

## Sentencia T-193/19



Referencia: Expediente T-7.072.989

Asunto: Acción de tutela interpuesta por el señor Carlos Julio Villalobos Pérez contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio y el Consorcio Colombia Mayor -Ministerio del Trabajo-

Magistrada Ponente:  
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá DC, trece (13) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional conformada por los magistrados José Fernando Reyes Cuartas, Alberto Rojas Ríos y Cristina Pardo Schlesinger -quien la preside-, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

En el proceso de revisión de la providencia del veinticuatro (24) de julio de dos mil dieciocho (2018) dictada en segunda instancia por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio (Meta), que revocó la decisión adoptada el doce (12) de junio de dos mil dieciocho (2018) por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Conocimiento de la misma ciudad, que amparaba los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso del accionante Carlos Julio Villalobos Pérez en contra de la Alcaldía Municipal de Villavicencio y el Consorcio Colombia Mayor -Ministerio del Trabajo-.

De conformidad con lo estipulado en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política, el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 51 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento Interno de la Corporación), mediante auto del 26 de noviembre de 2018, la sala de Selección de Tutelas No. Once<sup>1</sup> de la Corte Constitucional escogió para efectos de revisión, la acción de tutela de la referencia.

---

<sup>1</sup> El expediente de la referencia fue seleccionado para su revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Once, que fue conformada por la magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el magistrado Alejandro Linares Cantillo, mediante auto del 26 de noviembre de 2018, notificado por la Secretaría General en el estado No. 23 del día 10 de diciembre de ese mismo año.

Acorde con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

## I. ANTECEDENTES

### 1. Solicitud y hechos

El 23 de marzo de 2018, el señor Carlos Julio Villalobos Pérez inició una acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio, en razón a que, presuntamente, le afectaron sus derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso, al suspenderle sin previo aviso, el pago de un subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor del que es beneficiario. Funda su solicitud en los siguientes hechos:

1.1. El accionante tiene 81 años de edad<sup>2</sup> por lo que es una persona de la tercera edad y se encuentra en una condición de discapacidad<sup>3</sup> al padecer de ceguera en ambos ojos<sup>4</sup>.

1.2. Afirmó que por sus precarias condiciones económicas<sup>5</sup> y por su avanzada edad, gozaba de un beneficio dado por el Consorcio Colombia Mayor al ser un adulto mayor<sup>6</sup>, que era desembolsado por la Alcaldía Municipal de Villavicencio, lugar donde tiene su residencia<sup>7</sup>.

1.3. Sostuvo que la Alcaldía Municipal de Villavicencio suspendió el pago luego de recibir un reporte de novedad de la EPS Famisanar en el que se informaba que el accionante aparecía en la base de datos única de afiliados (BDUA) como beneficiario de su hijo Carlos Julio Villalobos Rincón, quien al 2017, percibía un ingreso base de cotización (IBC) promedio superior al salario mínimo mensual legal vigente (s.m.m.l.v) equivalente a \$737.717.00, razón por la cual, incumplió con uno de los requisitos de acceso al subsidio pensión, específicamente el numeral 3º del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016<sup>8</sup>.

1.4. Aseguró que por su ceguera permanente y por su edad no percibe ningún ingreso, y que accede al subsidio que otorga el programa Colombia Mayor gracias a su hijo Carlos Julio, quien es la única persona que labora y no devenga más de un s.m.m.l.v<sup>9</sup>.

---

<sup>2</sup> A folio 3 del cuaderno 1 del expediente, obra documento de identidad del accionante, quien nació el 14 de febrero de 1938 en el municipio de Chipaque-Cundinamarca.

<sup>3</sup> Folio 1 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>4</sup> Folio 10 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>5</sup> A folio 29 del cuaderno 1 del expediente se refleja copia certificación del DNP con un puntaje SISBEN de 39.52, impreso el 10 de abril de 2018 por el Juzgado de primera instancia, información que fue verificada en la web de la entidad el 18 de marzo de 2019..

<sup>6</sup> Acorde con el artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016 del Ministerio del Trabajo, para acceder al beneficio del Programa Colombia Mayor es necesario carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir.

<sup>7</sup> Folio del cuaderno 1 del expediente.

<sup>8</sup> Artículo 2.2.14.1.31. Los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia son: (...) 3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: (...); **o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente;** (...). (n.f.d.t)

<sup>9</sup> *Ibidem*.

1.5. Por todo lo anotado, el actor solicita la tutela de sus derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso, ordenando que le restablezcan el pago del subsidio que venía recibiendo<sup>10</sup>.

## **2. Admisión de la demanda**

2.1. Una vez el juzgado de conocimiento recibió la acción de tutela de la oficina de reparto, ésta fue admitida mediante auto del 23 de marzo del 2018, en el que dispuso notificar y correr traslado al representante legal del municipio de Villavicencio, para que en el término de 2 días ejerciera su derecho de defensa y contradicción<sup>11</sup>. Posteriormente en auto del 10 de abril de 2018, el juez de instancia procedió a vincular al trámite del proceso al Consorcio Colombia Mayor, como quiera que en su condición de ordenador del gasto es el administrador de los fondos del programa de beneficios Colombia Mayor, y al Ministerio del Trabajo por ser el titular del patrimonio colocado en fiducia<sup>12</sup>.

## **3. Contestación de la demanda**

### *3.1. Alcaldía de Villavicencio*

3.1.1. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad accionada dio respuesta a la tutela indicando que, una vez verificada la base de datos del programa Colombia Mayor, se evidenció que el accionante se encuentra suspendido por motivos de renta, al incumplir con los requisitos para acceder al beneficio económico. Por ende, solicita declarar improcedente la acción, mas aún, cuanto el señor Carlos Julio Villalobos Pérez no se encuentra sisbenizado<sup>13</sup>, condición establecida en el manual operativo del programa para obtener el subsidio que brinda el Consorcio<sup>14</sup>.

3.1.2. Aclaró que le corresponde al accionante, a través de quien cotiza al Sistema de Salud, solicitar una certificación en la EPS con fecha de afiliación y de retiro, para después dirigirse a efectuar el trámite correspondiente de manera personal en las instalaciones de la Secretaría de Gestión Social y Participación Ciudadana de la Alcaldía, sin que se le garantice la renovación del beneficio que fue suspendido por incumplimiento del demandante<sup>15</sup>.

### *3.2. Consorcio Colombia Mayor*

3.2.1. Por intermedio de apoderada judicial, la entidad explicó el papel que cumple su representada como administradora del Fondo de Solidaridad

---

<sup>10</sup> Folio 2 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>11</sup> Folio 15 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>12</sup> Folios 23 cuaderno 1 del expediente.

<sup>13</sup> Término acuñado para referirse a la persona que hace parte del Sisbén.

<sup>14</sup> Folios 18 y 19 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>15</sup> Folio 18 del cuaderno 1 del expediente.

Pensional creado por la Ley 100 de 1993<sup>16</sup>, de suerte que su actividad se limita a seguir las instrucciones dadas por el Ministerio del Trabajo, en especial, para el manejo de dos subcuentas denominadas: 1. Subcuenta de Solidaridad, que financia el programa de subsidio al aporte en pensión - PSAP-, y 2. la Subcuenta de Subsistencia, que respalda el Programa Colombia Mayor, el cual tiene como propósito “*aumentar la protección de las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, no cuentan con una pensión, viven en la indigencia o en la pobreza extrema; mediante la entrega bimestral de un subsidio económico que contribuye a mejorar sus condiciones de vida*”<sup>17</sup>.

