

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Octava de Revisión**

Sentencia T-249 de 2022

Referencia: Expediente T-8.569.048

Acción de tutela presentada por el señor Mario Bohórquez Martínez contra la Alcaldía de Bucaramanga y la Secretaría de Desarrollo Social del mismo municipio.

Magistrado ponente:
José Fernando Reyes Cuartas.

Bogotá, D. C., cinco (05) de julio de dos mil veintidós (2022)

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, y el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo emitido por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bucaramanga en única instancia respecto a la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El señor Mario Bohórquez Martínez presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Bucaramanga y la Secretaría de Desarrollo Social del mismo municipio. El ciudadano solicitó el amparo de sus derechos a la vida digna, a la salud y a la

integridad personal, con base en los siguientes:

Hechos¹

1. El accionante señaló que tiene 74 años, es viudo hace 17 años, vive solo, no ostenta la calidad de pensionado y se encuentra desempleado, pues, debido a su edad no es contratado para ejercer ninguna labor.
2. Afirmó que fue beneficiario del subsidio del Programa de Protección Social *Colombia Mayor* (en adelante, Programa Colombia Mayor) desde 2015. Asimismo, aseveró que dicho subsidio, junto con la suma de doscientos mil pesos mensuales que recibe de sus dos hijas mayores, era la única ayuda económica con la que contaba para realizar el pago de los servicios públicos domiciliarios y cubrir sus gastos de alimentación.
3. Informó que previamente a la presentación de la acción fue contratado para ejercer la vigilancia de una obra de construcción y fue afiliado como cotizante al régimen de seguridad social. No obstante, debido a su avanzada edad, se vio obligado a renunciar a este trabajo.
4. Manifestó que, el 19 de septiembre de 2021, la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga le informó que había sido retirado del Programa Colombia Mayor como consecuencia de un “*cambio en las condiciones de ingreso*”.
5. Con base en lo anterior, el accionante solicitó el amparo de sus derechos a la vida digna, a la salud y a la integridad personal. En consecuencia, requirió que se ordene a la Alcaldía municipal de Bucaramanga y/o la Secretaría de Desarrollo Social del mismo municipio que lo incluya, nuevamente, en el listado de beneficiarios del Programa Colombia Mayor y que reanude la entrega de las respectivas ayudas.

Trámite procesal

6. El Juzgado Noveno Civil Municipal de Bucaramanga admitió la acción de tutela mediante auto del 13 de octubre de 2021². Esta autoridad judicial ordenó (i) correr traslado a la Alcaldía de Bucaramanga y a la Secretaría de Desarrollo Social del mismo municipio; (ii) vincular de oficio al Ministerio de Salud y Protección Social, al Departamento de Prosperidad Social, el Fondo de

¹ Cuaderno digital de primera instancia, documento *01TutelaAnexos.pdf*. Folios 1-8.

² Cuaderno digital de primera instancia, documento *02AutoAdmisorio.pdf*. Folios 1-2.

Solidaridad Pensional, a la sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agrario -en adelante, Fiduagraria S.A.- y a la Unidad de Gestión Equidad y al Sisbén de Bucaramanga -entidad adscrita a la Secretaría de Planeación Municipal-; y (iii) requerir al accionante para que, en el término de un (1) día hábil allegara las pruebas que evidenciaran que adelantó las gestiones necesarias para obtener la satisfacción de las pretensiones de la solicitud de amparo ante las entidades accionadas.

Respuesta de las entidades accionadas y vinculadas

7. La *Alcaldía Municipal de Bucaramanga -Secretaría de Desarrollo Social*³ indicó que el Programa Colombia Mayor se encuentra en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Asimismo, añadió que, a partir de la revisión de las bases de datos nacionales, dicha sociedad fiduciaria identificó el cambio en las condiciones de ingreso del accionante y, con base en ello, realizó la *suspensión por renta* del beneficio. De conformidad con lo anterior, el ente territorial solicitó su desvinculación del trámite procesal por falta de legitimación en la causa por pasiva.

8. El *Departamento Administrativo para la Prosperidad Social* -en adelante, DPS⁴- afirmó que, la Alcaldía de Bucaramanga es la entidad encargada de llevar a cabo la inscripción, verificación de requisitos, conformación de lista para priorización, procesos de suspensión y retiro de beneficiarios del Programa Colombia Mayor; mientras que, agregó, el administrador fiduciario es responsable de verificar el cumplimiento de los requisitos de los beneficiarios y establecer el listado correspondiente bajo los criterios de priorización de acuerdo con el puntaje. Con fundamento en lo anterior, el DPS aseveró no haber incurrido en la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante. Por lo tanto, solicitó negar las pretensiones y/o desvincular al DPS del trámite procesal por falta de legitimación en la causa por pasiva.

9. El *Ministerio de Salud y Protección Social*⁵ informó que, de acuerdo con el Decreto Ley 4107 de 2011, este ente ministerial no tiene la facultad de incluir, restablecer o reconocer subsidios propios del Programa Colombia Mayor. Con fundamento en ello, solicitó declarar la improcedencia de la acción

³ Cuaderno digital de primera instancia, documento *09AlcaldíaContestaTutela.pdf*. Folios 1-20.

⁴ Ibid., documento *03ProsperidadSocialContestaTutela.pdf*. Folios 1-76.

⁵ Cuaderno digital de primera instancia, documento *05MinisterioSaludContestaTutela.pdf*. Folios 1-53.

de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva y, en consecuencia, la exoneración de responsabilidad del ente ministerial.

10. La *sociedad fiduciaria Fiduagraria S.A.*⁶ señaló que, de acuerdo con la información registrada en el sistema del Fondo de Solidaridad Pensional, la afiliación del señor Mario Bohórquez Martínez al Programa Colombia Mayor fue suspendida preventivamente el 26 de agosto de 2021, luego de constatar la realización de aportes al sistema de seguridad social en salud (en adelante, SGSSS) a favor del accionante durante los meses de septiembre de 2020, enero, marzo, junio y julio de 2021. Lo cual configuró, en principio, la causal de pérdida del derecho al subsidio por percibir una renta como utilidad o beneficio, de acuerdo con el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016. No obstante, indicó que correspondía al ente territorial demandado determinar, con arreglo al debido proceso, si el beneficiario cumplía los requisitos para permanecer en el programa e informar a la administradora fiduciaria la novedad de reactivación o retiro.

11. Vencido el término concedido para la contestación, el Fondo de Solidaridad Pensional, la Unidad de Gestión Equidad y el Sisbén de Bucaramanga -Secretaría de Planeación Municipal- no allegaron respuestas.

Sentencia objeto de revisión⁷

12. Mediante sentencia del 26 de octubre de 2021, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bucaramanga declaró improcedente la solicitud de amparo por incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Esta autoridad judicial determinó que el accionante no acreditó haber agotado la vía gubernativa frente a la decisión administrativa que ordenó la suspensión de su calidad de beneficiario del Programa Colombia Mayor. Asimismo, indicó que, a partir de las contestaciones allegadas, evidenció la existencia de un proceso administrativo por pérdida del subsidio, en el cual, el accionante podía controvertir, aclarar y probar si cumple o no con los requisitos exigidos para ser beneficiario del programa Colombia Mayor.

