte de los beneficiarios.”(Subraya fuera del texto).

En ese orden de ideas, se advierte que el programa “Colombia Mayor” se ha constituido en un elemento de gran importancia para promover la protección social de la población adulta mayor en el país.

5. La prevalencia constitucional del derecho fundamental al mínimo vital de las personas de tercera edad. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia constitucional ha sido consistente en el sentido de reconocer la existencia de un derecho fundamental constitucional al mínimo vital en cabeza de las personas de la tercera edad, derivado de múltiples mandatos constitucionales en los que se reconocen, entre otros, los derechos a la vida digna (art. 11, C.P.), a la integridad personal (art. 12, C.P.), a la seguridad

social integral (art. 48, C.P.) y a la salud (art. 49, C.P.). Así, por ejemplo, en la sentencia T-458 de 1997, se explicó la prelación constitucional del derecho al mínimo vital de las personas de la tercera edad, como sujetos de especial protección constitucional:

“El principio constitucional de dignidad humana, sobre el que se establece el Estado social de derecho sirve de fundamento al derecho al mínimo vital, cuyo objeto no es otro distinto que el de garantizar las condiciones materiales más elementales, sin las cuales la persona arriesga perecer y quedar convertida en un ser que sucumbe ante la imposibilidad de asegurar autónomamente su propia subsistencia.

Con arreglo a los imperativos de la igualdad material, la Carta reconoce que si bien el derecho fundamental al mínimo vital es predicable de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, existen determinados sectores de la población que, en razón de su mayor vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de su derecho. De ahí que algunas normas de la C.P., consagran la obligación del Estado de otorgar una especial protección a los grupos más vulnerables de la población.

En otras palabras, la Constitución Política contempla una serie de sujetos que necesitan de un “trato especial” por la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran. En particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estos sujetos, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C.P., artículos 1º, 13, 46 y 48)”.

La Corte ha protegido y señalado el fundamento constitucional de la prevalencia del derecho al mínimo vital de las personas de la tercera edad al mínimo vital en numerosas sentencias, entre las cuales se pueden citar, a título de ejemplo, las siguientes: T-484 de 1997, T-107 de 1998, T-120A de 1998, T-169 de 1998, T-221 de 1998, T-364 de 1998, T-020 de 1999, T-126 de 2000, T-264 de 2000, T-282 de 2000, T-542 de 2000, T-588 de 2000, T-719 de 2000, T-018 de 2001, T-1101 de 2002, T-027 de 2003, T-744 de 2003, T-391 de 2004 y T-249 de 2005.

6. Efectos de las sentencias que profiere la Corte Constitucional en sede de revisión. Reiteración de jurisprudencia

Por regla general, los efectos de las providencias que profiere la Corte Constitucional en su labor de revisión de las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela son *inter partes*, es decir, que solo afectan situaciones particulares de quienes intervienen en el proceso de revisión.

Sin embargo, en los términos definidos por la jurisprudencia de esta

Corporación, la Corte, con estricto apego a la Constitución, también puede determinar o modular los efectos de sus fallos, decidiendo en un caso concreto cuál es el efecto que mejor protege los derechos constitucionales fundamentales y garantiza su plena eficacia.

Haciendo uso de esa potestad, esta Corte ha proferido numerosas sentencias de tutela a las que ha dotado de efectos que tienen un alcance mucho mayor al meramente *inter partes*, cuando advierte en un determinado asunto que amparar exclusivamente los derechos invocados por quien promueve la acción, sin considerar los efectos que tal decisión tendría respecto de quienes en circunstancias comunes no acudieron a dicho mecanismo, podría implicar el desconocimiento de otras garantías fundamentales. A estos efectos se les ha denominado *inter comunis* (entre comunes).

Sobre el particular, en Sentencia SU-1023 de 2001, se dijo lo siguiente:

“Existen circunstancias especialísimas en las cuales la acción de tutela no se limita a ser un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes. Este supuesto se presenta cuando la protección de derechos fundamentales de los peticionarios atente contra derechos fundamentales de los no tutelantes. Como la tutela no puede contrariar su naturaleza y razón de ser y transformarse en mecanismo de vulneración de derechos fundamentales, dispone también de la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial, siempre que frente al accionado se encuentren en condiciones comunes a las de quienes sí hicieron uso de ella y cuando la orden de protección dada por el juez de tutela repercuta, de manera directa e inmediata, en la vulneración de derechos fundamentales de aquellos no tutelantes.

En otras palabras, hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado.”