3.2.2. Frente a las pretensiones del señor Carlos Julio Villalobos Pérez, indicó que éste ingresó al programa Colombia Mayor el 01 de noviembre de 2012, siendo suspendido el 24 de enero de 2018 por la información reflejada en la base de datos BDUA “*Bloqueo RENTA- BDUA\_Beneficiarios\_CE23012018*”<sup>18</sup>, en la que se decía que el actor reporta un IBC promedio de \$737.976 pesos de quien cotiza para el año 2017 (quien cotiza es el hijo del actor), superando el s.m.m.l.v. permitido por la Resolución 1370 de 2013 en concordancia con el Anexo Técnico No. 2 de 2015 expedido por el Ministerio del Trabajo<sup>19</sup>.

3.2.3. Finalmente, el escrito hace una transcripción en lo pertinente de apartes del Anexo Técnico No. 2 de 2015, del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor y del artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016<sup>20</sup>, para indicar que la entidad vinculada actuó como un administrador fiduciario dentro del marco legal, y a quien le compete la responsabilidad de reactivación del actor en el programa es al ente territorial, para lo cual requeriría del certificado laboral del hijo donde se evidencie el ingreso exacto mensual con el fin de desvirtuar que el IBC superó el s.m.m.l.v.<sup>21</sup>

### 3.3. Ministerio del Trabajo

3.3.1. El asesor de la Oficina Jurídica de la entidad, contestó utilizando los mismos argumentos de defensa de su Administrador Fiduciario. Agregó que con el fin de garantizar el derecho a la igualdad, la ley prevé que a los potenciales beneficiarios que ingresan al programa Colombia Mayor se les valore con unos criterios de priorización<sup>22</sup>, y en esa medida, el ente territorial

---

<sup>16</sup> Artículo 25. Créase el Fondo de Solidaridad Pensional, como una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley.

<sup>17</sup> Folio 30 y 31 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>18</sup> El Informe fue reportado por la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicaciones del ADRES

<sup>19</sup> Folio 31 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>20</sup> Artículo 2.2.14.1.39. *Pérdida del derecho al subsidio*. El beneficiario perderá el subsidio cuando deje de cumplir los requisitos establecidos en la normatividad vigente y en los siguientes eventos: (...) 4. Percibir una renta entendida como la utilidad o beneficio que se obtiene de alguna actividad o bien en cuantía superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 2.2.14.1.31. del presente Decreto. (...)

<sup>21</sup> Folios 31 a 34 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>22</sup> Ver Resolución 1370 de 2013.

reporta las novedades producidas en desarrollo de este criterio, como lo es la liberación de cupos por las razones que enuncia el Decreto 1833 de 2016. Igualmente menciona que el bloqueo de beneficiarios funciona como una medida preventiva a un eventual incumplimiento de requisitos con el fin de preservar el patrimonio público<sup>23</sup>.

3.3.2. Coincidió con el Consorcio Colombia Mayor, al afirmar que le corresponde al ente territorial registrar las correspondientes novedades, “*como quiera que es la instancia encargada de la política social local y el desarrollo del programa en todas sus etapas*”. Concluyó que es una labor conjunta entre el administrador fiduciario y el ente territorial el verificar permanentemente el cumplimiento de los requisitos para la permanencia dentro del programa<sup>24</sup>.

3.3.3. Así, señaló que para el caso concreto, a partir de información suministrada por el Consorcio Colombia Mayor, el accionante, vinculado al programa en el municipio de Villavicencio, presentó novedad del bloqueo bajo la causal de renta, por lo que el ente territorial procedió al retiro reportando el nuevo *status* al ente fiduciario para generar la suspensión temporal como medida preventiva ante un posible incumplimiento de requisitos<sup>25</sup>.

#### **4. Pruebas que obran en el expediente**

4.1. Copia del documento de identidad del accionante que demuestra que nació el 14 de febrero de 1938 en el municipio de Chipaque – Cundinamarca y en la actualidad cuenta con 81 años de edad (Folio 3).

4.2. Copia de la historia clínica oftalmológica de octubre de 2017, en la que se evidencia en el examen visual que el paciente Carlos Julio Villalobos percibe luz en ambos ojos, de que padece de cataratas, glaucoma crónico de ángulo abierto y otros trastornos no especificados del ojo; así como también, “*fondo de ojo derecho: exc total de macula sin brillo, atrofia del epitelio pigmentado de la retina; y fondo de ojo izquierdo: no valorable*” (Folios 7, 8, 9 y 10).

4.3. Copia de la certificación de información de afiliados del BDUA de fecha 10 de abril de 2018, en la que se observa que el accionante tiene su domicilio en la ciudad de Villavicencio y se encuentra en el régimen contributivo de salud en calidad de beneficiario en la EPS Famisanar (Folio 28).

4.4. Copia de la consulta efectuada por el juzgado de primera instancia, en la página web del Departamento Nacional de Planeación -DNP- del señor

---

<sup>23</sup> Folios 94 y 95 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>24</sup> Folio 95 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>25</sup> *Ibíd.*

Carlos Julio Villalobos Pérez, con un puntaje SISBEN de 39.52, con última fecha de actualización 24 de abril de 2017 (Folio 29).

## **5. Decisiones judiciales objeto de revisión**

### *5.1. Primera Instancia*

5.1.1. Mediante sentencia del 12 de junio de 2018, el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Villavicencio -Meta- tuteló los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso, vulnerados por la Alcaldía Municipal de Villavicencio, el Consorcio Colombia Mayor y el Ministerio del Trabajo. En ese sentido ordenó a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, que en el término de 48 horas de notificada la decisión, reactivar al accionante para que pueda recibir nuevamente la ayuda desde el mes de enero de 2018, mes en que se le había suspendido el beneficio, *sin perjuicio de que se adelante el proceso administrativo pertinente de verificación de las condiciones materiales relacionadas con las causales de exclusión del programa Colombia Mayor*<sup>26</sup>.

5.1.2. Dentro de las consideraciones que tuvo en cuenta el juez de instancia, sobresalió el hecho de que el accionante pertenece al grupo de los sujetos de especial protección constitucional al ser una persona de la tercera edad y la estrecha relación con el derecho al mínimo vital y a la dignidad humana; bajo esa óptica, el objetivo fundamental del programa de asistencia estatal de proteger al adulto mayor en estado de indigencia o de extrema pobreza se debe materializar en un trato especial en razón a la situación de debilidad manifiesta<sup>27</sup>.

### *5.2. La impugnación*

5.2.1. El Consorcio Colombia Mayor, la Alcaldía Municipal de Villavicencio y el Ministerio del Trabajo mediante sendos escritos se opusieron al fallo de instancia.

Por un lado, el Administrador Fiduciario aclaró que el accionante fue suspendido, más no retirado del programa por la información que aportó la Dirección del SGSSS-ADRES del Ministerio de Salud y Protección Social, donde se evidenciaba que el accionante había superado el tope familiar con un IBC promedio de \$737.976, sobrepasando el salario mínimo mensual entonces vigente (\$737.717) en \$259 pesos. Así pues, atribuye al ente territorial la responsabilidad de llevar a cabo las verificaciones garantizando el debido proceso, y allegando los soportes para reactivar o retirar definitivamente al usuario.