Actuaciones en sede de revisión

⁶ Ibid., documento *08FiduagrariaContestaTutela.pdf*. Folios 1-49.

⁷ Cuaderno digital de primera instancia, documento *10Sentencia.pdf*. folio 1-13.

13. En proveído del 22 de abril de 2022, el despacho sustanciador decretó pruebas adicionales a las obrantes en el expediente⁸ con el fin de obtener elementos de juicio para el estudio del caso objeto de revisión⁹.

14. Dentro del término otorgado, el señor **Mario Bohórquez Martínez** informó que sigue viviendo solo en la ciudad de Bucaramanga, no cuenta con ningún vínculo laboral y su único ingreso mensual corresponde a la ayuda económica que recibe por parte de sus dos hijas, con el cual realiza el pago de los servicios públicos domiciliarios y cubre sus gastos de alimentación¹⁰. Además, indicó que padece de diabetes e hipertensión arterial, por lo que se encuentra recibiendo tratamiento médico y asistencia del programa de riesgo cardiovascular¹¹.

15. Asimismo, el accionante señaló que no compareció ante la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga luego de haber sido requerido mediante oficio del 21 de septiembre de 2021, a través del cual le fue notificado su retiro del Programa Colombia Mayor. Por último, indicó que a la fecha no ha sido reintegrado a dicho programa ni ha recibido información sobre la modificación de su puntaje en el SISBÉN.

⁸ El expediente digital se encuentra integrado por los siguientes archivos: el escrito de acción de tutela, el auto admisorio, las respuestas de las entidades accionadas y vinculadas y el fallo de única instancia. Como anexos de la acción de tutela se allegaron copias de la cédula de ciudadanía del señor Mario Bohórquez Martínez, la solicitud de modificación del nivel de escalafón en el SISBÉN, el certificado del SISBÉN y de la comunicación de la Resolución No. 046 del 17 de septiembre de 2021 proferida por la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga.

⁹ Al *accionante* se le solicitó informar si aún vive solo y si su domicilio sigue siendo en el municipio de Bucaramanga. También, indicar si actualmente trabaja, cuáles son sus ingresos mensuales y describir cuál es su estado de salud, si padece alguna enfermedad o patología especial. Asimismo, informar si compareció ante la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga para ejercer su defensa dentro del proceso administrativo para su exclusión del programa *Colombia Mayor* y, por último, señalar si ha sido reintegrado a dicho programa. A la *Alcaldía de Bucaramanga -Secretarías municipales de Desarrollo Social y Planeación-* se le solicitó brindar información general sobre la vinculación del señor Mario Bohórquez Martínez al Programa Colombia Mayor, es decir, la fecha de su inclusión como beneficiario, si actualmente se encuentra suspendido el beneficio a favor del accionante, si ha verificado la situación socioeconómica actual de este. Además, informar acerca del estado general del programa *Colombia Mayor* en el municipio de Bucaramanga. Por último, indicar si ha realizado una nueva encuesta del SISBÉN al señor Bohórquez Martínez y cuál es la metodología aplicable para establecer las condiciones particulares de las personas registradas en el SISBÉN que determine el cambio de su estatus en dicho sistema de información. A la *Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agrario -Fiduagraria S.A.-* se le solicitó indicar cuál es la condición vigente del señor Bohórquez Martínez dentro del listado de potenciales beneficiarios del Programa Colombia Mayor y explicar las razones que fundamentaron el trámite de suspensión del subsidio asignado al accionante.

¹⁰ La suma corresponde a un total de \$300.000

¹¹ Según consta en la historia clínica aportada.

16. La **sociedad fiduciaria Fiduagraria S.A.** indicó que, a partir de la expedición del Decreto 812 del 4 de junio de 2020, el Programa Colombia Mayor es ejecutado por el DPS. Por lo cual, actualmente no tiene acceso a la información que le fue solicitada por esta Corporación.

17. La **Secretaría de Planeación de Bucaramanga -oficina del SISBÉN-** informó que, conforme a la Resolución No. 1445 de 2021¹² del DPS que estableció la metodología del SISBÉN IV, el señor Mario Bohórquez Martínez ahora hace parte de la categoría C3 (población vulnerable). Agregó que el accionante cuenta con una encuesta vigente realizada el 7 de octubre de 2019 y una actualización de información adelantada el 25 de enero de 2022. Indicó que, debido a esto último, el SISBÉN no puede realizar una nueva encuesta al señor Bohórquez Martínez pues, de acuerdo con el artículo 2.2.8.3.1 del Decreto 441 de 2017¹³, es necesario esperar que transcurran seis (6) meses desde la última actualización para poder presentar una solicitud de revisión de grupo en el SISBÉN. Asimismo, solicitó su desvinculación del trámite de tutela y que se declare la improcedencia de la acción constitucional.

18. La **Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Bucaramanga** informó que: *i)* el señor Mario Bohórquez Martínez se postuló el 2 de octubre de 2015 al Programa Colombia Mayor; *ii)* fue incluido dentro del listado de beneficiarios por cumplir con la totalidad de los requisitos establecidos en el Manual Operativo del programa; *iii)* era beneficiario del subsidio bajo la modalidad directa, es decir, recibía un giro mensual por la suma de 80.000 pesos, a través del operador de pago Efecty¹⁴; *iv)* la calidad de beneficiario del señor Bohórquez Martínez se encuentra suspendida desde el 29 de septiembre de 2021, pues se evidenció que este presentó cotizaciones al régimen contributivo de salud con base en un ingreso superior a un salario mínimo mensual legal vigente¹⁵; *v)* el municipio de Bucaramanga no es la entidad responsable de verificar la información laboral del accionante. Esta función está en cabeza del DPS -anteriormente, correspondía a la sociedad Fiduagraria S.A., el cual debe comunicar las novedades registradas al ente territorial, de

¹² Ibid.

¹³ Por el cual se sustituye el Título 8 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 respecto del instrumento de focalización de los servicios sociales, y se dictan otras disposiciones.

¹⁴ Sin embargo, a partir del mes de abril de 2020 hasta el mes de junio del 2021, el gobierno nacional autorizó una transferencia monetaria no condicionada por un valor adicional de \$80.000, por lo que, el accionante recibió durante dicho período la suma total de \$160.000.

¹⁵ Artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016, modificado por el artículo 1° del Decreto 1340 de 2019.

conformidad con la Resolución 1370 de 2013¹⁶ del Ministerio del Trabajo y, por último; vi) debido a que el accionante se encuentra categorizado en el subgrupo C3, de acuerdo con la aplicación de la metodología IV del SISBÉN¹⁷, actualmente no cumple con uno de los requisitos estipulados para recibir el subsidio económico del programa. Sin embargo, no ha sido retirado ya *“que el usuario se encuentra actualmente en un período de transición establecido por el Departamento Administrativo de Prosperidad Social”*¹⁸. En ese sentido, el accionante debe solicitar al ente territorial el levantamiento de la medida de suspensión y, en caso de considerar que la categoría asignada no corresponde a su situación socioeconómica, podrá requerir la evaluación y aplicación de una nueva encuesta ante la oficina del SISBÉN, adscrita a la Secretaría de Planeación de Bucaramanga.