Desde esa óptica, los efectos *inter comunis* pueden definirse como aquellos efectos de un fallo de tutela que de manera excepcional se extienden a situaciones concretas de personas que, aun cuando no promovieron el amparo constitucional, se encuentran igualmente afectadas por la situación de hecho o de derecho que lo motivó, producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala de Revisión pasa al análisis del caso concreto.

7. Análisis del caso concreto

De las pruebas que reposan en el expediente la Sala encuentra que están acreditados los siguientes hechos:

- Que el señor Luis Felipe Torres, de 78 años de edad, es beneficiario de los programas “Colombia Mayor” y “Red Unidos” para la superación de la pobreza extrema.
- Que el señor Torres reside en la vereda Naipes del municipio de Peque con su hija María Ofelia Torres Moreno, quien está a cargo de su sustento.
- Que la señora Teresa Emilia Moreno Santamaría, de 75 años de edad, es beneficiaria de los programas “Colombia Mayor” y “Red Unidos” para la superación de la pobreza extrema.
- Que la señora Moreno vive en la vereda San Julián de Barbacoas del municipio de Peque con su hija Delia Amparo Moreno Santamaría, quien vela por su sostenimiento.
- Que el subsidio económico que reciben los señores Torres y Moreno por pertenecer al programa “Colombia Mayor” corresponde a la suma de \$ 150.000, que es consignada cada dos meses, en la sucursal del Banco Agrario S.A. ubicada en la cabecera municipal de Peque.
- Que las veredas Naipes y San Julián de Barbacoas no tienen carreteras sino caminos de herradura y, aproximadamente, están ubicadas a 8 horas a pie o en lomo de mula del casco urbano del municipio de Peque.
- Que los señores Torres y Moreno no pueden cobrar, directamente, los subsidios económicos que el programa “Colombia Mayor” les consigna en la sucursal del Banco Agrario S.A. ubicada en la cabecera municipal de Peque, por motivos de salud y de distancia entre sus viviendas y la entidad financiera.
- Que el Manual Operativo del programa “Colombia Mayor” prevé que los beneficiarios que por razones de discapacidad física o de otro orden no puedan presentarse ante la entidad bancaria respectiva para retirar el dinero correspondiente al subsidio podrán otorgar poder a un tercero para que en su nombre y representación lo reclame, sin embargo, dicho poder debe estar autenticado por un notario o juez de la República y tendrá la vigencia para un pago o un giro de subsidios.

- Que los señores Luis Felipe Torres y Teresa Emilia Moreno Santamaría les otorgaron poder a sus hijas para que, en su nombre, reclamaran el subsidio del programa “Colombia Mayor”, en la sucursal del Banco Agrario S.A. del municipio de Peque, sin embargo, dichos documentos no fueron autenticados ante notario o juez de la República porque, en primer lugar, en la entidad territorial no existe notaria y la más cercana está a 4 horas en vehículo o 18 horas a pie, en el municipio de Ituango y, en segundo lugar, el Juzgado Promiscuo municipal de Peque está ubicado en la cabecera municipal, es decir, aproximadamente, a 8 horas de camino del lugar de residencia de sus progenitores.
- Que la sucursal del Banco Agrario S.A. ubicada en el municipio de Peque no aceptó los mencionados poderes porque no cumplen con los requisitos establecidos en el Manual de Operaciones del programa “Colombia Mayor” dentro de los cuales se encuentra que el poder debe estar autenticado por un notario o juez de la República.
- Que una de las causas por las cuales los beneficiarios de “Colombia Mayor” pueden ser excluidos del programa y en consecuencia, perder los subsidios es por el no cobro consecutivo de los auxilios.
- Que en el municipio de Peque hay 45 ancianos más, en la misma situación de los accionantes, es decir, son beneficiarios del programa “Colombia Mayor” y no pueden desplazarse al caso urbano a cobrar los subsidios, directamente, por cuestiones de salud o de lejanía entre sus viviendas y la cabecera municipal.
- Que la Juez Promiscuo del municipio de Peque, el 26 de abril de 2013, profirió la Resolución N. ° 005 de 2013, por medio de la cual delegó a dos empleados del despacho para que tomaran las huellas y firmas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que por razones de edad, salud o lejanía entre sus residencias y el casco urbano del municipio no pudieron realizar el cobro del subsidio, directamente, en la última quincena del mes de marzo.
- Que la Juez Promiscuo de Peque no volvió a delegar a sus funcionarios para que se desplazaran a la zona rural del municipio a tomar las huellas y las firmas de los adultos mayores, por motivos de seguridad.
- Que la Juez Promiscuo municipal de Peque realiza, en su despacho, las autenticaciones de los poderes que otorgan los beneficiarios del programa “Colombia Mayor” a terceros para que, en su nombre, cobren los subsidios.
- Que desde entonces, los adultos mayores deben ser trasladados por sus hijos, en telas de costal, canastos de café o en barbacoas hasta el casco urbano, ya sea para cobrar directamente los mencionados subsidios o

para comparecer ante la juez a autenticar el poder que otorgan a un tercero.