5.2.2. La Alcaldía de Villavicencio en su escrito manifestó no compartir la orden impuesta por el juez de instancia, toda vez que la novedad de

---

<sup>26</sup> Folio 103 y 104 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>27</sup> Folio 97 y 98 del cuaderno 1 del expediente.

reactivación del accionante puede gestionarse dirigiéndose a la Secretaría de Gestión Social y Participación Ciudadana, allegando el certificado expedido por la EPS a la que se encuentra afiliado el beneficiario, puesto que es la única evidencia que se puede aportar acorde a los lineamientos dados por el manual operativo contenido en la Resolución 1370 de 2013, la cual establece los bloqueos y suspensiones<sup>28</sup>.

5.2.3. La abogada de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Trabajo, mediante escrito del 19 de junio de 2018, indicó que el ente territorial es a la única entidad a la que se le puede endilgar responsabilidad sobre la vulneración al debido proceso, ya que debió hacer las verificaciones de las condiciones reales y materiales del incumplimiento de los requisitos del actor, sumado a que fueron las actuaciones del ente territorial las que ocasionaron el retiro del accionante al programa<sup>29</sup>.

### 5.3. Segunda Instancia

5.3.1. El Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio -Meta- en sentencia del 24 de julio de 2018 revocó la decisión adoptada mediante fallo de tutela de primera instancia, proferida por el Juez Tercero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Villavicencio, y en su lugar declaró improcedente la acción de tutela<sup>30</sup>. De conformidad con las consideraciones expuesta por el juez de segunda instancia, se destaca que la tutela no cumplía con el principio de subsidiariedad de la acción.

5.3.2. En este sentido, advierte que el actor disponía de medios de defensa diferentes a los cuales pudo acudir para alegar la presunta vulneración de sus derechos fundamentales; y toda vez que no se acreditó la configuración de un perjuicio irremediable y tampoco el agotamiento de todas las vías ordinarias para reclamar por sus derechos, el *ad quem* optó por modificar la decisión del *a quo*<sup>31</sup>.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

#### 1.1. Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en despliegue de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política y de los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en los procesos de esta referencia.

---

<sup>28</sup> Folios 117 y 118 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>29</sup> Folios 121 y 122 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>30</sup> Folio 21 del cuaderno 2 del expediente.

<sup>31</sup> Folios 18 y 19 del cuaderno 2 del expediente.

## **2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico**

2.1. En el presente asunto, el accionante acude a la tutela invocando la calidad de sujeto de especial protección constitucional, para solicitar le sea restablecido el beneficio económico que venía recibiendo desde noviembre de 2012, el cual fue suspendido por la Alcaldía de Villavicencio en enero 24 de 2018, con fundamento en que el núcleo familiar superaba el ingreso base de cotización (IBC), es decir un (1) salario mínimo del año 2017 fijado en \$737.717.00. Aseguró que la Administración le está imponiendo un castigo por aparecer como beneficiario de su hijo, quien es el único que puede trabajar<sup>32</sup>.

2.2. En el trámite de la revisión, a partir del material probatorio recaudado en ambas instancias, se pudo evidenciar que la aludida suspensión operó porque el accionante superaba el IBC del s.m.m.l.v. por tan solo \$259 pesos, por un reporte informativo de la EPS Famisanar en la que figura como beneficiario de su hijo, remitido por la Dirección de Gestión de Tecnologías de Información y Comunicación del ADRES -Ministerio de Salud y Protección Social-<sup>33</sup>.

2.3. En consideración a los antecedentes planteados, corresponde a la Sala de Revisión responder dos problemas jurídicos: el primero de ellos entorno a la procedencia de la acción de amparo implorada por el señor Carlos Julio Villalobos Pérez; en segundo lugar, de ser procedente la acción, la Sala analizará si ¿vulneran El Consorcio Colombia Mayor y la Alcaldía de Villavicencio los derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana y al debido proceso del accionante, que cuenta con 81 años de edad, al suspender el pago del subsidio con el cual cubría sus necesidades básicas, en razón a superar el tope familiar de un s.m.m.l.v. establecido en el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016, al no valorar previamente las verdaderas condiciones materiales del actor?

2.4. Para resolver la cuestión planteada, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas estudiará los siguientes asuntos: (i) Requisitos de procedencia de la acción de tutela para reclamar el amparo del derecho fundamental al mínimo vital de los adultos mayores. (ii) Relación del derecho al mínimo vital de los adultos mayores con el reconocimiento y pago de subsidios del programa Colombia Mayor en un Estado Social de Derecho. Reiteración jurisprudencial. (iii) Protección legal y constitucional de los adultos mayores en estado de extrema pobreza o en situación de discapacidad. Reiteración jurisprudencial. (iv) Generalidades del Programa Colombia Mayor y su relación con el debido proceso administrativo. Para finalmente (v) resolver el caso en concreto.

## **3. Requisitos de procedencia de la acción de tutela para reclamar el amparo del derecho fundamental al mínimo vital de los adultos mayores**

---

<sup>32</sup> Folio 1 y 2 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>33</sup> Folio 31 del cuaderno 1 del expediente.

### 3.1. Legitimación en la causa por activa

3.1.1. De conformidad con el inciso 1º del artículo 86 *superior* y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo preferente y sumario que tiene toda persona para solicitar, de manera directa o por interpuesta persona que actúe legítimamente a su nombre, la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando éstos resulten lesionados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades públicas.

La sentencia T-010 de 2017<sup>34</sup>, reiterando lo anotado por la sentencia SU-337 de 2014<sup>35</sup>, estableció los aspectos a tener en cuenta para verificar la legitimación por activa en las demandas de tutela:

*“(i) la tutela es un medio de defensa de derechos fundamentales, que toda persona puede instaurar “por sí misma o por quien actúe a su nombre”; (ii) no es necesario, que el titular de los derechos interponga directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre; y (iii) ese tercero debe, sin embargo, tener una de las siguientes calidades: a) representante del titular de los derechos, b) agente oficioso, o c) Defensor del Pueblo o Personero Municipal”*<sup>36</sup>.

3.1.2. En el presente asunto, el señor Carlos Julio Villalobos Pérez acudió al mecanismo de amparo de manera directa, buscando se tutelaran sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana y al debido proceso ante la supuesta violación en la que incurrió la Alcaldía Municipal de Villavicencio, por la suspensión de la entrega del beneficio económico que otorga el Consorcio Colombia Mayor y con la cual cubría sus principales necesidades; por tanto se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa.

### 3.2. Legitimación en la causa por pasiva

3.2.1. Disponen los artículos 1º y 5º del Decreto 2591 de 1991 que la legitimidad en la causa por pasiva es la condición de la persona natural o jurídica contra quien se dirige la acción, de ser la llamada a responder por la presunta vulneración del derecho fundamental amenazado.

Sobre el particular, en sentencia T-1015 de 2006<sup>37</sup> de la Corte Constitucional, se refirió que:

*“La legitimación pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza*

---

<sup>34</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>35</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>36</sup> Ver sentencia T-010 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>37</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

*del derecho fundamental. En la medida que refleja la calidad subjetiva de la parte demandada en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”.*

3.2.2. Acorde con el caso en estudio, los llamados a responder por la acción de tutela interpuesta en su contra, son el municipio de Villavicencio y el Consorcio Colombia Mayor -unión estratégica de las sociedades fiduciarias del sector público: Fiduprevisora S.A., Fiducoldex S.A. y Fiducentral S.A.-, ésta última, responsable de administrar los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, y tener a su cargo la Subcuenta de Solidaridad que financia el programa de subsidio al aporte en pensión, y la Subcuenta de Subsistencia que patrocina el programa Colombia Mayor<sup>38</sup>.