19. El **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)** informó que el señor Mario Bohórquez Martínez actualmente se encuentra *suspendido* en el sistema de información del Programa Colombia Mayor *“desde el ciclo 9 (septiembre) de 2021 por la causal renta”*. Asimismo, señaló que al accionante le es aplicable la excepción contenida en la Resolución No. 1445 del 14 de julio 2021¹⁹, la cual indica que *“(…) los adultos mayores que antes de entrar en vigencia dicha resolución, hayan adquirido la condición de beneficiarios o potenciales beneficiarios del programa, partiendo de la base de información del SISBÉN III, conservarán tal condición”*.

20. Agregó que no ejecutó ningún cruce de información de las bases de datos para verificar las condiciones de pago ni asumió las novedades generadas como resultado de dichos cruces, luego de haber recibido la información suministrada por la Fiduciaria S.A., por lo que *“desconoce el motivo por el cual se inició el trámite de suspensión del subsidio con posterioridad a los aportes relacionados por el ciudadano”*.

21. Además, el DPS señaló que el accionante no ha sido reintegrado al Programa Colombia Mayor debido a que los procesos de reactivación de beneficiarios son responsabilidad del ente territorial, el cual *“en el marco del*

¹⁶ Por la cual se actualiza el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor.

¹⁷ Resolución No. 1445 del 14 de julio de 2021 “Por medio de la cual se establece la aplicación de la metodología del SISBÉN IV para las nuevas inscripciones al programa de Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor”.

¹⁸ Oficio del 9 de mayo de 2022 de la Alcaldía de Bucaramanga -Secretaría de Desarrollo Social-.

¹⁹ Por medio de la cual se establece la aplicación de la metodología del SISBÉN IV para las nuevas inscripciones al programa de protección social al Adulto Mayor -Colombia Mayor-.

debido proceso debió informar al ciudadano de su bloqueo o suspensión para que allegara los documentos pertinentes y se generara la reactivación”. A su vez, explicó que el ente territorial puede generar la novedad de reactivación “cargando directamente en la plataforma los soportes que den cuenta del cumplimiento de los criterios por parte del ciudadano”, dichos soportes serán valorados por parte de una persona encargada a nivel regional del programa y, con fundamento en ello, esta realizará el cambio de estado del accionante. Finalmente, el DPS indicó que una vez se encuentre *activo* de nuevo, al señor Bohórquez Martínez le serán pagados los ciclos que haya dejado de percibir durante el tiempo de su suspensión

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

22. La Sala es competente para revisar el fallo proferido dentro del expediente de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema jurídico y metodología de la decisión

23. Esta Corporación ha señalado que en virtud del carácter informal de la acción de tutela y de su objetivo de lograr la materialización efectiva de los derechos fundamentales que se estimen comprometidos, el juez de tutela está investido de facultades que le permiten decidir sin ceñirse estricta y forzosamente a las pretensiones del actor²⁰ o a los derechos invocados por este (facultades *ultra* y *extra petita*)²¹.

24. En el asunto de la referencia la Sala advierte que, aunque el actor no lo alegó en el escrito de tutela, podría haberse presentado una vulneración de sus derechos al mínimo vital y al debido proceso administrativo. Tales vulneraciones serán, en consecuencia, analizadas como parte del problema jurídico.

25. Así las cosas, de acuerdo con los antecedentes y en atención a la precisión efectuada, corresponde a esta Sala determinar si al suspender el pago del subsidio que recibía el señor Mario Bohórquez Martínez, como beneficiario del Programa Colombia Mayor, con fundamento en la supuesta percepción de una

²⁰ Sentencia T-310 de 1995.

²¹ Sentencias T-886 de 2000 y SU-195 de 2012.

renta superior a la establecida en el numeral 3 del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016, la Alcaldía de Bucaramanga vulneró sus derechos fundamentales a la vida digna, a la salud, al mínimo vital y al debido proceso administrativo”²².

26. Para dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala se referirá *i)* a la protección del derecho al mínimo vital de las personas de la tercera edad -reiteración jurisprudencial- así como *ii)* al marco legal y jurisprudencial del Programa Colombia Mayor y a su relación con el debido proceso administrativo. Con base en ello, *iii)* abordará el estudio del caso concreto.

La protección del derecho al mínimo vital de las personas de la tercera edad -Reiteración jurisprudencial-²³

27. La configuración del Estado Social de Derecho en nuestra Constitución ha representado, entre otros aspectos, el reconocimiento expreso del especial deber de protección que corresponde al Estado frente a aquellas personas “*que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta*” (artículo 13 superior). Respecto de estos y de todos los demás ciudadanos, corresponde al Estado “*promover condiciones para que la igualdad sea real*” (*ídem*) y les permita gozar efectivamente de los derechos garantizados por la Constitución (artículo 2 superior), bajo los principios de dignidad humana y solidaridad (artículo 1 superior)²⁴. En ese contexto, el artículo 366 de la Carta Política destaca como finalidad social del Estado “*el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población*”. A propósito de estos objetivos y de los deberes que suponen, la Corte ha señalado que:

*“[e]l Estado social de derecho hace relación a la forma de organización política que tiene como uno de sus objetivos **combatir las penurias económicas o sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección. 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. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere, de las autoridades, actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la***

²² Contemplada en el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016, el cual fue modificado por el artículo 1° del Decreto 1340 de 2019.

²³ La base argumentativa de este acápite corresponde a las sentencias T-818 de 2000, T-551 de 2008, T-598 y T-252 de 2017, T-193 de 2019 y T-402 de 2021

²⁴ Sentencia C-1064 de 2001.

seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad” (énfasis agregado)²⁵.

28. Así las cosas, el Estado debe velar por la existencia de las condiciones dignas y necesarias para el ejercicio y la garantía de los derechos fundamentales de los sujetos de especial protección constitucional²⁶, entre los que se encuentran las personas de la tercera edad. Al respecto, el artículo 46 superior señala expresamente que *“el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria”*.

29. La especial protección de la que son merecedoras estas personas es particularmente intensa *“cuando los reclamos se hacen en el plano de la dignidad humana, o cuando está presuntamente afectada su subsistencia en condiciones dignas, la salud y el mínimo vital”*²⁷. Dicha protección también encuentra un fundamento importante en el principio de solidaridad (artículo 1º superior) y en diversos instrumentos internacionales²⁸.

30. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental al mínimo vital constituye un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales y se soporta en el concepto de dignidad humana. En ese sentido, esta Corporación ha señalado que *“las necesidades básicas que requiere suplir cualquier persona, y que se constituyen en su mínimo vital, no pueden verse restringidas a la simple subsistencia biológica del ser humano, pues es lógico pretender la satisfacción, de las aspiraciones, necesidades y obligaciones propias del demandante y su grupo familiar”*.²⁹

²⁵ Sentencia T-426 de 1992.

²⁶ Sentencias T-157 de 2011 y T-678 de 2016.

²⁷ Sentencia C-177 de 2016.