- Que la Notaria del municipio de Ituango manifiesta que no puede acudir al municipio de Peque a prestar el servicio notarial porque queda muy lejos y no es posible delegar dicha función.
- Que el 8 de mayo de 2014, el Comandante del Batallón de Combate Terrestre N.º 80 le rindió un informe al Alcalde del municipio de Peque sobre las condiciones de seguridad de la zona rural, en el que señaló que en los últimos 6 meses no se han presentado actos terroristas y emitió un concepto favorable respecto del orden público en las 43 veredas de la entidad territorial, sin embargo, manifestó que dicha área es un corredor de movilidad de los grupos armados ilegales FARC frente 5 “Antonio Nariño”, frente 18 “Cacique Coyara” y BACRIM.

De conformidad con lo expuesto, corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si el Banco Agrario S.A. vulneró el derecho fundamental al mínimo vital de los agenciados al no aceptar los poderes que éstos otorgaron a sus hijas para reclamar los subsidios porque no estaban autenticados por un notario o juez de la República, sin tener en cuenta que las razones que les impiden reclamarlo, directamente, o autenticar la autorización, son problemas de salud y la gran distancia que existe entre el casco urbano y la vereda en la que residen.

Cabe señalar, que el artículo 36 del Decreto Ley 019 de 2012 establece “...Los documentos que implican transacción, desistimiento y, en general, disposición de derechos, deberán presentarse y aportarse a los procesos y trámites administrativos de acuerdo con las normas especiales aplicables. De la misma manera, se exceptúan (de la presunción de validez de firmas) los documentos relacionados con el sistema de seguridad social integral y los del magisterio.”

En ese orden de ideas, se advierte que con el poder que otorga el beneficiario del programa “Colombia Mayor” a un tercero para que, en su nombre, cobre el subsidio se está disponiendo del derecho sobre su patrimonio. Así mismo, se observa que los recursos de la subcuenta de subsistencia con los que se financian los auxilios provienen del Sistema de Seguridad Social Integral y por lo tanto, ningún documento que se relacione con dicho sistema se le puede aplicar la presunción de validez en las firmas.

De conformidad con lo expuesto se advierte que no es posible exceptuar a los agenciados, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, del requisito, que consagra la ley, referente a que el poder que otorguen a un tercero para que, en su nombre, cobre el subsidio, debe estar autenticado por un notario o juez de la República, pues de hacerlo, se pondría en riesgo la correcta ejecución de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional y se vulneraría el derecho a la igualdad de los demás beneficiarios que estando en la misma situación sí deben cumplir con el requisito.

Ahora bien, la Constitución de 1991 erigió el principio de solidaridad como elemento esencial del Estado y componente indefectible de la dignidad humana⁴. Su consagración contribuye al alcance de los fines sociales del Estado, que descansan en la aspiración de promover la prosperidad y bienestar general en procura de la efectividad de los principios, derechos y deberes allí consagrados.

El principio de solidaridad ha sido definido por la Corte como “un deber, impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo”⁵. La dimensión de la solidaridad como deber, impone a los miembros de la sociedad la obligación de coadyuvar con sus congéneres para hacer efectivos los derechos de éstos, máxime cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta, en razón a su condición económica, física o mental.

La Corte Constitucional ha indicado que el principio de solidaridad impone una serie de “deberes fundamentales”⁶ al poder público y a la sociedad para la satisfacción plena de los derechos. Dichos deberes se refuerzan cuando se trata de asegurar a las personas de la tercera edad la protección de todas las facetas de sus garantías fundamentales, para ello el constituyente involucró en su consecución a la familia, en primera medida y, subsidiariamente al Estado y la sociedad en su conjunto⁷.

No obstante, el deber de solidaridad de la familia no es absoluto debido a que en algunas circunstancias, ésta no se encuentra en capacidad de proporcionar la atención y cuidado requerido, por factores de orden económico, emocional, físico o sociológico. En estas circunstancias, el núcleo familiar es relevado por el Estado en el deber de velar por el bienestar de la persona adulta mayor, por tanto será la autoridad pública la encargada de hallar una alternativa jurídica que garantice la efectividad de sus derechos y el cumplimiento del deber de solidaridad en cabeza de los particulares, en desarrollo de las cláusulas y principios del Estado social de derecho⁸.

Conforme a estos asertos, la Corte, en sentencia C-1036 de 2003, reiteró la protección que debe prodigar el Estado a los adultos mayores que por su condición de pobreza extrema se encuentran en situación de debilidad manifiesta. Al respecto, señaló: “Entre quienes se encuentran en situación de extrema pobreza, merecen especial atención los ancianos indigentes, adultos mayores que se encuentran en estas circunstancias: i) no tienen ingresos o que

⁴ Constitución Política de Colombia, artículo 1º.

⁵ Sentencia T-550 de diciembre 2 de 1994, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁶ Sentencia T-801 de diciembre 16 de 1998, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Constitución Política, artículo 46. *“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.*

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

⁸ Sentencia T-533 de septiembre 23 de 1992, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

los perciben en cuantía inferior al salario mínimo mensual; ii) su cobertura de seguridad social es limitada o inequitativa o no la tienen; 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 razón de lo anterior, corresponde al Estado asegurar al adulto mayor en situación de debilidad manifiesta, las condiciones materiales para el ejercicio pleno de sus derechos y libertades, a fin de que pueda desenvolverse en pie de igualdad en un entorno social y familiar en armonía con el principio de dignidad humana. En ese orden, en desarrollo del principio de solidaridad y atendiendo a las obligaciones que derivan de éste, es factible que el juez constitucional mediante la acción de tutela establezca acciones afirmativas encaminadas a la protección efectiva de quienes se encuentren en los supuestos fácticos señalados por la jurisprudencia constitucional.

De conformidad con lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión considera que obligar a los adultos mayores, Luis Felipe Torres y Teresa Emilia Moreno Santamaria, que residen en la zona rural del municipio de Peque, a desplazarse a la cabecera municipal, en condiciones inhumanas, para que puedan cobrar directamente el subsidio del programa “Colombia Mayor” o autenticar el poder que le otorgan a un tercero para que, en su nombre, lo reclame, por un notario o juez de la República, es una carga desproporcionada que ocasiona la vulneración de sus derechos fundamentales a una vida digna y a un mínimo vital. En consecuencia, el Estado, en virtud del principio de solidaridad, debe entrar a garantizar las condiciones para que dichos ancianos puedan disfrutar plenamente de sus derechos.

Bajo esa línea de orientación, la Corte estima que en el presente asunto, conceder la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital y a una vida digna únicamente respecto de los señores Luis Felipe Torres y Teresa Emilia Moreno Santamaría, en su calidad de agenciados, podría significar la vulneración de esas mismas garantías frente a los 45 ancianos que al igual que éstos (i) son beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, (ii) viven en la zona rural del municipio de Peque, (iii) no pueden desplazarse al casco urbano a cobrar directamente el subsidio por problemas de salud o por la imposibilidad de transportarse (iv) otorgan poder a un tercero para que, en su nombre, lo reclame y (v) requieren que dicho documento sea autenticado por un notario o juez de la República.

Lo anterior, en consideración a que se trata de situaciones comunes o afines en las que la orden de protección que aquí se profiere repercute directamente en la vulneración de sus derechos fundamentales, en la medida en que continuarían sin poder cobrar el subsidio del programa “Colombia Mayor” aun cuando tienen el derecho a recibirlo.

En consecuencia, acogiendo el criterio que mejor protege los derechos fundamentales invocados y atendiendo a razones de celeridad, seguridad jurídica y economía procesal, en esta oportunidad, la Corte hará uso de la

potestad de modular los efectos de sus sentencias, otorgándole a la presente providencia efectos *inter comunis* que se aplicarán a todos los sujetos cuya situación particular se enmarca en los presupuestos anteriormente expuestos.

Así las cosas, se advierte que la forma de evitar que se vulneren los derechos fundamentales de los ancianos, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, que por razones de salud no pueden cobrar, directamente, los subsidios es que éstos otorguen poder a un tercero para que, en su nombre y representación, los reclame, así mismo, que dichos documentos sean autenticados por la Juez Promiscuo del municipio de Peque en la zona rural de la entidad y no en su despacho. Lo anterior, teniendo en cuenta que en el municipio de Peque no hay notaría.

En ese orden de ideas, se revocará el fallo judicial proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Dabeiba, el 7 de mayo de 2014, dentro del expediente T- 4.505.009 y en su lugar, se concederá el amparo invocado.