### *3.3. Inmediatez*

3.3.1. En lo que respecta al requisito de inmediatez, el artículo 86 *Superior* no establece un término de caducidad o prescripción para la acción de tutela. En efecto es la jurisprudencia la que ha considerado que debe existir un término razonable en cada caso en concreto, aquel período de tiempo prudencial desde que se presenta la conducta u omisión que presuntamente vulnera los derechos del accionante hasta la fecha de interposición de la acción<sup>39</sup>.

3.3.2. En el caso objeto de revisión, el tiempo transcurrido entre la suspensión del beneficio ocurrida el 24 de enero de 2018<sup>40</sup> y la fecha en que fue instaurada la acción de tutela (22 de marzo de 2018) ha sido de casi dos meses, término que a todas luces resulta razonable, máxime si se tiene en cuenta las condiciones especiales en las que se encuentra el accionante<sup>41</sup>.

### *3.4. Subsidiariedad*

3.4.1. La acción de tutela es un mecanismo judicial, de índole constitucional, de carácter residual y subsidiario, dirigido a proteger los derechos fundamentales que puedan ser desconocidos. Así pues, como se afirmó en sentencia T-339 de 2017<sup>42</sup>, *su utilización es excepcional y su interposición solo es jurídicamente viable cuando, examinado el sistema de acciones judiciales, no se encuentre un medio ordinario eficaz para la protección de los derechos y, por lo tanto, no haya mecanismo judicial que brinde un amparo oportuno y evite una afectación grave e irreversible de las garantías constitucionales.*

En el mismo sentido, la sentencia T-010 de 2017<sup>43</sup> agrega:

---

<sup>38</sup> Folios 30 y 31 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>39</sup> Ver sentencias T-010 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-036 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo; T-601 de 2017, M.P. José Fernando Reyes.

<sup>40</sup> Folio 31 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>41</sup> Folios 10 y 29 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>42</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>43</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

*“La subsidiariedad implica agotar previamente los medios de defensa legalmente disponibles al efecto pues la acción de tutela no puede desplazar los mecanismos judiciales previstos en la regulación ordinaria”.*

3.4.2. En atención a las condiciones de precariedad económica del demandante, la sentencia mencionada estableció que:

*“En caso de que se evidencie un grave perjuicio de las condiciones mínimas o el mínimo vital de quien solicita atención y esta persona no tenga un núcleo familiar cercano que cubra estos requerimientos, procede de manera excepcional la atención del Estado ordenada de manera directa por tutela”.*

3.4.3. En el caso sub examine, la Sala estima que se satisface el requisito de subsidiariedad por dos circunstancias; la primera de ellas es que el actor de 81 años de edad y con una mala situación económica, sobrepasa la expectativa de vida de los colombianos y es lógico deducir que su existencia podría finalizar a la espera de una decisión judicial o administrativa<sup>44</sup>. Por ende, no es exigible pedir que se agoten otros mecanismos, puesto que impondría una carga exagerada para el ejercicio de los derechos fundamentales, máxime si no podría llegar a disfrutarlos, entonces, el uso de los mecanismos regulares no sería eficaz<sup>45</sup>.

Otra de las circunstancias a tener en cuenta es que el ente territorial no agotó un procedimiento formal dándole a conocer al actor la información que sirvió de base para la suspensión del beneficio dejándolo sin la posibilidad de ejercer su defensa, aunado a que el mismo municipio reconoce que dicho trámite no garantiza que se renueve el beneficio adquirido<sup>46</sup>.

Finalmente y como se anotó, se vislumbra el cumplimiento de los requisitos de legitimación por activa, legitimación por pasiva, inmediatez y subsidiariedad; así, la Sala encuentra procedente la acción de tutela, por lo que continuará con el análisis de fondo del problema jurídico.

#### **4. Relación del derecho al mínimo vital de los adultos mayores con el reconocimiento y pago de subsidios del programa Colombia Mayor en un Estado Social de Derecho. Reiteración jurisprudencial**

4.1. El artículo 1° de la Constitución Política de 1991 enfatiza que Colombia es un Estado Social de Derecho *“fundado en el respeto de la dignidad humana”*. A renglón seguido el artículo 2° superior indica que uno de los fines del Estado es el de *“servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales”*.

---

<sup>44</sup> Ver sentencia T-086 de 2015 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>45</sup> Ver sentencia T-339 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>46</sup> Folio 18 del cuaderno 1 del expediente.

4.2. En sentencia T-426 de 1992<sup>47</sup> la Corte estableció que *“el Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance”*. En este contexto, la protección del derecho al mínimo vital es de gran trascendencia.

Frente al particular y sin importar el escenario fáctico, se ha afirmado que el derecho al mínimo vital:

*“es la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional”*<sup>48</sup>.

Por otro lado, se afirmó:

*“Es aquel de que gozan todas las personas a vivir en unas condiciones que garanticen un mínimo de subsistencia digna, a través de los ingresos que le permitan satisfacer sus necesidades más urgentes, como son alimentación, vivienda, vestuario, acceso a los servicios públicos domiciliarios, educación y atención en salud, entre otros”*<sup>49</sup>

4.3. Así, la Corte ha encontrado que la falta del mínimo vital afecta negativamente la dignidad humana, pues en sentencia T-716 de 2017 se recalcó que *“este derecho constituye una pre-condición para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona y en una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, puesto que sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario”*<sup>50</sup>.

4.4. En este escenario, en la sentencia T-010 de 2017<sup>51</sup> la Corte analizó situaciones similares a la presente. Por ejemplo, se cita el caso de una mujer de 79 años, en condición de pobreza, que instauró una tutela al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna y a la protección de los adultos mayores al negársele un subsidio para adultos mayores otorgado por el Ministerio de la Protección Social, alegando limitaciones presupuestales. *En esa oportunidad la Corte tuteló los derechos invocados por la accionante, con el fin de que el ente territorial hiciera el estudio*

---

<sup>47</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>48</sup> Ver sentencia T-678 de 2017, M.P: Carlos Libardo Bernal Pulido.

<sup>49</sup> Ver sentencia T-426 de 2018, M.P: José Fernando Reyes Cuartas.

<sup>50</sup> Ver sentencia T-716 de 2017, M.P. Carlos Libardo Bernal Pulido.

<sup>51</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos

*correspondiente de verificación de requisitos exigidos, para acceder a alguno de los programas de previsión social que se ofrecían dentro del municipio y de este modo incluirla como beneficiaria de alguno de estos*<sup>52</sup>.

4.4.1. En la misma sentencia mencionada, se recordó la sentencia T-833 de 2010<sup>53</sup>, que falló a favor de un hombre septuagenario –sujeto de especial protección-, quien interpuso acción de tutela al ver vulnerados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la igualdad, luego de que el ente territorial no le asignara el subsidio económico al cual tenía derecho, “*a pesar de aparecer inscrito en el Programa de subsidios para adultos mayores; esto en razón a la carencia de cupos y a la imposibilidad de ampliar la cobertura*”.