²⁸ Si bien la mayoría de los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos proscriben la discriminación basada, entre otros motivos, en la edad (cfr. Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer), algunos además incluyen disposiciones expresas relativas a la protección de la tercera edad (cfr. por ejemplo, los artículos 9 y 17 del Protocolo de San Salvador) o tienen por objeto adoptar principios y directrices en la materia (cfr. Principios de las Naciones Unidas en Favor de las Personas de Edad -Resolución A46/91, Observación General No. 6 *“Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores”* del Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU y la Carta de San José sobre los Derechos de las Personas Mayores de América Latina y el Caribe). En este contexto cabe destacar particularmente la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, objeto de la Ley aprobatoria 2055 de 2020, controlada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-395 de 2021.

²⁹ Sentencia T-084 de 2007.

31. Esta Corporación ha sistematizado algunos de las principales características del derecho al mínimo vital en los siguientes términos:

*“(i) es un derecho que tiene un carácter móvil y multidimensional que no depende exclusivamente del análisis cuantitativo de ingresos y egresos de la persona; (ii) como herramienta de movilidad social, el mínimo vital debe ser entendido de manera dual, ya que además de ser una garantía frente a la preservación de la vida digna, se convierte en una medida de la justa aspiración que tienen todos los ciudadanos de vivir en mejores condiciones y de manera más cómoda; y (iii) en materia pensional, el mínimo vital no sólo resulta vulnerado por la falta de pago o por el retraso injustificado en la cancelación de las mesadas pensionales, sino también por el pago incompleto de la pensión, más cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional.” (énfasis agregado)*³⁰.

32. Adicionalmente, este Tribunal ha señalado que el derecho al mínimo vital cobra especial preponderancia cuando se trata de valorar “*situaciones humanas límite*”,³¹ como aquellas derivadas de la existencia de condiciones extremas de vulnerabilidad económica, social o de salud. La garantía de este derecho reviste así una importancia particular cuando se trata de garantizar la supervivencia digna de sujetos de especial protección constitucional que se encuentren en tales situaciones.

El marco legal y jurisprudencial del Programa Colombia Mayor y su relación con el debido proceso administrativo³²

33. En cumplimiento de los mandatos constitucionales antes mencionados, la Ley 100 de 1993 (artículo 13, modificado por el artículo 2º de la Ley 797 de 2003) creó el Fondo de Solidaridad Pensional³³. Dicho fondo se divide en dos subcuentas: (i) solidaridad, y (ii) subsistencia³⁴. Esta última está “*destinada a la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema,*

³⁰ Sentencia T-436 de 2017.

³¹ Sentencia SU-225 de 1998.

³² La base argumentativa de este acápite corresponde a las sentencias T-025 de 2016, T-339 de 2017, T-193 de 2019 y T-402 de 2021

³³ 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.

³⁴ Ley 797 de 2003, artículo 13.

mediante un subsidio económico”³⁵. De acuerdo con el artículo 31 del Decreto 3771 de 2007³⁶, dichos subsidios son de dos clases: (i) directos, los cuales implican el giro de una suma de dinero a los beneficiarios, e (ii) indirectos, que consisten en la prestación de servicios sociales en Centros de Bienestar del Adulto Mayor, Centros Diurnos, Resguardos Indígenas o por medio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

34. En el marco de esta subcuenta, además, el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-³⁷ creó el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Programa Colombia Mayor, cuyo objetivo es *“aumentar la protección de los adultos mayores que se encuentran desamparados, que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia o en la extrema pobreza”*³⁸.

35. Según el artículo 2.2.14.1.31 del Decreto Único 1833 de 2016, para acceder a los beneficios de la subcuenta de subsistencia, es necesario a) ser colombiano, b) tener como mínimo tres años menos de la edad que rija para adquirir el derecho a la pensión de vejez de los afiliados al sistema general de pensiones, c) estar clasificado en los niveles 1 o 2 del SISBÉN, y d) carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir.

36. Además, es necesario encontrarse en alguna de las siguientes condiciones³⁹: a) vivir en la calle y de la caridad pública; b) vivir solo sin que su ingreso mensual supere medio salario mínimo; c) vivir con la familia sin que el ingreso familiar supere a un salario mínimo mensual legal vigente; d) residir en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor o e) asistir como usuario a un Centro Diurno.

37. 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,*

³⁵ Ley 797 de 2003, artículo 2.

³⁶ Por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional.

³⁷ CONPES 70 de 2003. Con la creación de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y la vigencia del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (PAIAM), el Conpes Social 70 del 28 de mayo de 2003 recomendó unificar los dos programas en uno solo y de dicha fusión nació el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM).

³⁸ En la sentencia T-716 de 2017 este Tribunal 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”*.

³⁹ Numeral 3º, del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016.

tienen una situación apremiante que amerita un apoyo urgente y preferente⁴⁰; 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.

Fuente: artículo 33 del Decreto 3371 de 2007.

38. Las normas reglamentarias que rigen el programa establecen en forma clara y detallada los procedimientos y condiciones que han de observarse para proceder a la inclusión o retiro de beneficiarios. En tal sentido, el parágrafo 2º del artículo 30 del Decreto 3371 de 2007 y la Resolución 13370 de 2013⁴¹, indican que las entidades territoriales deben verificar el cumplimiento de los requisitos y seleccionar a los beneficiarios con fundamento en el sistema de priorización. El número de cupos es asignado directamente por el Ministerio de Salud y Protección Social, según la disponibilidad presupuestal y las metas fijadas por el CONPES -artículo 31 *ejusdem*-.

39. En cuanto al retiro, además de la causal genérica de pérdida del subsidio, que consiste en dejar de cumplir los requisitos para pertenecer al Programa Colombia Mayor⁴², el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016 indica los eventos taxativos en los que se pierde el beneficio otorgado:

1. Muerte del beneficiario.
2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.
3. Percibir una pensión.

⁴⁰ Ver sentencia T-339 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴¹ Por la cual se actualiza el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, hoy Colombia Mayor.

⁴² Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2, Ministerio del Trabajo. “2.11 Pérdida del derecho al subsidio // El beneficiario que ha ingresado al programa en cualquiera de sus modalidades, perderá el subsidio cuando deje de cumplir los requisitos establecidos en la normatividad vigente y en los siguientes eventos (...)”.

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 medio s.m.m.l.v 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.

40. En cuanto al procedimiento para proceder al retiro, el Anexo 2 del Manual Operativo del programa⁴³ establece que el administrador fiduciario debe realizar cruces periódicos de la base de datos de beneficiarios del Programa Colombia Mayor con diversas bases de datos públicas⁴⁴ para verificar que estos no estén incurso en alguna causal de pérdida del subsidio⁴⁵. En caso de advertirse tal circunstancia, como cuando, por ejemplo, el usuario aparece en el reporte de la base de datos única de afiliados (BDUA) del Ministerio de Salud y Protección Social, “*se requiere una acción de verificación [y] se genera un bloqueo preventivo*”⁴⁶.