Por consiguiente, se ordenará a la Juez Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, desplazarse, cada dos meses, a la zona rural del municipio a autenticar las huellas y firmas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pueden cobrar, directamente, el subsidio y otorgan poder a un tercero, para que en su nombre y representación, lo reclame, pues no pueden acudir a su despacho por cuestiones de salud o por la imposibilidad de transportarse.

Ahora bien, de conformidad con el Manual Operativo del programa “Colombia Mayor” la entidad territorial es “la instancia encargada de la política social local y de la ejecución del programa, en su jurisdicción, y por lo tanto le corresponde, entre otras cosas, el coordinar, controlar y vigilar la entrega y recibo del subsidio por parte de los beneficiarios”, por consiguiente, se ordenará al Alcalde del municipio de Peque, Antioquia, que como primera autoridad de policía del municipio, garantice el acompañamiento de la Policía Nacional o el Ejército a la Juez Promiscuo de Peque cada vez que se desplace a la zona rural del municipio a autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, que no pueden acudir al casco urbano. Así mismo, se le ordenará al mandatario coadyuvar a la Juez Promiscuo de Peque facilitándole los medios necesarios para la efectiva realización de dicha labor.

Finalmente, teniendo en cuenta, que entre la fecha de presentación de la acción de tutela objeto de revisión y la fecha en que se profiere esta providencia han transcurrido 8 meses y 16 días y que cabe la posibilidad de que durante este tiempo algunos ancianos no hayan podido cobrar los subsidios por las razones expuestas, la Sala de Revisión ordenará al Consorcio “Colombia Mayor” primero, reconocer a los beneficiarios, en la próxima consignación, los subsidios dejados de reclamar y segundo, reintegrar al programa a aquellos ancianos que hayan sido retirados por el no cobro consecutivo de los subsidios y que se encuentren en las condiciones señaladas en esta sentencia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, el fallo judicial proferido por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Dabeiba, el 7 de mayo de 2014, dentro del expediente T- 4.505.009. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al mínimo vital y a una vida digna de los 45 ancianos que (i) son beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, (ii) viven en la zona rural del municipio de Peque, (iii) no pueden desplazarse al casco urbano a cobrar directamente el subsidio por problemas de salud o por la imposibilidad de transportarse (iv) otorgan poder a un tercero para que, en su nombre, lo reclame y (v) requieren que dicho documento sea autenticado por un notario o juez de la República.

SEGUNDO: ORDENAR a la Juez Promiscuo Municipal de Peque, Antioquia, desplazarse, cada dos meses, a la zona rural del municipio a autenticar las huellas y firmas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor” que no pueden cobrar, directamente, el subsidio y otorgan poder a un tercero, para que en su nombre y representación, lo reclame.

TERCERO: ORDENAR al Alcalde del municipio de Peque, Antioquia, que como primera autoridad de policía del municipio, garantice el acompañamiento de la Policía Nacional o el Ejército a la Juez Promiscuo de Peque cada vez que se desplace a la zona rural del municipio a autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, que no pueden acudir al casco urbano.

CUARTO: ORDENAR al Alcalde del municipio de Peque, Antioquia, que como encargado de la ejecución del programa “Colombia Mayor” en la entidad territorial, coadyuve a la Juez Promiscuo de Peque en la labor de autenticar las firmas y huellas de los adultos mayores, beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, que no pueden acudir al casco urbano, facilitándole los medios necesarios para su efectiva realización.

QUINTO: ORDENAR al Consorcio “Colombia Mayor” reconocer a los beneficiarios del programa en el municipio de Peque, los subsidios que estos no pudieron cobrar por problemas de salud o por la imposibilidad de transportarse desde su lugar de residencia hasta el casco urbano. Dicho dinero debe ser consignado en la próxima fecha que se tenga programada para la entrega del auxilio.

SEXTO: ORDENAR al Consorcio “Colombia Mayor” reintegrar al programa a aquellos ancianos, residentes del municipio de Peque, que hayan sido retirados por el no cobro consecutivo de los subsidios y que se encuentren en las condiciones señaladas en esta sentencia.

SÉPTIMO: Esta sentencia tiene efectos *inter comunis* y, por tal razón, sus efectos se extenderán también a todos los adultos mayores que (i) son beneficiarios del programa “Colombia Mayor”, (ii) viven en la zona rural del municipio de Peque, (iii) no pueden desplazarse al casco urbano a cobrar directamente el subsidio por problemas de salud o por la imposibilidad de transportarse (iv) otorgan poder a un tercero para que, en su nombre, lo reclame y (v) requieren que dicho documento sea autenticado por la Juez Promiscuo del municipio de Peque.

OCTAVO: LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

ANDRES MUTIS VANEGAS
Secretario General