4.4.2. En un caso que guarda más similitud, sentencia T-025 de 2016<sup>54</sup>, la Corte dio el amparo a un adulto mayor que acudió a la tutela, al ver afectados sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana, luego de que el municipio le suspendiera el pago del subsidio que venía recibiendo del Programa Colombia Mayor, por la causal de “*percibir una renta*”, al estar su hija cotizando al régimen contributivo de salud y tenerlo como beneficiario, pues determinó que las entidades accionadas no evaluaron la condición real de vulnerabilidad en la cual se encontraba el accionante, afectando sus garantías fundamentales; en este sentido se ordenó incluirlo nuevamente en el programa hasta que las condiciones que dieron origen a su inscripción en el programa no cesaran<sup>55</sup>.

4.5. En síntesis, se puede afirmar que el derecho fundamental al mínimo vital de personas de la tercera edad es objeto de protección por este alto Tribunal, y que existe una línea jurisprudencial en donde la inclusión o exclusión de los adultos mayores de determinado programa de subsidios debe venir respaldada por una investigación concreta del caso, que abarque las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se halla el sujeto, aspecto que deben tener en cuenta las entidades que intervienen en las diferentes etapas antes de optar por una determinación que afecte la calidad de vida y la forma de cubrir las necesidades básicas<sup>56</sup>.

## **5. Protección legal y constitucional de los adultos mayores en estado de extrema pobreza o en situación de discapacidad. Reiteración jurisprudencial**

5.1. Del artículo 13 de la Carta Política<sup>57</sup> se desprende un mandato constitucional de proteger a las personas que se encuentran en estado de

---

<sup>52</sup> Ver sentencia T-900 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>53</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>54</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>55</sup> Ver sentencia T-010 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Artículo 13. “*Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición*

debilidad manifiesta; asimismo, en el caso de sujetos en condición de discapacidad, el artículo 47 *superior* conmina al Estado a promover “*una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran*”. Lo anterior demuestra el espíritu garantista del constituyente al incitar una mejor calidad de vida de los que padecen algún tipo de limitación, promoviendo así, un verdadero Estado Social de Derecho<sup>58</sup>.

5.2. De esta manera, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la igualdad es un derecho de todos los ciudadanos; sin embargo algunos grupos más vulnerables se encuentran con mayor frecuencia en situaciones que involucran ese derecho. Grupos tales como las personas de la tercera edad que son “*personas indefensas que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros de la sociedad, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico*”<sup>59</sup>.

5.3. Esta protección es reforzada por lo establecido en el artículo 46 *constitucional*, que dice:

*“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad (...) así como garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”*

De acuerdo con lo expuesto, se puede manifestar que el cuidado de las personas de la tercera edad es una obligación constitucional del Estado, de su familia y de la sociedad, y que existan unas políticas públicas de protección a dicho grupo poblacional son prerrogativas para la correcta preservación de ese mínimo vital dentro de un verdadero Estado Social de Derecho<sup>60</sup>.

En este punto, en la sentencia T-339 de 2017<sup>61</sup>, la Corporación recordó que:

*“Conforme a una vasta línea jurisprudencial, las personas de la tercera edad, dadas las condiciones fisiológicas propias del paso del tiempo, se consideran sujetos de especial protección constitucional (i) cuando los reclamos se hacen en el plano de la dignidad humana, o cuando está presuntamente afectada su “subsistencia en condiciones dignas, la salud, el mínimo vital, (...) o cuando resulta excesivamente gravoso someterlas a los*

---

*económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.*

<sup>58</sup> Ver sentencias T-765 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y T-083 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>59</sup> Ver sentencia T-716 de 2017, M.P. Carlos Libardo Bernal Pulido.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

*trámites de un proceso judicial ordinario”. Recalcó que no solo el Estado debe proveer un trato diferencial, sino que el principio de solidaridad impone incluso a los particulares esforzarse para apoyar a los adultos mayores, y lograr los fines protectores que impone el ordenamiento superior respecto de ellos”.*

En el mismo sentido, la sentencia T-716 de 2017<sup>62</sup>, respecto de las personas de la tercera edad en estado de pobreza, señaló que:

*“Tienen derecho a una protección mínima frente al desempleo, y a la falta de vivienda, de educación y de alimentación. Derecho que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corporación, adquiere el carácter fundamental cuando, según las circunstancias del caso, su falta de reconocimiento tiene la potencialidad de poner en peligro otros derechos y principios fundamentales como la vida, la dignidad humana, la integridad física y moral, o el libre desarrollo de la personalidad de las personas de la tercera edad”<sup>63</sup>.*

5.4. Esta Corte considera que los programas que administra el Consorcio Colombia Mayor son la manifestación de un Estado Social<sup>64</sup>, puesto que el auxilio no es una mera ayuda económica, pues de acuerdo a los criterios de priorización, se trata del único ingreso que percibe un sujeto en condiciones de vulnerabilidad y pobreza extremas<sup>65</sup>.

## **6. Generalidades del Programa Colombia Mayor y su relación con el debido proceso administrativo**

6.1. Como se ha establecido, los adultos mayores en condiciones de vulnerabilidad están llamados a recibir todas las garantías constitucionales, por el indefectible paso del tiempo que menguan su estado físico y los hace más proclives al padecimiento de enfermedades propias del envejecimiento. Igualmente, uno de los fines del Estado es el asegurar la efectiva realización de los derechos de estas personas como el poder recibir un subsidio alimentario y a los demás, en cumplimiento de la Constitución Política y la ley. Por tanto, se ha planteado que los deberes sociales del Estado, la sociedad y la familia frente a los adultos mayores deben ser obligaciones legales coercitivas *“con el fin de evitar afectaciones a los derechos fundamentales de estas personas, en especial al mínimo vital”<sup>66</sup>.*

---

<sup>62</sup> M.P. Carlos Libardo Bernal Pulido

<sup>63</sup> Ver sentencias T-900 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; y T-716 de 2017, M.P. Carlos Libardo Bernal Pulido

<sup>64</sup> Otro de los escenarios donde se hace evidente la manifestación de un Estado Social de Derecho y la garantía a un mínimo vital es en el de acceso a la pensión de vejez o invalidez, reguladas en la ley 100 de 1993 (Ver sentencia T-95 de 2014, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez); o cuando el derecho a la salud puede verse vulnerado (Ver sentencia T-507 de 2017, M.P. Iván Humberto Escruceria Mayolo).

<sup>65</sup> *Ibíd.*

<sup>66</sup> Ver sentencia T-025 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

6.2. Pues bien, en desarrollo de los principios de solidaridad e igualdad consagrados en la Carta Política, el Estado colombiano tiene a su cargo una serie de obligaciones, como la de promover políticas públicas que disminuyan las brechas socioeconómicas entre las personas que pertenecen al grupo de la tercera edad<sup>67</sup>.

6.3. En virtud del principio de solidaridad, a falta del grupo familiar o cuando este no puede satisfacer el mínimo vital y las necesidades básicas del adulto mayor, son la sociedad y el Estado los corresponsables de dicho deber.

6.4. En el plano normativo, el literal i) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, referente al Fondo de Solidaridad Pensional, modificado por el artículo 2° de la Ley 797 de 2003<sup>68</sup>, estableció dos subcuentas: (i) solidaridad, y (ii) subsistencia. En razón a los hechos del primer acápite se hará referencia exclusiva a la segunda subcuenta, definida como aquella, “*destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico*”<sup>69</sup>.