41. El mismo anexo detalla las acciones que debe emprender el ente territorial respectivo para verificar si se configura la causal de retiro que produjo el bloqueo o suspensión preventiva. En el caso de aquella en la que incurren quienes reciben una pensión, renta u otra clase de subsidio, el artículo 4.6.3 señala que la entidad territorial debe comunicarse con el beneficiario, aplicando el debido proceso y el derecho a la defensa, para que este aclare la situación advertida producto del cruce de información en las diferentes bases de datos. Si el beneficiario no presenta justificación o dicha justificación no es aceptada por la entidad territorial, esta “*elabora el acto administrativo motivado que argumenta la exclusión del beneficiario del programa, informa al beneficiario y le solicita el reintegro de los subsidios cancelados*”.

42. Esta Corporación se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el procedimiento de retiro de los beneficiarios del Programa Colombia Mayor. Así, en la **Sentencia T-348 de 2009**, la Corte amparó los derechos de una mujer

⁴³ Resolución 1370 de 2013 del Ministerio del Trabajo.

⁴⁴ Como el 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.

⁴⁵ Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2 de 2015, Ministerio del Trabajo.

⁴⁶ Ibidem.

que fue excluida del programa al encontrarse temporalmente en el sistema de riesgos profesionales luego de haber sufrido un accidente de tránsito. En dicha providencia, este Tribunal ordenó al ente territorial mantener a la accionante dentro de los beneficiarios del programa *“hasta tanto se mant[uviera] el criterio de real necesidad de la prestación y se acredit[aran] 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”*.

43. Posteriormente, en la **Sentencia T-025 de 2016**, la Corte tuteló los derechos de un adulto mayor que fue separado del programa por ser beneficiario de su hija en el SGSSS, previo al bloqueo preventivo del subsidio, sin que la entidad competente adelantara el análisis del impacto que causaría dicha decisión en los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida digna del accionante. En circunstancias similares, en la **Sentencia T-010 de 2017**, la Corte constató que el retiro del programa se había efectuado sin el análisis previo de las condiciones reales de vulnerabilidad de la accionante y la afectación a su congrua subsistencia.

44. En dichos pronunciamientos este Tribunal destacó que el retiro del beneficio debe estar precedido de una verificación de las condiciones materiales de vulnerabilidad de la persona por parte de la entidad territorial. En otros términos, el adulto mayor no puede ser privado del beneficio económico hasta que no se acredite que las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica que dieron lugar al subsidio han cesado⁴⁷. En tal sentido ha afirmado 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” (énfasis agregado)⁴⁸.

45. Tal verificación, al igual que el procedimiento que conduce a la decisión de retiro del programa, deberán respetar escrupulosamente las garantías propias del debido proceso. Al respecto, la Corte ha señalado que:

“dadas las condiciones de vulnerabilidad en las que en principio se encuentran las personas que pertenecen a este tipo de programas, el respeto al debido proceso en estos casos no puede constituirse en el agotamiento meramente formal de etapas

⁴⁷ Sentencias T-348 de 2009, T-207 de 2013, T-025 de 2016, T-010 de 2017 y T-339 de 2017.

⁴⁸ Sentencias T-348 de 2009; T-025 de 2016 y T-010 de 2017.

procesales. *Por el contrario, en virtud de la especial protección constitucional que merecen las personas mayores en situación de pobreza, las autoridades competentes de llevar a cabo dichos trámites tienen la obligación de verificar las condiciones reales de los beneficiarios antes de proceder a iniciar el trámite, evitando la arbitrariedad y el incremento de la situación de indefensión en la que se encuentran*”. (énfasis agregado)⁴⁹.

46. Con base en las anteriores consideraciones, la Sala de Revisión abordará el análisis del caso concreto.

Caso concreto

47. El señor Mario Bohórquez Martínez, de 74 años, es viudo desde hace 17 años, vive solo y afirmó que no cuenta con la calidad de pensionado ni se encuentra empleado, debido a que, por su edad, no es contratado para ejercer ninguna labor. Desde 2017 fue beneficiario del subsidio otorgado por el Programa Colombia Mayor. Junto con la suma de doscientos mil pesos (\$200.000) que recibía de sus hijas, dicho subsidio constituía su único ingreso para satisfacer sus necesidades básicas y realizar el pago de sus obligaciones.

48. El 19 de septiembre de 2021, la Secretaría de Desarrollo Social de Bucaramanga informó al ciudadano que había sido retirado de dicho programa como consecuencia de un “*cambio en las condiciones de ingreso*”, específicamente por “*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 Decreto 1833 de 2016*”.

49. Con base en lo anterior, el señor Bohórquez Martínez solicitó el amparo de sus derechos a la vida digna, a la salud y a la integridad personal. Requirió que se ordenara a la Alcaldía municipal de Bucaramanga y/o la Secretaría de Desarrollo Social del mismo municipio que lo incluyera, nuevamente, en el listado de beneficiarios del Programa Colombia Mayor y que reanudara la entrega de las respectivas ayudas.

50. El juez de única instancia declaró improcedente la solicitud de amparo por incumplimiento del requisito de subsidiariedad debido a que consideró que el actor no acreditó haber agotado la vía gubernativa en el marco del proceso administrativo por pérdida del subsidio.

⁴⁹ Sentencia T-252 de 2017.

51. La Corte estudiará, en primer lugar, la procedencia de la acción y, luego, el problema jurídico derivado de la solicitud de amparo.

Análisis de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

*Legitimación por activa y por pasiva*⁵⁰

52. La legitimación por activa en la acción de tutela exige que quien la ejerza sea el titular de los derechos invocados, o que actúe a través de un tercero debidamente acreditado para ello. Por su parte, la legitimación por pasiva hace alusión a que la autoridad o el particular contra quien se dirige la acción de tutela sea el efectivamente llamado a responder por la vulneración o amenaza de la prerrogativa constitucional.

53. En este caso se superan los mencionados requisitos, porque, de un lado el señor Mario Bohórquez Martínez presentó acción de tutela en nombre propio, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales; y, de otro, la acción fue presentada contra la Alcaldía de Bucaramanga, presunta responsable de la vulneración de los derechos del accionante, en su calidad de encargada de determinar los beneficiarios del Programa Colombia Mayor en dicho municipio.

*Inmediatez*⁵¹

54. Dado que la acción de amparo es un mecanismo de protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, esta debe interponerse en un tiempo razonable a partir del momento en que se producen los hechos que dan lugar a la presunta vulneración o amenaza de derechos fundamentales⁵².

55. En el caso bajo estudio se cumplió el requisito de inmediatez porque el accionante presentó la acción de tutela el 9 de octubre de 2021, esto es, tan solo unas semanas después de ser informado de su retiro del Programa Colombia Mayor.

⁵⁰ La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite se sustenta en las sentencias T-193 de 2019 y T-376 de 2021.

⁵¹ La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite se sustenta en la sentencia T-042 de 2020.

⁵² Sentencias T-834 de 2005, T-887 de 2009 y T-427 de 2019, entre otras. La sentencia SU-961 de 1999 estimó que “*la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto*”. En ese mismo sentido se pronunció la sentencia SU-108 de 2018.

*Subsidiariedad*⁵³

56. Antes de acudir a la acción de tutela, quien estima vulnerados o amenazados sus derechos debe hacer uso de las herramientas e instrumentos ordinarios que el ordenamiento jurídico provee para resolver el conflicto jurídico que se presenta. Esta regla se exceptúa cuando: *i*) se pretende un amparo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, mientras se agotan los recursos ordinarios; o *ii*) se acredita que la vía ordinaria para resolver el asunto no resulta idónea o eficaz para la protección de los derechos fundamentales conculcados.

