

Bogotá D.C., 3 de agosto de 2020 se ingresa el proceso acción de tutela al Despacho de la señora Juez



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

**JUZGADO VEINTICUATRO DE FAMILIA DE  
BOGOTÁ D.C.**

Clase de proceso	Acción de tutela.
Accionante:	Álvaro Tapiero.
Accionado:	Fiduagraria S.A.
Radicación	110013110 10 024 2020 00238 00.
Asunto	<b>Sentencia de tutela.</b>
Fecha de la Providencia	Tres (3) de agosto de dos mil veinte (2020).

Fenecido el término otorgado a la entidad accionada, procede el Despacho a proferir el fallo correspondiente dentro de la ACCIÓN DE TUTELA de la referencia, teniendo en cuenta para ellos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

El señor Álvaro Tapiero, actuando en causa propia, promueve acción de tutela en contra de la Fidagraria S.A., representada legalmente por su Director (a) o quien haga sus veces para que se le tutelen los derechos fundamentales a la igualdad, dignidad humana y mínimo vital. Para fundamentar su solicitud refiere los siguientes,

**1.-HECHOS**

\*Adujo que pertenece a la población de adultos mayores de Colombia, dado que en la actualidad cuenta con 79 años, residente en la Localidad de Usme y perteneciente al nivel I del sisben.

\*Manifestó que sus hijos en aras de garantizarle el derecho a su salud lo afiliaron a la EPS Salud Total como cotizante sufragando su costo mensual dado que no puede pertenecer a ninguno de sus núcleos familiares.

\*Adujo que vive con su esposa que cuenta con 86 años y dependía al igual que él del subsidio que le era entregado de manera mensual dada su condición económica actual donde era beneficiario del programa de protección social de adulto mayor denominado "Colombia mayor".

\*Dijo que a pesar de cumplir con los requisitos desde el mes de junio dejó de percibir la ayuda sin ninguna justificación.

**II. ACTUACIÓN PROCESAL**

La solicitud de tutela fue repartida a través del correo institucional el día 17 de julio de 2020 a las 6:48 p.m., razón por la cual fue admitida por auto de fecha 22 del referido mes y año, en el que se dispuso notificar al ente accionado, concediéndosele el término de 48 horas para que se pronunciara por escrito sobre la acción de tutela y allegaran a este Estrado Judicial las pruebas que considerara conducentes y pertinentes, notificación que se surtió a través del correo electrónico denominado [notificaciones@fiduagraria.gov.co](mailto:notificaciones@fiduagraria.gov.co).

**Respuesta de las entidades accionadas.**

El ente accionado pese haber sido notificada vía correo electrónico guardó silencio al requerimiento.

**III. PRUEBAS**

Del material probatorio allegado al expediente el Despacho destacan los siguientes documentos:

*-Fotocopia de la cédula de ciudadanía del Accionante.*

*- 'Certificación de Sisben en favor del accionante donde se indica tener como puntaje 26.59.*

#### **IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

*Establece la Constitución Política en concordancia con el 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.*

*En el presente asunto, el señor Álvaro Tapiero acudió al mecanismo de amparo de manera directa, buscando se tutelén sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la dignidad humana y al debido proceso ante la supuesta violación en la que incurrió el Fondo de Solidaridad Pensional, Fiduciaria S.A., 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.*

*En lo que atañe a la legitimación por pasiva, el llamado a responder por la acción de tutela interpuesta en su contra, es la sociedad Fiduciarias del sector público Fiduciaria S.A., 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.*

*Frente a la inmediatez, el tiempo transcurrido entre la suspensión del beneficio ocurrida en el mes de junio de 2020 y la fecha en que fue instaurada la acción de tutela (17 de julio de 2020) ha sido de casi un mes, término que a todas luces resulta razonable, máxime si se tiene en cuenta las condiciones especiales en las que se encuentra el accionante.*

*Ahora bien, a consideración de esta autoridad en sede de tutela se satisface el requisito de subsidiariedad dado que el accionante cuenta con 79 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. 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.*

*El artículo 1º de la Constitución Política de 1991 enfatiza que Colombia es un Estado Social de Derecho "fundado en el respeto de la dignidad humana" entre cuyos fines del Estado es el de "servir a la comunidad y garantizar la efectividad de los principios y derechos constitucionales", Artículo 2º.*

*Por ello se ha afirmado que el derecho al mínimo vital "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"*

*Entonces, se puede aseverar que el derecho fundamental al mínimo vital de personas de la tercera edad es objeto de protección 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.*

Así pues, 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.

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 2º de la Ley 797 de 2003, estableció dos subcuentas: (i) solidaridad, y (ii) subsistencia.

De acuerdo a ello se tiene que el subsidio que otorga el Programa Colombia Mayor<sup>1</sup> "(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 mensual vigente (s.f.d.t.)</b>	d) Residan en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor	e) Asistan como usuarios a un Centro Diurno

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

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:

Programa Social	Nivel	14 Ciudades[71]	Otras Cabeceras	Rural
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>

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"; 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.

<sup>1</sup> Sentencia T-716 de 2017

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.

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:

* Dejar de cumplir con los requisitos para pertenecer al Programa Colombia Mayor
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"

Para mantener ese espíritu social y asistencial, una de las funciones del Consorcio Colombia Mayor es realizar cruces con diversas bases de datos para constatar que sus beneficiarios no se encuentren en alguna de las hipótesis contempladas en la normatividad como causales de pérdida del subsidio. 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". 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.

### **ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO**

En el caso objeto de resolución, se encuentra que el señor Álvaro Tapiero, de 79 años de edad, interpuso acción de tutela contra del Fondo de Solidaridad pensional, Fiduagraria S.A., luego de que para el mes de junio de 2020 le bloquearan el beneficio otorgado por el Programa Colombia Mayor, con el que satisface sus necesidades básicas, al encontrarse afiliado a la EPS Salud Total, en calidad de cotizante, razón suficiente que supuso la suspensión del subsidio en mención, que se presume, se dio con ocasión de un cruce de información del BDUA, que reportó que el accionante se encontraba afiliado en calidad de cotizante 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 recibe de él, los medios necesarios para su congrua subsistencia del artículo 34 del Decreto 806 de 1998.

No obstante, llama la atención que, si bien se realizó la suspensión del subsidio en el mes de enero de 2020 al señor Alvaro Tapiero, en ninguna de las etapas del proceso se evidenció que la entidad accionada le hubieran dado la oportunidad para que ejerciera su derecho a la defensa, tampoco se encontró agotada la obligación que tiene la entidad de verificar las condiciones reales de vulnerabilidad en las que se encuentra el accionante, a través de las herramientas dispuestas para tal fin, antes de haberlo suspendido, no se garantizó el derecho al debido proceso administrativo que tiene el demandante, con el fin de que la entidad accionada hiciera el estudio correspondiente de verificación de requisitos exigidos, para acceder a alguno de los programas de previsión social que se ofrecían y de este modo incluirlo como beneficiaria de alguno de estos, así como no se evaluaron la condición real de vulnerabilidad en la cual se encontraba el accionante, afectando sus garantías fundamentales, pues es "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>2</sup>.

Respecto del debido proceso administrativo en un reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional, 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".<sup>3</sup>

En conclusión, esta autoridad considera que la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales del accionante, toda vez que procedió 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 encuentra el señor Álvaro Tapiero y de esta manera evaluar la afectación que esta medida le ocasiona en la satisfacción de su congrua subsistencia.

Como consecuencia de lo anterior se ordenará a la entidad accionada realizar 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 junio de 2020. 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. Para cumplir lo aquí dispuesto se le concede un término perentorio de 48 horas contados a partir de la notificación de esta providencia.

Por lo expuesto, el Juzgado Veinticuatro de Familia de Bogotá, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO: TUTELAR** los derechos al mínimo vital y debido proceso que le asiste al accionante **ALVARO TAPIERO** por lo someramente expuesto.

**SEGUNDO: ORDENAR** Al Fondo de Solidaridad Pensional Fidigraria S.A., para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas realizar 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

---

<sup>2</sup> Sentencia T-716 de 2017

<sup>3</sup> Sentencia T-716 de 2017

*pago de su subsidio, es decir para el mes de junio de 2020. 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.*

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión a todas las partes involucradas en este asunto, por el medio más ágil y eficaz.

**CUARTO: REMITIR** la actuación a la Honorable Corte Constitucional para una eventual revisión, en caso de que no sea impugnado este fallo.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Adriana', is written over a faint, circular official stamp. The signature is fluid and cursive.

**ADRIANA PATRICIA DÍAZ RAMIREZ**  
Jueza