6.5. En la sentencia T-716 de 2017<sup>70</sup>, se afirmó que el subsidio que otorga el Programa Colombia Mayor “(i) no tiene el carácter de pensión de jubilación o de asignación de retiro, y (ii) no conlleva otro beneficio prestacional”. En este sentido el artículo 2.2.14.1.31 del Decreto Único 1833 de 2016 fijó los requisitos para acceder a los beneficios de la subcuenta de subsistencia, así: a) Ser colombiano. b) Tener no más de tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones. c) Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén. d) Carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Deben ser personas que se encuentran en una de estas condiciones:

<b>Condiciones para determinar la carencia de Rentas o Ingresos suficientes para subsistir</b>				
a) Vivan en la calle y de la caridad pública	a) Vivan solas y su ingreso mensual no supere 1/2 salario mínimo legal mensual vigente	<b>c) Vivan con la familia y el ingreso familiar sea inferior o igual a un salario mínimo legal</b>	d) Residan en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor	e) Asistan como usuarios a un Centro Diurno

<sup>67</sup> Ver sentencia T-339 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>68</sup> i) El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, artistas, deportistas, madres comunitarias y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, destinado a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico, cuyo origen, monto y regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años inferior a la que rija en el sistema general de pensiones para los afiliados.

<sup>69</sup> Ver sentencia T-716 de 2017, M.P. Carlos Libardo Bernal Pulido.

<sup>70</sup> Ibídem.

		<b>mensual vigente (s.f.d.t.)</b>	
--	--	---------------------------------------	--

Fuente: numeral 3, del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016

6.6. Respecto del literal c) del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016, los puntajes requeridos para estar clasificado en el nivel 1 o 2 del SISBEN para acceder al Programa Colombia Mayor en el año 2017 eran:

<b>Programa Social</b>	<b>Nivel</b>	<b>14 Ciudades<sup>71</sup></b>	<b>Otras Cabeceras</b>	<b>Rural</b>
Colombia Mayor	1	0 a 41.90	0 a 41.90	0-32.98
	2	41.91 a 43.63	41.91 a 43.63	32.99 a 35.26

Fuente: <https://www.sisben.gov.co/Paginas/Noticias/Puntos-de-corte.aspx>

6.7. Toda vez que los dineros asignados al programa Colombia Mayor son exiguos dada la cantidad de aspirantes que se postulan a ser beneficiarios del mismo, el artículo 2.2.14.1.35 del Decreto 1833 de 2016 estableció un sistema de priorización dirigido a “*otorgar el auxilio económico a quienes, dentro del conjunto de adultos mayores que cumplen los requisitos para ser beneficiarios, tienen una situación apremiante que amerita un apoyo urgente y preferente*”<sup>72</sup>; por tanto los criterios de priorización son los siguientes:

1. La edad del aspirante.
2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén y el listado censal.
3. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.
4. Personas a cargo del aspirante.
5. Ser adulto mayor que vive solo y no depende económicamente de ninguna persona.
6. Haber perdido el subsidio al aporte en pensión por llegar a la edad de 65 años y no contar con capacidad económica para continuar efectuando aportes a dicho sistema. En este evento, el beneficiario deberá informar que con este subsidio realizará el aporte a pensión con el fin de cumplir los requisitos. Este criterio se utilizará cuando al beneficiario le hagan falta máximo 100 semanas de cotización.
7. Pérdida de subsidio por traslado a otro municipio.
8. Fecha de solicitud de inscripción al programa en el municipio.

6.8. Por otro lado, el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016 indica los eventos taxativos en que el beneficio otorgado por el Programa Colombia Mayor se pierde, así:

<sup>71</sup> Las 14 ciudades principales son: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, **Villavicencio**, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.

<sup>72</sup> Ver sentencia T-339 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

* Dejar de cumplir con los requisitos para pertenecer al Programa Colombia Mayor <sup>73</sup> .
1. Muerte del beneficiario.
2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.
3. Percibir una pensión.
4. Percibir una renta entendida como la utilidad o beneficio que se obtiene de alguna actividad o bien en cuantía superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 2.2.14.1.31. del presente Decreto.
5. Percibir otro subsidio a la vejez en dinero, que sumado con el del Programa de Protección Social al Adulto Mayor sea superior a 1/2 smmlv otorgado por alguna entidad pública.
6. Mendicidad comprobada como actividad productiva.
7. Comprobación de realización de actividades ilícitas, mientras subsista la condena.
8. Traslado a otro municipio o distrito.
9. No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros.
10. Retiro Voluntario.

Respecto de la cuarta hipótesis, esta debe entenderse en consonancia con la presunción legal del artículo 34 del Decreto 806 de 1998, que establece que: *“el miembro del grupo familiar del cotizante depende económicamente de este y por ende recibe de él, los medios necesarios para su congrua subsistencia”*<sup>74</sup>.

6.9. Para mantener ese espíritu social y asistencial, una de las funciones del Consorcio Colombia Mayor es realizar cruces con diversas bases de datos<sup>75</sup> para constatar que sus beneficiarios no se encuentren en alguna de las hipótesis contempladas en la normatividad como causales de pérdida del subsidio<sup>76</sup>. El Anexo Técnico No. 2 del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor señala que *“si como resultado de los mencionados cruces, un adulto mayor del programa figura en ellos y se requiere una acción de verificación, se genera un bloqueo preventivo”*<sup>77</sup>. Ejemplo de ello, es el bloqueo de renta generado porque el usuario aparece en el reporte de la base de datos única de afiliados (BDUA) del Ministerio de Salud y Protección Social<sup>78</sup>.

6.10. A renglón seguido, luego de efectuarse ese bloqueo preventivo, la norma en mención establece que debe realizarse un análisis tendiente a verificar la situación real del beneficiario y a determinar a través de diferentes medios de pruebas si es procedente confirmar la causal de retiro que dio lugar

<sup>73</sup> Ver artículo 2.2.14.1.31.

<sup>74</sup> Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional.

<sup>75</sup> Tales como Fondo de Pensiones Públicas de Nivel Nacional -FOPEP-, Registro Único de Aportantes -RUA-, Base de Datos Única de Afiliación -BDUA-, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN, entre otras.

<sup>76</sup> Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2 de 2015, Ministerio del Trabajo.

<sup>77</sup> *Ibíd.*

<sup>78</sup> *Ibíd.*

a la suspensión inicial. Esta labor la debe adelantar el ente territorial, acorde con el Manual Operativo del programa establecido mediante Resolución 1370 de 2013 del Ministerio del Trabajo.

6.11. En relación con el evento en que un beneficiario es retirado del Programa Colombia Mayor, por motivo de recibir una pensión u otra clase de renta o subsidio, la sentencia T-716 de 2017<sup>79</sup> menciona especialmente como precedentes jurisprudenciales los siguientes casos:

- Sentencia T-348 de 2009<sup>80</sup>, en esa ocasión la demandante fue excluida del programa al estar temporalmente en el sistema de riesgos profesionales al tener un accidente de tránsito; por lo que la Corte accedió a la petición de la actora para que continuara gozando del subsidio, *“hasta tanto se mantenga el criterio de real necesidad de la prestación y se acrediten todos y cada uno de los requisitos que se le imponen para acceder al goce de los recursos que le permitan satisfacer sus necesidades básicas”*<sup>81</sup>.
- Sentencia T-025 de 2016<sup>82</sup>, en dicha oportunidad, el actor fue separado del programa por ser beneficiario de su hija en el Sistema de Seguridad Social en Salud, previo a realizarse un *“bloqueo preventivo del subsidio”* sin haberse analizado el impacto que causaría en los derechos fundamentales al mínimo vital y la vida digna; el alto Tribunal ordenó que se debían efectuar *“las gestiones administrativas necesarias para incluirlo en el programa de subsidios del cual era beneficiario. Igualmente, se ordenará a las entidades velar por la permanencia del señor Bautista dentro del programa hasta tanto no se constate que las condiciones de vulnerabilidad socio-económica que lo afectan, y que dieron lugar al reconocimiento del subsidio, hubiesen cesado”*<sup>83</sup>.
- Sentencia T-010 de 2017<sup>84</sup>, a ese momento, la accionante fue retirada del programa por estar afiliada como beneficiaria de sus hijos al Sistema de Seguridad Social en Salud. Allí, la Corte Constitucional encontró afectados los derechos fundamentales al bloquear *“el desembolso del subsidio que recibía sin haber realizado a cabalidad el estudio socio-económico que permitía verificar las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encontraba (...) y de esta manera evaluar la afectación que esta medida le ocasiona en la satisfacción de su congrua subsistencia”*<sup>85</sup>.