57. Sin perjuicio de lo anterior, esta Corporación ha tenido en cuenta la situación de *vulnerabilidad*⁵⁴ en la cual se encuentran quienes acuden a la acción de tutela a propósito del Programa Colombia Mayor a efectos de flexibilizar el análisis relativo al cumplimiento del requisito de subsidiariedad como condición de procedibilidad de la acción de tutela. Lo anterior, por cuanto se trata de personas que pertenecen a un grupo de especial protección constitucional y que su vez, se hallan en una situación de riesgo.

58. En el caso *sub examine*, el escrito de tutela cuestiona el supuesto retiro del accionante como beneficiario del Programa Colombia Mayor por parte de la Alcaldía de Bucaramanga. Como se expondrá en detalle al estudiar el problema jurídico, el acervo probatorio demuestra que el mencionado retiro no se ha producido y que el accionante fue objeto de un bloqueo preventivo efectuado por la administradora fiduciaria Fiduagraria S.A debido a que esta constató algunas cotizaciones al SGSSS durante los meses previos.

59. En efecto, aun cuando la comunicación remitida al ciudadano el 21 de septiembre de 2021 da a entender que este habría sido excluido del programa, en el curso del proceso de tutela, tanto la entidad territorial como Fiduagraria S.A. y el DPS precisaron que tal decisión no ha sido adoptada, sino que, en realidad, los beneficios derivados del Programa Colombia Mayor se mantienen suspendidos preventivamente respecto del señor Bohórquez Martínez. En tal sentido, a diferencia de lo considerado por el juez de instancia, el procedimiento en el marco del cual le sería dado al ciudadano agotar los recursos administrativos no se ha surtido.

⁵³ La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite corresponde a las sentencias T-716 de 2017 y T-193 de 2019.

⁵⁴ Sentencias T-716 y T-186 de 2017.

60. La Sala constata, además, que el accionante es un adulto mayor que vive solo, afirma no contar con ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, fue clasificado en el grupo C del Sisbén, es decir, hace parte de la población vulnerable y padece enfermedades crónicas. En su caso, la Sala estima que sería desproporcionado exigirle que conociera con precisión las razones que motivaron la suspensión del subsidio económico que recibía, las etapas del procedimiento que debía surtir y que, en atención a ello, solicitara a la entidad accionada cumplir con las funciones reglamentarias que le han sido atribuidas por las normas que rigen el Programa Colombia Mayor. Más aún cuando, como se anotó, la comunicación remitida al ciudadano da a entender que fue excluido del programa y no se refiere a la posibilidad de ejercer recurso alguno ni, mucho menos, al trámite que ha debido adelantarse por parte de la Alcaldía de Bucaramanga. En tales circunstancias, también resultaría desproporcionado exigir de este que provocara un pronunciamiento de la entidad territorial susceptible de ser atacado por la vía judicial contencioso administrativa. Así, esta Sala encuentra que la acción de tutela de la referencia cumple con la exigencia de subsidiariedad.

61. Según lo expuesto, la Sala considera satisfechos los requisitos de procedibilidad de la acción de la referencia.

Análisis del problema jurídico

62. Como se señaló, el presente asunto plantea como problema jurídico el de determinar si al interrumpir el pago del subsidio que recibía el señor Mario Bohórquez Martínez como beneficiario del Programa Colombia Mayor, con fundamento en la supuesta percepción de un ingreso o renta, la Alcaldía de Bucaramanga vulneró sus derechos fundamentales a la vida digna, a la salud, al mínimo vital y al debido proceso administrativo⁵⁵.

63. La Sala precisa que, en atención a las circunstancias fácticas evidenciadas a partir del análisis del acervo probatorio, la conducta que habría vulnerado los derechos fundamentales del actor no es su retiro del Programa Colombia Mayor, sino el estado de suspensión en el que la Alcaldía de Bucaramanga ha mantenido los beneficios derivados del mismo, desde septiembre de 2021.

⁵⁵ Causal contemplada en el artículo 2.2.14.1.39 del Decreto 1833 de 2016, el cual fue modificado por el artículo 1° del Decreto 1340 de 2019.

64. Tal bloqueo o suspensión fue efectuada inicialmente por Fiduagraria S.A. tras advertir que el señor Bohórquez Martínez había estado afiliado al régimen contributivo del SGSSS durante los meses de septiembre de 2020; enero, marzo, junio y julio de 2021, sobre un IBC promedio de \$500.189. De acuerdo con el escrito de tutela, el ciudadano fue vinculado al régimen contributivo mientras se desempeñaba como vigilante de una construcción. No obstante lo anterior, sostuvo que no pudo continuar con esa labor, debido a su avanzada edad.

65. El 21 de septiembre de 2021 la Alcaldía de Bucaramanga remitió al accionante una comunicación en la que le indicaba que debía comparecer para ser notificado de una resolución de retiro del programa por “*cambio en las condiciones de ingreso*”. Sin embargo, durante el proceso de tutela, tanto dicha entidad territorial como Fiduagraria S.A. y el DPS precisaron que el señor Bohórquez Martínez no ha sido retirado del programa, sino que se encuentra suspendido⁵⁶. Como sustento de ello, la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad territorial presentó los registros de la Plataforma de Novedades en Línea -NEL- del Fondo de Solidaridad Pensional en los que figura el estado de suspensión resultado del bloqueo preventivo efectuado por Fiduagraria S.A.

66. A partir del marco legal y reglamentario del Programa Colombia Mayor, la Sala constata que, tras el bloqueo preventivo del accionante efectuado por la administradora fiduciaria, correspondía a la Alcaldía de Bucaramanga adelantar un procedimiento administrativo dirigido a constatar si el señor Bohórquez Martínez se encontraba incurso en la causal que dio origen al bloqueo. Según el Manual Operativo del programa, dicho procedimiento debe concluir con un acto administrativo en el que, de resultar pertinente, la entidad territorial excluye al beneficiario del programa, da cuenta de los motivos que sustentan tal decisión y exige el reintegro de los subsidios pagados a los cuales no tenía derecho. En caso contrario, se procede a la reactivación y se reanudan los pagos respectivos.

67. En el asunto de la referencia, la Alcaldía no solo no ha adelantado tal procedimiento, sino que, además, estima que dicha función fue atribuida a Fiduagraria S.A y, posteriormente al DPS. La Sala resalta que la obligación respectiva fue impuesta expresamente a las entidades territoriales por el artículo 4.6.3 del Anexo Técnico 2 del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor contenido en la Resolución 1370 de 2013. Si bien esta norma no fija un

⁵⁶ Cfr. Expediente digital archivos: “09AlcaldiaContestaTutela.pdf”, “08FiduagrariaContestaTutela.pdf”, “3. Requerimiento Judicial Exp T-8.569.048.pdf” y “DocumentoTMS.pdf”.

término para adelantar tal actuación, la vulnerabilidad de los beneficiarios del programa y la urgencia que supone la garantía de sus derechos fundamentales no dejan duda de que el procedimiento debe surtirse en forma expedita. Dicho procedimiento debe, además, respetar todas las garantías que componen el derecho al debido proceso.