Como se observa en los casos referenciados, la Corte Constitucional ha considerado necesario que la entidad o ente territorial verifique las verdaderas

---

<sup>79</sup> M.P. Carlos Libardo Bernal Pulido.

<sup>80</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>81</sup> *Ibíd.*

<sup>82</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>83</sup> Ver sentencia T-025 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>84</sup> M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>85</sup> Ver sentencia T-010 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

condiciones materiales de vulnerabilidad de la persona, para luego, producto de ese análisis, en respeto al debido proceso administrativo, proceda a retirar el beneficio. Por tanto la jurisprudencia constitucional ha establecido que:

*“Es deber de las entidades que administran programas sociales establecer, en consonancia con el principio de razonabilidad, que la suspensión del pago del subsidio no dará lugar a que la situación de vulnerabilidad económica, que en un principio justificó la inclusión del beneficiario dentro del programa, retorne, en detrimento de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional” (...) Los derechos fundamentales tutelados en común en estos casos fueron el mínimo vital y la vida digna”<sup>86</sup>.*

6.12. Respecto del debido proceso administrativo en un reciente pronunciamiento<sup>87</sup> se definió como:

*“(i) El conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.*

Así pues, en virtud de lo anterior, se han fijado unos parámetros mínimos propios del debido proceso administrativo, a saber:

*“(i) ser oído durante toda la actuación, (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley, (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas, (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación, (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico, (vi) a gozar de la presunción de inocencia, (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción, (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas, y (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”*

---

<sup>86</sup> Ver sentencias T-348 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-025 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa; y T-010 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

<sup>87</sup> Ver T-010 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

6.13. Como corolario de lo expuesto, hay una línea jurisprudencial pacífica<sup>88</sup> que ha estimado que el subsidio del Programa Colombia Mayor debe garantizarse mientras subsista un criterio real de necesidad de la prestación; dicho de otra manera, el beneficio económico no se puede retirar, hasta que no se acredite que las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que dieron lugar al subsidio hayan cesado. *Esto es, que el retiro tiene que obedecer a un estudio particular y material de las condiciones en que se encuentra el beneficiario que debe ser excluido*<sup>89</sup>.

## 7. Caso Concreto

7.1. En el caso objeto de resolución, se encuentra que el señor Carlos Julio Villalobos Pérez, de 81 años de edad<sup>90</sup>, interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio<sup>91</sup>, luego de que el 24 de enero de 2018 le bloquearan el beneficio otorgado por el Programa Colombia Mayor, con el que satisface sus necesidades básicas, al encontrarse afiliado a la EPS Famisanar, en calidad de beneficiario de su hijo Carlos Julio Villalobos Rincón<sup>92</sup>, quien percibe un IBC promedio que superó el salario mínimo legal (\$737.717) del año 2017 en \$259 pesos, razón suficiente que supuso la suspensión del subsidio en mención.

7.2. Primero que todo, se pone de presente que el actor es un sujeto de especial protección constitucional por su avanzada edad, por su condición de discapacidad visual<sup>93</sup> y por su mala situación económica; en el expediente obra que, contrario a lo anotado por el ente territorial, el tutelante está sisbenizado con un puntaje de 39,52 acorde con la ficha No. 6488<sup>94</sup>, y que la única ayuda que su hijo le brinda es la afiliación a salud como beneficiario de la EPS a la que cotiza. En este sentido, el subsidio entregado por el Programa Colombia Mayor constituía un ingreso con el que podía satisfacer sus necesidades más básicas en condiciones dignas<sup>95</sup>.

7.3. Por otro lado, la suspensión del pago del subsidio se dio con ocasión de un cruce de información del BDUA, que reportó que el accionante se encontraba afiliado en calidad de beneficiario de su hijo al sistema de seguridad social en salud, poniéndolo incurso en la causal No. 4 de pérdida del derecho al subsidio, estipulada en el Manual Operativo Colombia Mayor: *“percibir una renta”*, al operar la presunción de que *el miembro del grupo familiar del cotizante depende económicamente de este y por ende*

---

<sup>88</sup> Ver sentencias T-348 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-207 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacios; T-025 de 2016, M.P. María Victoria Calle Correa; T-010 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos; T-339 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

<sup>89</sup> Ver sentencia T-716 de 2017, M.P. Carlos Libardo Bernal Pulido.

<sup>90</sup> Folio 3 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>91</sup> Folios 1 y 2 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>92</sup> Folio 28 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>93</sup> Folios 4 a 13 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>94</sup> Folio 29 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>95</sup> Folio 1 del cuaderno 1 del expediente.

*recibe de él, los medios necesarios para su congrua subsistencia del artículo 34 del Decreto 806 de 1998*<sup>96</sup>.

Para la Sala, es claro que la presunción de dependencia económica de la que trata el artículo 34 del Decreto 806 de 1998 que complementa lo establecido en el numeral 3° del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016<sup>97</sup> se desvirtúa en el presente caso, pues no es de recibo concluir, sin una verificación material, que por la simple relación filial de padre-hijo que existe entre el beneficiario y el cotizante, el actor cuente con los medios necesarios para su congrua subsistencia.

7.4. Llama la atención que, si bien se realizó la suspensión del subsidio el 24 de enero de 2018 al señor Carlos Julio Villalobos P., en ninguna de las etapas del proceso se evidenció que las entidades accionadas le hubieran dado la oportunidad para que ejerciera su derecho a la defensa, menos aún, que se hubiera tenido en cuenta su condición de discapacidad<sup>98</sup> pues se le exigió presentarse personalmente con una certificación en la sede de la Secretaría de Gestión Social<sup>99</sup>. Tampoco se encontró agotada la obligación que tiene el ente territorial de verificar las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encuentra la accionante, a través de las herramientas dispuestas para tal fin, antes de haberlo suspendido, ya que como quedó expuesto en el acápite 6° de esta providencia, no se garantizó el derecho al debido proceso administrativo que tiene el demandante.

7.5. A partir del reconocimiento expreso del principio de solidaridad, si el grupo familiar no puede garantizar la manutención de sus adultos mayores, *es deber de la sociedad y del Estado encontrar las alternativas jurídicas para acudir en su auxilio*<sup>100</sup>. En este orden de ideas, el accionante es una persona en condición de vulnerabilidad, porque la falta del ingreso que percibía del subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor vulnera el derecho al mínimo vital.