68. La Corte Constitucional ha establecido que el debido proceso administrativo permite “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) garantizar la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”⁵⁷. Estas finalidades se satisfacen través de garantías como “(i) el acceso a la justicia en libertad e igualdad de condiciones, (ii) el ejercicio de la legítima defensa, (iii) la determinación de trámites y plazos razonables y [...] (iv) la imparcialidad en el ejercicio de la función pública administrativa”⁵⁸.

69. A propósito de la razonabilidad del plazo, la jurisprudencia constitucional⁵⁹, en consonancia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁰, ha señalado que el carácter razonable del plazo debe determinarse “en cada caso particular y ex post”⁶¹. Con tal propósito, debe tenerse en cuenta: (i) la complejidad del asunto, (ii) la actividad procesal del interesado, (iii) la conducta de la autoridad competente y, (iv) la situación jurídica de la persona interesada.

70. En este caso, (i) el asunto no reviste gran complejidad pues se circunscribe a determinar si el accionante percibe una pensión, salario o renta que permita considerar superadas las circunstancias que justificaron su inclusión en el Programa Colombia Mayor. Si bien (ii) el señor Bohórquez Martínez no acudió a la Alcaldía cuando fue requerido, dicho requerimiento señaló que el propósito de su comparecencia era la notificación personal de la decisión de retiro del programa, información que a la postre resultó ser inexacta, pues tal retiro no había tenido lugar. Además, la misma comunicación señala que en caso de no comparecer, la notificación se efectuará por aviso. Como se

⁵⁷ Sentencia T-465 de 2009. En el mismo sentido ver: sentencias C-980 de 2010, T-559 de 2015, T-051 de 2016, T-595 de 2020 y SU-213 de 2021.

⁵⁸ Sentencia SU-213 de 2021. En el mismo sentido ver: Sentencias C-980 de 2010, C-758 de 2013, C-034 de 2014, SU-772 de 2014 y T-543 de 2017.

⁵⁹ Cfr. entre otras: sentencias SU-179 de 2021 y SU-213 de 2021.

⁶⁰ Cfr. entre otros Corte IDH, Caso Cuscul Pivaral vs. Guatemala, sentencia de 23 de agosto de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 180 y ss; Corte IDH, Caso Muelle Flores vs. Perú, sentencia de 06 de marzo de 2019 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr 154 y ss.

⁶¹ Sentencia T-153 de 2019.

señaló al analizar el requisito de subsidiariedad de la acción, la Sala encuentra que, aunque el ciudadano pudo haberse acercado a la administración municipal, resultaría desproporcionado exigirle que conociera los motivos por los cuales tal comparecencia era importante de cara a la garantía del debido proceso administrativo, que advirtiera la ausencia de un procedimiento cuyo cumplimiento era desconocido por el municipio y que, en tal sentido, pese a su avanzada edad, condición de salud y vulnerabilidad socioeconómica, impulsara dicho procedimiento.

71. (iii) La conducta de la autoridad competente en este caso desconoce en forma palmaria sus obligaciones constitucionales, legales y reglamentarias. A este efecto se resalta que, dentro del proceso de tutela, la Alcaldía de Bucaramanga manifestó en forma reiterada que la verificación de la causal de retiro correspondía al administrador fiduciario o al DPS. Adicionalmente, en sede de revisión, señaló que el accionante debía acercarse a la entidad para solicitar el levantamiento de la suspensión. Así las cosas, el ente territorial le ha atribuido a otras entidades y al mismo ciudadano la carga de cumplir con funciones que, de acuerdo con las normas aplicables, competen exclusivamente a los funcionarios municipales.

72. (iv) Finalmente, debe resaltarse que de la conducta de la autoridad accionada depende la garantía de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, cuyo estado de vulnerabilidad es conocido por la autoridad accionada y puede verse seriamente agravado como consecuencia de la interrupción del subsidio económico. Al respecto, la Sala recuerda que la misma Alcaldía manifestó durante el proceso que el accionante fue clasificado en el grupo C del SISBÉN, es decir, que es considerado población vulnerable.

73. Así las cosas, no cabe duda para esta Sala que los más de nueve meses transcurridos desde que la Alcaldía de Bucaramanga fue informada del bloqueo preventivo del beneficiario por parte de Fiduagraria S.A., sin que haya iniciado el procedimiento dirigido a efectuar el retiro o a ordenar la reactivación, constituyen un plazo irrazonable. La dilación así constatada vulnera el derecho al debido proceso administrativo del señor Bohórquez Martínez

74. La jurisprudencia constitucional ha reconocido que también hacen parte del debido proceso administrativo, *“los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a*

controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso”⁶².

75. En el caso concreto, la Alcaldía de Bucaramanga no ha informado en forma clara al accionante sobre su suspensión como beneficiario del Programa Colombia Mayor, sobre las circunstancias que la originaron ni sobre las actuaciones administrativas que deben surtirse para que la reactivación de sus beneficios tenga lugar. De hecho, en la única comunicación que le remitió, la accionada dio a entender que el ciudadano había sido retirado del programa, situación que este asumió como definitiva. Esto, además, porque el accionante no fue informado de la posibilidad de presentar sus razones, aportar o controvertir pruebas o interponer recursos. Así las cosas, no se han garantizado al señor Bohórquez Martínez las condiciones necesarias para ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

76. La Sala advierte que, si bien el bloqueo preventivo estuvo justificado, contrario a lo señalado por el juez de instancia, la Alcaldía no ha iniciado el procedimiento administrativo a su cargo, por lo cual, el ciudadano se ha visto privado de la oportunidad procesal dispuesta en el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor para ejercer sus derechos de defensa y contradicción.

77. Esta Sala concluye así que la omisión de la Alcaldía de Bucaramanga, producto de la cual se ha mantenido la suspensión del señor Mario Bohórquez Martínez como beneficiario del Programa Colombia Mayor **vulnera su derecho fundamental al debido proceso administrativo y, en particular, las garantías de plazo razonable, defensa y contradicción.**

78. La Sala observa que la inclusión del accionante en el Programa Colombia Mayor es una medida destinada a atender la situación de vulnerabilidad en la que se encontraba debido a la insuficiencia de los recursos que le proveían sus hijas para garantizar su manutención. Desde septiembre de 2021, sin embargo, los beneficios derivados del programa se han mantenido suspendidos.

79. De acuerdo con las normas aplicables, en el proceso que ha debido adelantar, corresponde a la Alcaldía de Bucaramanga verificar si existen condiciones que permitan considerar superada la situación de vulnerabilidad que dio origen a la inclusión del peticionario en el programa de protección

⁶² Sentencia T-455 de 2005. En el mismo sentido ver, entre otras: sentencias T-575 de 2011, C-085 de 2014 y C-034 de 2014.

social. Lo anterior no ha sido constatado por el ente territorial y, de hecho, ha sido contradicho por el propio ciudadano quien, en el escrito de tutela y en sede de revisión manifestó que no cuenta con recursos suficientes para subsistir. La Sala advierte, además, que, según la base de datos de la ADRES, el señor Bohórquez Martínez se encuentra activo en el régimen subsidiado de salud⁶³. Lo anterior indica que, en principio, el peticionario no cuenta con un vínculo laboral del que se derive un ingreso apto para cubrir sus necesidades básicas.

80. Así las cosas, al mantener suspendido el subsidio económico, la Alcaldía de Bucaramanga ha privado al ciudadano de un recurso destinado a garantizar su subsistencia, sin tener por demostrado que las condiciones para retirarlo del programa se encuentran reunidas. En tales circunstancias, la conducta omisiva de la entidad accionada **vulnera el derecho al mínimo vital del ciudadano**.

81. Asimismo, en el caso concreto, atendiendo a que el actor es una persona que vive sola, de escasos recursos y que padece diferentes patologías crónicas, esta Sala estima que la suspensión de los pagos del beneficio social aludido tiene la entidad suficiente para amenazar de manera grave sus condiciones materiales de existencia y, en consecuencia, su **derecho fundamental a la vida digna**. Esto, por cuanto, la privación de dicho beneficio pone en riesgo la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y servicios que le permitan vivir de acuerdo con sus necesidades especiales y particulares⁶⁴.

82. Al solicitar la protección de sus derechos por vía de tutela, el señor Bohórquez Martínez afirmó que la Alcaldía de Bucaramanga desconoció sus derechos a la salud y a la integridad personal. Si bien el accionante aportó pruebas respecto de las patologías crónicas que padece, no obran en el expediente soportes que permitan concluir que las actuaciones de la entidad accionada generaron la vulneración o amenaza de los mencionados derechos fundamentales.

83. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala tutelar los derechos fundamentales al debido proceso administrativo, al mínimo vital y a la vida digna del señor Mario Bohórquez Martínez. Con el propósito de hacer cesar los hechos que han dado lugar al desconocimiento de estos derechos, se ordenará a la Alcaldía de Bucaramanga que, con fundamento el artículo 30 del Decreto 3371 de 2007 y en la Resolución No. 1370 de 2013, adelante el proceso administrativo de verificación de la eventual configuración de una causal de

⁶³ Consultada por la Sala de Revisión el 14 de junio de 2022.

⁶⁴ Ver sentencia T-881 de 2002.

retiro del Programa Colombia Mayor respecto del accionante. Tal procedimiento deberá llevarse a cabo con estricta observancia del derecho al debido proceso y, en consecuencia, deberá comunicarse claramente al ciudadano en qué consiste la actuación, cuáles son los motivos y fundamentos jurídicos con base en los cuales se lleva a cabo, brindarle la posibilidad de exponer sus razones, de aportar y controvertir pruebas, así como de interponer recursos.

84. La actuación respectiva deberá concluir con un acto administrativo en el que se exponga en forma detallada y susceptible de ser comprendida por el ciudadano las razones por las cuales se adopta la decisión de retiro o de reactivación. Esta decisión deberá tener en cuenta que, de acuerdo con las normas aplicables y con la jurisprudencia constitucional, el retiro del accionante del Programa Colombia Mayor debe estar precedido de una verificación de las condiciones reales de vulnerabilidad del accionante que permita corroborar que se han superado las causas que dieron lugar a su inclusión en el programa.

85. De igual modo, la Corte advierte que, de conformidad la Resolución No 1445 del 14 de julio de 2021⁶⁵, *“los adultos mayores, que antes de entrar en vigencia dicha resolución, hayan adquirido la condición de beneficiarios o potenciales beneficiarios del programa, partiendo de la base de información del SISBÉN III, conservarán tal condición”*. En consecuencia, al decidir sobre la permanencia o retiro del Programa Colombia Mayor, el ente territorial deberá tener en cuenta que la modificación del nivel asignado en el SISBÉN al accionante, de C1 a C3, contraría un acto administrativo proferido por el DPS y no constituye justificación legal para privarlo de los beneficios derivados del programa de protección social.

86. En atención al lapso transcurrido desde que se produjo el bloqueo preventivo, la especial vulnerabilidad del accionante y la urgencia que demanda la protección de sus derechos fundamentales, la Sala ordenará que la Alcaldía de Bucaramanga surta la actuación administrativa descrita en los párrafos previos en un término perentorio de quince días (15) contados a partir de la notificación de la presente providencia.

87. Ahora bien, en atención al estado de vulnerabilidad del accionante y con el propósito de garantizar la vigencia efectiva de los derechos fundamentales conculcados en este caso, la Sala dispondrá que la presente decisión sea

⁶⁵ Por medio de la cual se establece la aplicación de la metodología del SISBÉN IV para las nuevas inscripciones al programa de protección social al Adulto Mayor -*Colombia Mayor*-.

comunicada a la Defensoría del Pueblo, Regional Santander, para que a través del sistema de defensoría pública le brinde acompañamiento que requiera en el proceso administrativo.

88. Finalmente, teniendo en cuenta que la dilación constatada por esta Sala vulnera el derecho al mínimo vital y amenaza la vida digna del accionante, esta Sala ordenará que, como medida transitoria, desde la notificación de esta providencia y hasta tanto se concluya la actuación administrativa antes señalada, incluida la resolución de los recursos administrativos o judiciales a los que ella dé lugar, el Departamento Administrativo de Prosperidad Social reanude el pago del subsidio económico del señor Mario Bohórquez Martínez. Lo anterior, con fundamento en el Decreto 812 del 4 de junio de 2020, mediante el cual se otorgó a dicha entidad la función de ejecutar los recursos destinados al Programa Colombia Mayor.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia del 26 de octubre de 2021 proferida por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bucaramanga que declaró improcedente el amparo de los derechos invocados por el accionante. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales del señor Mario Bohórquez Martínez a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso administrativo, en los términos expuestos en la parte motiva de esta sentencia.

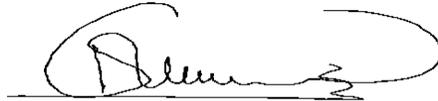
SEGUNDO. ORDENAR a la Alcaldía de Bucaramanga -Secretaría de Desarrollo Social- que, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, con fundamento en la Resolución No. 1370 de 2013, adelante el proceso administrativo de verificación de la eventual configuración de una causal de retiro del Programa Colombia Mayor respecto del accionante. Tal procedimiento deberá llevarse a cabo con estricta observancia del derecho al debido proceso y, en consecuencia, deberá ajustarse a lo dispuesto en los párrafos 83 a 86 de la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO. COMUNICAR a través de la Secretaría General de esta Corporación, la presente providencia a la Defensoría del Pueblo, Regional Santander, para que, en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, a través del sistema de defensoría pública brinde acompañamiento al accionante en el proceso administrativo al que se refiere el numeral primero de la parte resolutive de esta providencia.

CUARTO. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, con fundamento en las funciones previstas en el Decreto 812 de 2020 y como medida transitoria, a partir de la notificación de esta providencia y hasta se defina en forma definitiva la reactivación o retiro del señor Mario Bohórquez Martínez del Programa Colombia Mayor, reanude y mantenga el pago del subsidio económico derivado de dicho programa en favor de este.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **7b84b4c537817255bf1f980ea3d096b21137188a5a65559f84d7d3d13768b8aa**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>