7.6. En conclusión, la Sala encuentra que las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales del accionante, toda vez que procedieron a suspenderlo del Programa Colombia Mayor, bloqueando el desembolso del subsidio que recibía sin haber realizado a cabalidad el estudio socio-económico que permitía verificar las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encontraba el señor Carlos Julio Villalobos Pérez y de esta manera

---

<sup>96</sup> Por el cual se reglamenta la afiliación al Régimen de Seguridad Social en Salud y la prestación de los beneficios del servicio público esencial de Seguridad Social en Salud y como servicio de interés general, en todo el territorio nacional.

<sup>97</sup> 3. Estar clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: (...); **o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente;** (...). (n.f.d.t)

<sup>98</sup> A Folio 4 y 5 del cuaderno 2 del expediente, obra comunicación del Consorcio Colombia Mayor recibida el 26 de junio de 2018 por el Juzgado de Segunda Instancia, en el que se indica que a la fecha el ente territorial (Alcaldía de Villavicencio) no ha dado cumplimiento a la verificación de las verdaderas condiciones de vulnerabilidad del accionante que continua apareciendo en estado suspendido.

<sup>99</sup> Folio 18 del cuaderno 1 del expediente.

<sup>100</sup> Ver sentencia T-010 de 2017, M.P. Alberto Rojas Ríos.

evaluar la afectación que esta medida le ocasiona en la satisfacción de su congrua subsistencia.

7.7. En concordancia con lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión dispondrá revocar el fallo proferido en segunda instancia del 24 de julio de 2018 por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio, que declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por el accionante. En su lugar, confirmará la sentencia dictada en primera instancia por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Villavicencio que tuteló los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso del señor Carlos Julio Villalobos Pérez, y que se procede a transcribir en lo pertinente:

*“**SEGUNDO: ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la decisión, presente la novedad de reactivación del accionante Carlos Julio Villalobos Pérez, a fin de levantar la suspensión del beneficio Colombia Mayor, y que el afectado pueda continuar recibiendo el subsidio en las mismas condiciones en que estaba registrado para el momento en el que se materializó la suspensión, sin perjuicio de que hagan las actualizaciones monetarias a las que haya lugar. (s.f.d.t.)*

***TERCERO: ORDENAR** a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la decisión, realice todas las gestiones pertinentes para que el accionante continúe accediendo al beneficio en las mismas condiciones en que estaba registrado en esta para el momento en el que se materializó la suspensión del pago de su subsidio, es decir para el mes de enero de 2018. Medida que deberá mantenerse hasta que se adelante el proceso administrativo pertinente de verificación de las condiciones materiales, relacionadas con las causales de exclusión del programa Colombia Mayor. (s.f.d.t.)*

*CUARTO: ORDENAR al Ministerio de Trabajo y al Consorcio Colombia Mayor, para que dentro del ámbito de sus competencias, realicen los trámites administrativos pertinentes, a fin de que se materialice la inclusión del accionante Carlos Julio Villalobos Pérez en el programa Colombia Mayor, en las mismas condiciones en que estaba registrado para el momento en el que se materializó la suspensión del pago del subsidio, sin perjuicio de que hagan las actualizaciones monetarias a las que haya lugar”<sup>101</sup>.*

Asimismo, la Sala adicionará al ordinal 4<sup>a</sup> de la sentencia del doce (12) de junio de dos mil dieciocho (2018) dictada por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Villavicencio en primera instancia, un plazo de cuarenta y ocho (48 horas) para que efectúen el desembolso y/o pago al actor dentro del Programa Colombia Mayor. Además

---

<sup>101</sup> Folios 103y 104 del cuaderno 1 del expediente.

llamará la atención a la Alcaldía Municipal de Villavicencio y a la Secretaría de Gestión Social y Participación Ciudadana de la misma ciudad, para que en lo sucesivo tengan plenamente identificados a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor que administra el Consorcio Colombia Mayor, a través de la realización oportuna del estudio socio-económico, del proceso de priorización y de su respectivo seguimiento, de tal forma que se puedan conocer en todo momento las condiciones reales de los beneficiarios; y se abstengan de retirar a los beneficiarios del subsidio, sin las garantías del debido proceso. Por último, advertirá al Consorcio Colombia Mayor para que se abstenga de emitir órdenes que afecten el pago del subsidio del programa Colombia Mayor sin un proceso administrativo previo.

### III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando, justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

#### RESUELVE

**PRIMERO.- REVOCAR** el fallo del 24 de julio de 2018 dictado en segunda instancia por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio, que declaró improcedente el amparo de los derechos invocados por el accionante. En su lugar, **CONFIRMAR** la sentencia del 12 de junio de 2018, dictada en primera instancia por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Villavicencio<sup>102</sup>, que tuteló los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso del señor Carlos Julio Villalobos Pérez; por las razones expuestas.

**SEGUNDO.- ADICIONAR** al ordinal 4º de la sentencia del doce (12) de junio de dos mil dieciocho (2018) dictada por el Juzgado Tercero Penal Municipal con Función de Conocimiento de Villavicencio en primera instancia, un plazo de cuarenta y ocho (48) horas para que las entidades Ministerio de Trabajo y Consorcio Colombia Mayor realicen el debido desembolso y/o pago al actor dentro del Programa Colombia Mayor.

---

<sup>102</sup> En el fallo, (i) se ordena a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la decisión, (a) presente la novedad de reactivación del accionante Carlos Julio Villalobos Pérez, a fin de levantar la suspensión del beneficio Colombia Mayor, y que el afectado pueda continuar recibiendo el subsidio en las mismas condiciones en que estaba registrado para el momento en el que se materializó la suspensión, sin perjuicio de que hagan las actualizaciones monetarias a las que haya lugar. (b) realice todas las gestiones pertinentes para que el accionante continúe accediendo al beneficio en las mismas condiciones en que estaba registrado en esta para el momento en el que se materializó la suspensión del pago de su subsidio, es decir para el mes de enero de 2018. Medida que deberá mantenerse hasta que se adelante el proceso administrativo pertinente de verificación de las condiciones materiales, relacionadas con las causales de exclusión del programa Colombia Mayor. (ii) Ordenar al Ministerio de Trabajo y al Consorcio Colombia Mayor, para que dentro del ámbito de sus competencias, realicen los trámites administrativos pertinentes, a fin de que se materialice la inclusión del accionante Carlos Julio Villalobos Pérez en el programa Colombia Mayor, en las mismas condiciones en que estaba registrado para el momento en el que se materializó la suspensión del pago del subsidio, sin perjuicio de que hagan las actualizaciones monetarias a las que haya lugar.

**TERCERO.- PREVENIR** a la Alcaldía Municipal de Villavicencio y a la Secretaría de Gestión Social y Participación Ciudadana de la misma ciudad, para que en lo sucesivo tengan plenamente identificados a los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor que administra el Consorcio Colombia Mayor, a través de la realización oportuna del estudio socio económico, del proceso de priorización y de su respectivo seguimiento, de tal forma que se puedan conocer en todo momento las condiciones reales de los beneficiarios.

**CUARTO.- ADVERTIR** al **CONSORCIO COLOMBIA MAYOR** para que se abstenga de emitir órdenes que afecten el oportuno pago del subsidio del programa Colombia Mayor sin un proceso administrativo previo.

**QUINTO.-** Por Secretaría General de esta Corporación **LÍBRENSE** las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase

CRISTINA PARDO SCHLESINGER  
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaría General