

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR - Alteración excepcional del orden de elegibilidad en la asignación de subsidio económico directo

Si el juez de tutela ordena la entrega de un subsidio sin tener en cuenta la lista de beneficiarios, puede vulnerar la igualdad y el debido proceso de aquellos que tienen un mejor derecho que la persona que hace uso de la acción constitucional, ya sea porque presentaron primero la solicitud respectiva y/o porque están en una situación de mayor vulnerabilidad. Ahora bien, lo anterior sin perjuicio de que el juez de tutela ante casos realmente excepcionales pueda interferir en la elaboración y ejecución de lista de beneficiarios de un subsidio, frente a una o varias personas que se encuentran en un estado de extrema vulnerabilidad, que requieren medidas urgentes e impostergables de protección, so pena de ver totalmente vulnerados sus derechos fundamentales, y por consiguiente, que no puede exigírseles que esperen a que llegue su turno para recibir la asistencia que necesitan de manera inmediata... Sin embargo, aunque no se advierte de lo probado en el proceso circunstancias que justifiquen la entrega inmediata del subsidio solicitado por el accionante, no puede perderse de vista que la petición que el mismo presentó en abril de 2009 fue revisada hasta de abril de 2011, y que sólo hasta el mes antes señalado se le indicó qué actuaciones debía adelantar para presentar con el lleno de los requisitos su petición,..Por consiguiente, estima la Sala que una vez el actor se encuentre en el SISBEN, y aún más, que el mismo sea calificado en los niveles 1 o 2, debe tramitarse la petición que presentó para la obtención del subsidio económico directo, teniendo en cuenta que la misma fue radicada el 25 de abril de 2009, en tanto no es justo que por la actitud negligente del Municipio de Cali se evalúe dicha solicitud con aquellas que son presentadas en el 2012.

FUENTE FORMAL: LEY 797 DE 2003 / DECRETO 3771 DE 2007- ARTICULO 33 / LEY 1444 DE 2011 / DECRETO 4108 DE 2011

NOTA DE RELATORIA: Sobre la alteración del orden de beneficiarios en un caso de adulto mayor por vía de tutela, Corte Constitucional, sentencias T-499 de 2002 y T-900 de 2007, y en relación con turnos en la administración de justicia, sentencia T-429 de 2005.

SUBSIDIO ECONOMICO DIRECTO - Obligación de acreditar clasificación en SISBEN y deber de acompañamiento al adulto mayor solicitante del subsidio económico directo, ante grave negligencia del accionado

En cuanto a los responsables de identificar cuál es la población más pobre y vulnerable del país, se destacan los municipios, como puede apreciarse en el artículo 44.2.2 de la Ley 715 de 2001, razón por la cual los mismos son los principales llamados a establecer en concreto qué personas deben hacer parte del SISBEN. En ese orden de ideas y volviendo al caso de autos, estima la Sala que el Municipio de Santiago de Cali es la entidad que está llamada a asistir y acompañar al accionante para que el mismo puede ingresar al SISBEN, y por consiguiente entre otros beneficios, puede aspirar al subsidio económico directo previsto en el Decreto 3771 de 2001... en esta oportunidad el actor requiere de una asistencia especial de la referida entidad territorial, porque la misma tal y como quedó demostrado en el trámite de la tutela, tardó dos años para pronunciarse sobre la solicitud para el reconocimiento del mencionado subsidio, y aún más, porque cuando se manifestó fue para indicarle al demandante que le hacía falta el cumplimiento de un requisito respecto del cual tiene la facultad de orientar y asistir al mismo de forma pormenorizada.

FUENTE FORMAL: LEY 797 DE 2003 / DECRETO 3771 DE 2007- ARTICULO 33 / LEY 1444 DE 2011 / DECRETO 4108 DE 2011

PROGRAMA DE PROTECCION SOCIAL AL ADULTO MAYOR - Deber de informar el término razonable y oportuno para la entrega de las ayudas y subsidios

Se estima necesario una vez se analice la petición del accionante teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, que se le informe el turno que se le asignaría para recibir el subsidio y el periodo en el que está prevista la entrega del mismo, en tanto la simple afirmación de que la ayuda se va a otorgar siguiendo en escrito orden la calificación realizada y hasta agotar los recursos disponibles, no constituye una respuesta clara y efectiva de la Administración frente a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra. Precisar en qué turno estaría el solicitante, y en qué periodo está prevista la entrega del referido subsidio, constituye una exigencia mínima que le permite a las personas que se encuentran en listado de potenciales beneficiarios, prever cómo van a afrontar durante determinado tiempo la situación en que se encuentra, y por supuesto bajo qué condiciones pueden exigirle al Estado el cumplimiento correlativo de las obligaciones a su cargo.

DERECHO DE PETICIÓN Y DEBIDO PROCESO - Se vulneraron por la mora del ente territorial en dar trámite a la petición de subsidio económico directo

Se destacan las anteriores situaciones, con el fin de precisar que no es cierto como indica el Municipio de Santiago de Cali, que la única entidad llamada a responder frente a la solicitud del accionante con relación al Programa de Protección Social al Adulto Mayor es el Ministerio accionando, sobre todo cuando de conformidad con las normas antes señaladas le corresponde a la entidad territorial verificar los requisitos de las personas que desean beneficiarse del referido programa, así como aplicar los criterios de priorización de los beneficiarios...Estima la Sala que el Municipio de Santiago de Cali, responsable de recibir las peticiones para el reconocimiento del subsidio económico directo, y de aplicar los criterios de priorización a los potenciales beneficiarios de éste, al tardar cerca de 2 años para atender la solicitud del accionante, vulneró abiertamente los derechos de petición y al debido proceso del mismo, pues no le brindó de forma oportuna la atención que requiere, y por consiguiente retrasó el proceso para el reconocimiento y entrega del mencionado subsidio, motivo por el cual el demandante ni siquiera hace parte de la base de datos de posibles beneficiarios como lo informó el Ministerio del Trabajo.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 23 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 29

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

SUBSECCION B

Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil doce (2012).

Radicación número: 76001-23-31-000-2012-00099-01(AC)

Actor: JESUS MARIA MEJIA RESTREPO

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionada, en contra de la sentencia del 21 de febrero de 2012, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca accedió a la acción de tutela instaurada.

ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Jesús María Mejía Restrepo, en nombre propio, acudió ante el Tribunal Administrativo del Valle Cauca, con el fin de solicitar la protección de los derechos a la vida y a la indemnización del adulto mayor, presuntamente desconocidos por el Ministerio de la Protección Social.

Solicita al juez de tutela en amparo de los derechos invocados que se le ordene a la entidad demandante reconocer la indemnización económica a que tiene derecho como adulto mayor, con retroactividad al año 2009.

Lo anterior lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (Fls. 1-2):

Señala que en el año 2009 radicó ante la dependencia del adulto mayor de la ciudad de Cali, la documentación requerida para solicitar la indemnización a tiene derecho como persona de la tercera edad, la cual requiere de forma urgente porque padece de cáncer en el colón, y porque carece de un fuente de ingresos con la que pueda procurar su subsistencia en condiciones dignas.

Afirmar que durante los años 2010 y 2011 estuvo consultado sobre el estado de su solicitud, pero que a la fecha aún no ha recibido la indemnización a que tiene derecho.

TRAMITE PROCESAL E INTERVENCION DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

Mediante auto del 3 de febrero de 2012 (Fl. 9), el Tribunal Administrativo del Valle de Cauca admitió la presente acción de tutela, y ordenó notificar la misma al Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio del Trabajo de conformidad con los artículos 6 y 7 de la Ley 1444 de 2011¹, que solicitó se negara el amparo solicitado por las siguientes razones (Fls. 18-26):

Entiende que la indemnización que solicita el accionante es el subsidio económico del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, el cual tiene como objetivo fundamental asistir a las personas de la tercera edad que se encuentran en estado de indigencia o de extrema pobreza, entregándoles de acuerdo a la disponibilidad presupuestal la suma de \$40.000 a \$75.000.

Destaca que el referido programa se financia con recursos limitados del Fondo de Solidaridad Pensional, que es una cuenta especial de la Nación sin personería Jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo.

A renglón seguido señala que los requisitos para recibir dicho subsidio están previstos en el artículo 30 del Decreto 3771 del 1º de octubre de 2007, y que en el artículo 33 del mismo decreto se encuentran los criterios de priorización para la entrega del mismo, teniendo en cuenta que existen recursos limitados y que es alta la demanda de dicha medida asistencial.

Señala que en aplicación de los criterios de priorización se establece el orden en que los adultos mayores deben recibir el subsidio, razón por la cual destaca que el hecho de estar inscrito como potencial beneficiario de dicha medida, no significa que se entregará de manera inmediata dicha prestación.

¹ “**ARTÍCULO 6o. ESCISIÓN DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL.** Escíndase del Ministerio de la Protección Social los objetivos y funciones asignados por las normas vigentes al Despacho del Viceministro de Salud y Bienestar, y los temas relacionados al mismo, así como las funciones asignadas al Viceministerio Técnico.

ARTÍCULO 7o. REORGANIZACIÓN DEL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Reorganícese el Ministerio de la Protección Social, el cual se denominará Ministerio del Trabajo y continuará cumpliendo los objetivos y funciones señalados por las normas vigentes, salvo en lo concerniente a la escisión de que trata el artículo 6o de la presente ley. Esta entidad será responsable del fomento y de las estrategias para la creación permanente de empleo estable y con las garantías prestacionales, salariales y de jornada laboral aceptada y suscrita en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).”

Señala que los adultos mayores interesados en recibir el subsidio presentan la solicitud respectiva en la Coordinación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor delegada por la alcaldía donde residen, en el presente caso la Alcaldía de Santiago de Cali, que es la encargada de seleccionar y priorizar a los beneficiarios de conformidad con el Decreto 3771 de 2007, que son incluidos en la Base de Datos de Posibles Beneficiarios, la cual es remitida junto con otros documentos al Consorcio Prosperar, que es el actual administrador del Fondo de Solidaridad Pensional. Añade que las bases de datos enviadas por las distintas entidades territoriales se cruzan con los datos disponibles a nivel nacional, para corroborar que las personas que se postulan al subsidio cumplen con los requisitos legalmente exigidos, caso en el cual son incluidos en la base de datos de potenciales beneficiarios del nivel nacional, en la cual se asigna por municipio el turno que le corresponde a cada persona en aplicación de los criterios de priorización.

Señala que la información antes consolidada se le suministra a los respectivos municipios, para que los mismos conozcan y hagan respetar los turnos correspondientes, así como para que informen sobre las novedades presentadas con los mismos, por ejemplo, que los postulantes fallecen o superan la situación de vulnerabilidad en que se encontraban.

Por las anteriores circunstancias resalta que no pueden desconocerse o alterarse los turnos asignados para recibir el subsidio, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad de las personas que pacientemente están esperando a que les corresponda la entrega de la referida ayuda, teniendo en cuenta la imposibilidad de otorgar la misma en un solo momento debido a la insuficiencia de recursos.

Sostiene que de emplearse la acción de tutela para alterarse el sistema de turnos, se afectarían a las 9.228 personas que en el Municipio de Santiago de Cali están esperando para recibir la referida indemnización.

Respecto a la situación concreta del demandante afirma que el mismo no se encuentra en la Base de Potenciales Beneficiarios o lista de espera del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, y que el mismo tampoco se encuentra según lo informado por el ICBF, en el Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor "Juan Luis Londoño de la Cuesta".

Con posterioridad, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca mediante auto del 13 de febrero de 2012 (Fl. 28), vinculó a la presente actuación al **Municipio de Santiago de Cali**, que se opuso a la acción de tutela instaurada por las siguientes razones (Fls. 30-35):

Señala que el Programa de Protección Social al Adulto Mayor está a cargo del Ministerio de la Protección Social, (hoy a cargo del Ministerio del Trabajo), y que se financia con los recursos de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, que está adscrita al mismo ministerio.

Indica que al orden municipal sólo le corresponde reportar la base de la población adulta potencialmente beneficiaria del aludido subsidio, pues el referido ministerio es el que se encarga del otorgamiento del mismo.

Manifiesta que el artículo 30 del Decreto 3771 de 2007 establece los requisitos para ser beneficiario del subsidio económico, dentro de las cuales se encuentra estar clasificado en el SISBEN metodología III con puntaje no superior a 39.32.

Sostiene que el peticionario se encuentra inscrito en la base de datos de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social desde el día 25 de abril de 2009, y que al mismo el día 12 de abril de 2011 se le indicó por parte de la Oficina del Adulto Mayor, que no es beneficiario de SISBEN en “el rango III”, por lo que se le indicó el procedimiento a seguir.

Relata que el demandante el 14 de junio de 2011 reiteró su petición de reconocimiento del mencionado subsidio, y se le volvió indicar que “debe solicitar su encuesta en el SISBEN versión III, para poder continuar con el trámite de inclusión al programa PPSAM” (Programa de Protección Social al Adulto Mayor).

Narra que el 22 de diciembre de 2011, *“fecha de la última actualización del caso, se precisa que se han enviado sus documentos (los del actor) para revisión y selección por parte del Ministerio de la Protección Social, indicándosele nuevamente el lleno de los requisitos y el reajuste de sus datos para mayor agilidad en el trámite”*.

Añade que está a la espera del reporte que durante este semestre realizará el Ministerio de la Protección Social frente a las planillas enviadas, con el fin de orientar al accionante respecto a su solicitud.

Por las anteriores circunstancias considera que no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, pues le ha brindado al mismo dentro de su competencia la orientación que requiere, y le ha dado el trámite correspondiente a la petición del mismo.

De otro lado sostiene que la acción de tutela no puede emplearse para pretermitir trámites administrativos como el existente para el auxilio solicitado en esta oportunidad, y que en la actualidad en el Municipio de Santiago de Cali existen más 65.000 personas como potenciales beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante sentencia del 21 de febrero de 2012, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, le ordenó al Ministerio de la Protección Social y a la Alcaldía Municipal de Cali - Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, que en el ámbito de sus competencias y en el término de 48 horas, se otorguen al accionante todos los beneficios a que tendría derecho por ser parte del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, incluido el subsidio económico directo, hasta que subsistan las condiciones para su reconocimiento y se acrediten todos y cada uno de los requisitos legales y reglamentarios establecido para el efecto. Lo anterior, por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 81-90):

Luego de realizar algunas consideraciones sobre la naturaleza de la acción de tutela, trae a colación algunos apartes de la sentencia del 21 de octubre de 2010 de la Corte Constitucional, con ponencia de Nilson Pinilla Pinilla, frente a un caso que estima similar al de autos, a propósito de las solicitudes de inclusión al Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

Entiende que la indemnización a la que hace referencia el accionante *“es la establecida en el Decreto 3771 de 2007, la cual a partir de la creación de la Subcuenta de Subsistencia de la Ley 797 de 2003, se estructuró como el*

Programa de Protección Social al Adulto Mayor, PPSAM, a través del cual se reconocieron dos modalidades de beneficios: a través de un subsidio económico directo para beneficiarios no residentes en centros de bienestar al anciano y, por vía de un subsidio económico indirecto para beneficiarios residentes en dichos centros.”

Añade que los beneficiarios del programa de protección antes señalados son los colombianos, adultos mayores, que durante su vida laboral no cotizaron para acceder a un seguro económico de vejez, que viven en las calles y de la caridad pública, o con sus familias recibiendo un ingreso inferior al salario mínimo legal mensual vigente.

Añade que el artículo 30 del Decreto 3771 de 2007, estableció como requisitos para beneficiarse de los subsidios contemplados en la misma norma los siguientes:

- “1. Ser colombiano.
2. 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.
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:
Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; o asisten como usuarios a un Centro Diurno.
4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.”

Destaca que el artículo 33 del citado decreto establece los criterios de priorización que debe tener la entidad territorial a la hora de reconocer los subsidios.

Señala que el peticionario tiene 66 años de edad, “*se encuentra calificado en el nivel 0*”, carece de los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades básicas y padece cáncer en el colon, además que el Municipio de Santiago de Cali realizó una visita de verificación al accionante en el mes de marzo 2009, y que aquél fue inscrito en el mismo año al Programa de Protección Social al Adulto Mayor por la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de la mencionada entidad territorial,

pero que han transcurrido 3 años desde ese entonces sin que el peticionario haya recibido algún beneficio, en especial el subsidio económico a que tiene derecho.

En ese orden de ideas estima que el referido municipio no ha obrado conforme a los criterios legales y reglamentarios del proceso de priorización de los beneficiarios del programa arriba señalado, motivo por el cual estima que hay lugar a conceder el amparo solicitado.

RAZONES DE LA IMPUGNACION

Mediante escrito radicado el 28 de febrero de 2012, la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social solicita que se revoque la sentencia antes descrita, o en caso contrario, que la orden a proferir se dirija contra del Ministerio de la Protección Social por las siguientes razones (Fls. 107-110):

Reitera las consideraciones que realizó al contestar la acción de tutela interpuesta, sobre el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, destacando que el mismo es del orden nacional por lo que no se sostiene con recursos departamentales ni municipales, y que la dirección y desarrollo del mismo está en cabeza del Ministerio de la Protección Social, que a su vez es el encargado de otorgar el subsidio solicitado en esta oportunidad.

Destaca que el Municipio únicamente le reporta al mencionado ministerio la base de datos de la población de adultos mayores que potencialmente tienen la posibilidad de beneficiarse del referido subsidio.

Insiste en que el actor se encuentra en la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social del municipio desde el 25 de abril de 2009, y que el 22 de diciembre de 2011 le informó al mismo el estado de su solicitud, haciendo énfasis en el deber que tiene de actualizar sus datos y *“hacer efectivo el reajuste del SISBEN, lo que permitiría mayor agilidad en su trámite”*.

Afirma que el hecho de estar inscrito como potencial beneficiario no significa que se pueda otorgar el subsidio inmediatamente, teniendo en cuenta la metodología de priorización para conceder el mismo, en virtud de la cual indica que el demandante se encuentra en el lugar 43.698 de un total de 64.817.

Añade que en la actualidad existen 12.000 adultos mayores beneficiados por el programa, y que otras personas que se encuentra en situación similar a la del actor han esperado durante más de 6 años al reconocimiento de dicha prestación, por lo que estima que el demandante también debe esperar su turno, sobre todo cuando se le ha indicado que no cumple con la totalidad de los requisitos, particularmente el de estar actualizado en el SISBEN.

Precisa que en virtud de la visita llevada a cabo al demandante el 15 de febrero de 2012, y no el 10 de marzo de 2009 como indicó el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en la sentencia controvertida, se verificó respecto del accionante lo siguiente: *“goza de buenas condiciones físicas, pese haber padecido de cáncer de colon en el año 2005, de otro lado su situación económica es estable, se puso evidenciar que cuenta con muebles, enseres y demás, dentro de una locación o lugar de habitación en buen estado, situación esta que se desconoció en fallo de tutela de primera instancia”*.

SOLICITUD DEL ACCIONANTE

A través de memorial del 29 de febrero de 2012, el peticionario solicitó que se corrigiera la parte resolutive de la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca en su favor, pues en el numeral segundo de la parte resolutive se indica que su segundo apellido es Quintero, cuando en realidad es Restrepo (Fl. 119).

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Sobre la entidad pública actualmente responsable del Fondo de Solidaridad Pensional

Estima la Sala pertinente antes de analizar los aspectos sustanciales relacionados con el caso de autos, precisar cuál es el Ministerio llamado a intervenir respecto a la petición que realiza el accionante, consistente en recibir un subsidio económico directo, dentro del Programa de Protección Social al Adulto Mayor.

Para tal efecto debe tenerse en cuenta que el programa antes señalado se financia del **Fondo de Solidaridad Pensional** previsto en la Ley 100 de 1993, que se divide en la **Subcuenta de Solidaridad**, encargada de “subsidiar los

aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte” (art. 26 de la Ley 100 de 1993), y en la **Subcuenta de Subsistencia** creada por la Ley 797 de 2003, para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema (art. 2, literal i).

Respecto al Fondo de Solidaridad Pensional debe recordarse que de conformidad con el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, es una cuenta especial de la Nación sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de la Protección Social, al que en virtud de los artículos 6 a 8 de la Ley 1444 de 2011, le fueron escindidos los objetivos y funciones asignados al Despacho del Viceministro de Salud y Bienestar y al Viceministerio Técnico, con el fin de crear el Ministerio de Salud y Protección Social, motivo por el Ministerio de la Protección Social pasó a denominarse y reorganizarse como Ministerio del Trabajo

En otras palabras, en virtud de la expedición de la Ley 1444 de 2011, en lugar del Ministerio de la Protección Social existen los Ministerios de Salud y Protección Social y del Trabajo, por lo que es necesario precisar para el presente caso, a cuál de ellos le corresponde estar al tanto de la administración del Fondo de Solidaridad Pensional, del cual se deriva el subsidio que pretende el accionante.

La respuesta al anterior interrogante se encuentra en el Decreto 4108 de 2011, “por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio del Trabajo y se integra el Sector Administrativo del Trabajo”, que en los numerales 8 y 9 del artículo 21², establece que la Subdirección de Subsidios Pensionales, Servicios Sociales complementarios y otras prestaciones del Ministerio del Trabajo le corresponde, “diseñar lineamientos de política para la administración y uso de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional”, y administrar el mismo “directamente o a **través de encargos fiduciarios o fiducia pública** o cualquier

² “Artículo 21. Funciones de la Subdirección de Subsidios Pensionales y Servicios Sociales Complementarios y otras prestaciones. Son funciones de la Subdirección de Subsidios Pensionales y servicios sociales complementarios y otras prestaciones las siguientes: (...)”

8. Diseñar lineamientos de política para la administración y uso de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional.

9. Administrar, directamente o a través de encargos fiduciarios o fiducia pública o cualquier otro mecanismo financiero de administración de recursos, los siguientes fondos: Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional-FOPEP, creado por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993 (sic); de Solidaridad Pensional, creado por el artículo 130 de la Ley 100 de 1993 (sic).” (El numeral noveno incurre en una imprecisión, pues el Fondo de Solidaridad Pensional fue creado por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993, mientras el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional fue creado por el artículo 130 de la misma Ley).

otro mecanismo financiero de administración de recursos". (Destacado fuera de texto).

En ese orden de ideas, entiende la Sala que cuando las normas anteriores a la Ley 1444 de 2011 y al Decreto 4108 de mismo año, hacen referencia al Ministerio de la Protección Social como el encargado del Fondo de Solidaridad Pensional, y por consiguiente de las Subcuentas de Solidaridad y Subsistencia, debe entender que el Ministerio responsable es el del Trabajo.

La anterior precisión es relevante para el caso de autos, en tanto a continuación se realizarán algunas consideraciones respecto del Decreto 3771 de 2007, por el cual se reglamenta la administración y el funcionamiento del Fondo de Solidaridad Pensional, y específicamente, en las que se resalta la responsabilidades del Ministerio de la Protección Social, hoy Ministerio del Trabajo.

II. Del Programa de Protección Social al Adulto Mayor

De las intervenciones de las entidades accionadas puede apreciarse que las mismas de forma permanente hacen alusión al Programa de Protección Social al Adulto Mayor, en tanto estiman que el subsidio que reclama el demandante por vía de la acción de tutela hace parte del mencionado programa.

Para tal efecto, en primer lugar la Sala estima pertinente tener en cuenta las siguientes consideraciones de la sentencia T-833 de 2010 de la Corte Constitucional (que citó el juez de primera instancia) sobre los antecedentes y algunas de las características del mencionado programa, dentro de las cuales se destacan los requisitos para acceder al mismo y los criterios de priorización a partir de los cuales se establece el orden en que debe entregarse el auxilio económico:

“Tratándose de los derechos de las personas de la tercera edad, los deberes que se imponen al Estado resultan imperiosos para procurar verdaderas condiciones materiales de existencia digna³. De esa manera, las personas que se encuentran en la mencionada categoría son acreedoras de una especial protección, proveniente no sólo del Estado sino de los miembros de la sociedad. Tal situación tiene su fundamento, por una parte, en el mandato

³ Sentencia T-801 de diciembre 16 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

contenido en el artículo 13⁴ de la Constitución Política y, por otra, en lo dispuesto por el artículo 46⁵ del mismo texto constitucional.

De esa manera, mediante los artículos 257 y 258 de la Ley 100 de 1993 se desarrollaron legalmente los mencionados mandatos constitucionales. Dichas normas crearon el programa de auxilios para los ancianos indigentes, con el objeto de apoyarlos económicamente en virtud del cual se les entrega hasta el 50 por ciento del salario mínimo legal mensual vigente, siempre que se cumplieran determinados requisitos, entre los que se encontraban: el ser colombiano, tener 65 o más años, residir durante los últimos diez años en el territorio nacional y carecer de rentas o de ingresos suficientes para su subsistencia, entre otros.

Este desarrollo legal se hizo efectivo en 1994, cuando se le encargó a la Red de Solidaridad Social la responsabilidad de ejecutar el programa de subsidio para ancianos en situación de indigencia, denominado “*Programa de Atención Integral al Adulto Mayor REVIVIR*”⁶. Dicho proyecto contemplaba la prestación de servicios básicos de alimentación, servicios de salud no POSS, habitación, vestuario, dinero en efectivo y otros, así como servicios sociales complementarios tales como educación, recreación, cultura, turismo, deportes y ocio productivo para los adultos mayores.

No obstante lo anterior, razones como el bajo monto en los subsidios, la limitación de recursos asignados por el Gobierno y la insuficiente cobertura de la población potencialmente beneficiaria, condujeron a que por medio de la Ley 797 de 2003⁷ se decidiera restringir los requisitos a los beneficiarios de los subsidios e incrementar significativamente los recursos para la atención directa a la población adulta mayor mediante la configuración de **dos subcuentas independientes dentro del Fondo de Solidaridad Pensional, una de solidaridad y otra de subsistencia.**

En cuanto se refiere a la subcuenta de **Subsistencia**, ésta fue concebida como la encargada de la protección de las personas en estado de indigencia o pobreza extrema, mediante la entrega de un subsidio en dinero cuyo origen, monto y regulación fueron establecidas en la misma preceptiva.

A partir de la creación de esta subcuenta se estructuró **el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, PPSAM, a través del cual se reconocieron dos modalidades de beneficios: la primera, a través de un subsidio económico directo para beneficiarios no residentes en centros**

⁴ “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.”

⁵ “Artículo 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”

⁶ En 1999 el nombre del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor REVIVIR fue cambiado por el de Programa de Atención Integral al Adulto Mayor PAIAM.

⁷ “Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

de bienestar del anciano y, la segunda, por vía de un subsidio económico indirecto para beneficiarios residentes en dichos centros.

En cuanto a los beneficiarios, éstos se definieron como aquellos colombianos, **adultos mayores, que durante su vida laboral no cotizaron para acceder a un seguro económico de vejez, viven en la calle y de la caridad pública, o viven con la familia y el ingreso familiar total es inferior a un salario mínimo mensual vigente.**

Por su parte, entre los requisitos para ser beneficiario de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia, se establecieron, conforme con el artículo 30 del Decreto 3771 de 2007, los siguientes:

1. Ser colombiano.
2. 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.
3. **Estar clasificado en los niveles 1 ó 2 del sisben** y carecer de rentas o ingresos suficientes para subsistir. Se trata de personas que se encuentran en una de estas condiciones: Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un centro de bienestar del adulto mayor; o asisten como usuario a un centro diurno.
4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.

A su vez, el artículo 33 **del citado decreto fijó unos criterios de priorización, los cuales deberá aplicar y ponderar el ente territorial respectivo a la hora de adelantar el correspondiente proceso de selección y valoración de cada uno de los aspirantes a los subsidios**⁸. Esto último, en consonancia con el reconocimiento de las dificultades propias de cobertura y focalización del gasto público social, además de la escasez de recursos existentes para lograr la protección integral de aquellos **adultos mayores que se encuentran en condiciones de indigencia y cuya necesidad, en principio, es mucho mayor a la de otros, que si bien carecen de recursos económicos, no se encuentran en una situación**

⁸ Decreto 3771 de 2007. "Artículo 33. Criterios de priorización de beneficiarios. En el proceso de selección de beneficiarios que adelante la entidad territorial, deberá aplicar los siguientes criterios de priorización:

1. La edad del aspirante.
2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén.
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.
9. Madres comunitarias sin acceso al Sistema General de Pensiones.

Parágrafo 1°. Las bases de ponderación de cada uno de los criterios, serán las que se establezcan en el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Las Entidades Territoriales deberán entregar la información de priorizados, cada seis (6) meses."

socioeconómica tan grave que les permita hacer exigible una prestación en tal sentido.” (Destacado fuera de texto).

III. Del respeto por el orden de elegibilidad en la asignación de subsidios y de las condiciones para dar prioridad a determinadas solicitudes.

Del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, se destaca el proceso de priorización a que se hizo referencia en la anterior cita, previsto en el artículo 33 del Decreto 3771 de 2007, por cuanto el mismo establece unos criterios a tener en cuenta para evaluar la situación de cada uno de los solicitantes, y posteriormente establecer el orden en que se deben entregar los subsidios, siendo lo lógico que se encuentren en los primeros lugares los adultos mayores que en situación crítica que requieren medidas urgentes e impostergables de protección.

Como lo ilustran las entidades demandadas, el hecho de que existan criterios de priorización de las ayudas consagradas, trae como consecuencia la existencia de listas de beneficiarios, las cuales deben ser atendidas en estricto orden, por cuanto responden a una evaluación cualitativa y cuantitativa de las condiciones de los solicitantes.

En ese orden de ideas, cuando por vía de la acción de tutela se solicita el reconocimiento y entrega inmediata de un subsidio, de ninguna manera puede pasarse por alto si para dicha prestación existe una lista de beneficiarios, es decir, de personas que ya han adelantado un procedimiento administrativo y que están pendientes de la ejecución del turno que se les asignó, de acuerdo a la evaluación que se hizo de su situación y a la comparación de la misma con la que deben enfrentar quienes se encuentra en similares o más apremiantes condiciones. En otras palabras, si el juez de tutela ordena la entrega de un subsidio sin tener en cuenta la lista de beneficiarios, puede vulnerar la igualdad y el debido proceso de aquellos que tienen un mejor derecho que la persona que hace uso de la acción constitucional, ya sea porque presentaron primero la solicitud respectiva y/o porque están en una situación de mayor vulnerabilidad⁹.

⁹ En el mismo sentido, aunque a propósito de la entrega de subsidios de vivienda y la ayuda humanitaria de emergencia, pueden apreciarse las siguientes sentencias proferidas por la Sección Segunda, Subsección B de esta Corporación, con ponencia del Dr. Gerardo Arenas Monsalve: **1)** Del 21 de enero de 2010, expediente: 25000-23-15-000-2009-01693-01 (AC). **2)** Del 5 de agosto de dos mil diez 2010, expediente: No. 05001-23-31-000-2010-01076-01.

Ahora bien, lo anterior sin perjuicio de que el juez de tutela ante casos realmente excepcionales pueda interferir en la elaboración y ejecución de lista de beneficiarios de un subsidio, frente a una o varias personas que se encuentran en un estado de extrema vulnerabilidad, que requieren medidas urgentes e impostergables de protección, so pena de ver totalmente vulnerados sus derechos fundamentales, y por consiguiente, que no puede exigírseles que esperen a que llegue su turno para recibir la asistencia que necesitan de manera inmediata.

Para el caso de autos estima la Sala pertinente traer a colación algunas de las consideraciones expuestas por la Corte constitucional en la sentencia T-900 de 2007, en la que se analizó la situación de un adulto mayor que solicitó ser beneficiario de algunos programas de protección; en dicha oportunidad la Corte a propósito del respeto del listado de beneficiario hizo el siguiente recuento jurisprudencial:

“De otro lado, esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la importancia de respetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración en relación con diferentes temas. Así pues, en principio, la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración de forma que la orden que profiera el juez constitucional implique “saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros administrados¹⁰, ya que “no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial”¹¹. Así, por ejemplo, se ha respetado el turno para pago de cesantías parciales ya reconocidas y por tanto no ha procedido la tutela para que una persona en concreto obtenga el pago con antelación a los demás individuos que presentaron su solicitud de pago antes y que, al igual que el accionante, han estado esperando la materialización de su solicitud. Al respecto ha dicho la Corporación:

(...)

De igual manera, así sea en un contexto diferente al del adulto mayor, la Corte ha abordado el tema referente al respeto de turnos en el caso de retraso en la realización de exámenes de ADN dentro de los procesos de filiación. A pesar de que la Corporación ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la personalidad jurídica de los menores que debe ser protegido con pronto resultados dentro del proceso, ha sostenido que los turnos en la realización de tal examen deben ser estrictamente

¹⁰ Cfr. Sentencia T- 1171 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

¹¹ Sentencia T-373 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

respetados,¹² **sin perjuicio de que se informe la fecha de realización de los mismos, pero dentro de un término razonable y oportuno.**¹³

En materia de salud la Corte ha encontrado que cuando la cirugía ordenada por el médico tratante no es de carácter urgente se deben respetar los turnos.¹⁴ Sin embargo ha advertido que es deber de la EPS señalar la fecha en la cuál se llevará a cabo la misma, teniendo un criterio razonable para su realización.¹⁵ No obstante lo anterior, la Corte ha advertido que este es un tema que debe “*examinarse cuidadosamente*”¹⁶ por el juez de tutela, pues **“ante una situación de urgencia manifiesta, no puede someterse al afectado al respeto de los turnos. En estos eventos la atención debe ser inmediata. Si la situación no ha sido calificada de urgencia, los turnos deben respetarse”**.¹⁷

En el mismo orden de ideas se pronunció la Corte en la sentencia T-1161 de 2003¹⁸. En dicha oportunidad la Corporación estudió el caso de un accionante que, en virtud de su condición de desplazamiento, había acudido a la Red de Solidaridad Social en busca de ayuda económica sin que hubiera recibido ningún apoyo por parte de esta entidad, por lo cual instauró la acción de tutela con el objetivo de que la Red de Solidaridad le diera un trato preferencial en el pago de la ayuda económica.¹⁹ En esa oportunidad, la Sala Sexta de Revisión afirmó:²⁰

“(…) en el suministro de dicha ayuda humanitaria se deben respetar los turnos asignados en virtud del momento de la presentación de la solicitud de apoyo económico. La población desplazada atendida por la Red de Solidaridad, en principio, tiene derecho a un trato igualitario del cual se deriva el respeto estricto de los turnos”.²¹

¹² Ver, entre otras, las sentencias T-641 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-966 de 2001 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-231 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y T-910 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

¹³ Ver, entre otras, las sentencias T-641 de 2001 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-966 de 2001 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), T-231 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis) y T-910 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett).

¹⁴ En la sentencia T-499 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett) se negó la tutela a un accionante que solicitaba se le realizara, antes que las demás personas en turno, un trasplante de cadera; la madre de éste aducía que por tener síndrome de Down merecía una atención prioritaria. La Corte encontró que tal condición, en las situaciones del caso concreto, no ameritaba un desajuste en los turnos, porque el paciente por tener tal condición no sufría de más dolor que los demás que estaban en espera.

¹⁵ Ver sentencia T-1200 de 2000 (MP. Alfredo Beltrán Sierra). En dicha oportunidad se negó la tutela porque al momento de resolver el caso existía hecho superado. Pero se dejó en claro que, en términos generales, sí era procedente a través de tutela ordenar que, dentro del respeto de un turno, se determine una fecha de realización.

¹⁶ Sentencia T-645 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

¹⁷ Sentencia T-645 de 2003 (MP. Alfredo Beltrán Sierra).

¹⁸ MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁹ Un caso similar fue estudiado en la sentencia T-373 de 2005 (MP. Álvaro Tafur Galvis).

²⁰ Uno de los problemas jurídicos analizados por la Sala en dicha ocasión fue: “Si es posible anticipar el pago de ayuda humanitaria a algún desplazado, desconociendo los turnos establecidos en virtud del momento de presentación de la solicitud de apoyo económico”.

²¹ Por lo cual, en dicha oportunidad, la Sala de Revisión concluyó que “no se puede ordenar a través de tutela que el pago de la ayuda humanitaria contemplada en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 se realice de manera inmediata, porque de esta manera se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de todas las personas que han presentado la solicitud de esta ayuda con anterioridad al peticionario, según lo señalado por la Red de Solidaridad en su contestación. || Sin embargo, se hace preciso indicar que para las personas que se encuentran en condición de desplazados es necesario conocer una fecha cierta, aunque no inmediata, en la cual se realizará el pago. Esta fecha debe ser fijada con estricto respeto de los turnos, dentro de un término razonable y oportuno”.

Bajo los anteriores lineamientos, en la sentencia T-814 de 2005²² la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por una accionante de 91 años de edad, con un puntaje SISBEN de 8 puntos y sin pensión que le permitiera subsistir, quien había solicitado a la Alcaldía de Bogotá el reconocimiento del auxilio previstos para los adultos mayores en situación de indigencia. La Alcaldía Mayor informó que la asignación del subsidio de subsistencia dependía de criterios de focalización y de los recursos disponibles para la inversión. En este caso, la Corte sostuvo que

“(…) las personas que aspiran a ser beneficiarias de los recursos del sistema de seguridad social provenientes de la subcuenta de subsistencia deben cumplir una serie de requisitos que serán verificados y evaluados por las autoridades encargadas de reconocer tales auxilios.

“En concordancia con lo anterior, los procesos de reconocimiento y asignación de los subsidios deben tramitarse respetando la igualdad y el debido proceso de quienes han solicitado las prestaciones que ofrece el sistema de seguridad social”.

Y agregó que

“para responder una solicitud referente al auxilio para personas ancianas como la elevada por la peticionaria, las autoridades deben respetar el debido proceso administrativo y el principio de igualdad -numeral 4.2.2.- de las consideraciones de este fallo. Por ende, la respuesta de fondo no podía consistir en la decisión sobre el reconocimiento inmediato de la prestación por ella solicitada. De manera contraria, le correspondía a la administración informarle acerca de los requisitos que debía acreditar con el fin de que su solicitud fuera tramitada en igualdad de condiciones que la de otras personas en su misma situación”.

A partir de lo cual concluyó que al haber reunido la documentación necesaria para acceder al subsidio la peticionaria entraría a formar parte de la lista de espera para acceder a la prestación económica solicitada **“situación que es compatible tanto con el principio de debido proceso administrativo como con el principio de igualdad que informan los procesos de distribución de bienes escasos”.**

5.3. En este orden de ideas, si bien la Sala estima que la acción de tutela no puede ser utilizada para pretermitir los trámites administrativos que las respectivas autoridades administrativas han establecido, y que tienen una finalidad justificada en el mismo ordenamiento constitucional²³, o para alterar el listado de potenciales beneficiarios de una prestación social, en lo que respecta a los turnos, **caben excepciones, como las mencionadas anteriormente en materia de salud o de situación de indigencia.**

La Corte ha admitido que en situaciones excepcionales puede el juez de tutela ordenar a la administración que actué a favor del accionante a pesar de que el accionante no se encuentre en el primer lugar para la asignación de una prestación determinada²⁴. **Así, la Sala debe reconocer que, en la**

²² MP. Jaime Araujo Rentería.

²³ En el mismo orden de ideas ver la sentencia T-166 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

²⁴ En este apartado la Sala hará referencia solamente a los casos en los cuales ha admitido la alteración de turnos, y no hará referencia a los numerosos casos estudiados en relación con la alteración del proceso administrativo en casos excepcionales.

práctica, la situación de las personas que están pendientes de un turno puede ser muy distinta en atención a la naturaleza del asunto y a las particulares circunstancias de cada cual, y por lo tanto el orden de espera en que se encuentra una persona puede tener un impacto más severo en ella que en otras personas. Esa especial vulnerabilidad, debilidad o riesgo, no la hace equiparable con las demás personas en turno.

En el caso de la prestación de los servicios de salud, en la sentencia T-499 de 2002,²⁵ se consideraron algunos criterios que dar lugar a la alteración de los turnos,

(...)

Incluso en el ámbito de la administración judicial, la Corte ha admitido la necesidad de la alteración de turnos para proferir decisiones en los despachos judiciales. Mediante la sentencia T-429 de 2005²⁶ la Sala Segunda de Revisión de la Corte admitió la alteración excepcional de los turnos al considerar las circunstancias particulares del accionante. En dicha oportunidad, la Corte decidió sobre la acción de tutela interpuesta por una persona que en 1998 había sido lesionada en la columna vertebral por un proyectil de arma de fuego que lo dejó parapléjico en forma permanente, quien carecía de recursos económicos suficientes para preservar su salud y vida, y quien desde 1999 había presentado demanda para reclamar la indemnización de perjuicios. La Sala consideró:

(...)

De acuerdo con la jurisprudencia revisada, cuando aparezca que con la aplicación de una normatividad o reglamentación específica, y bajo la idea de un respecto estricto al debido proceso administrativo, se causa un perjuicio a quienes se encuentran en circunstancias de debilidad, riesgo o vulnerabilidad extrema y que requieren de un procedimiento o servicio, a tal punto, que de estos dependen sus derechos constitucionales fundamentales a la vida, a la integridad personal y a la dignidad, **la Corte ha dispuesto que en tales circunstancias se inaplique la reglamentación legal o administrativa para evitar que la misma impida el goce efectivo de las garantías constitucionales, pues por encima de la legalidad y normatividad están los derechos fundamentales como fundamento de todo el sistema.**"

(...)

En el caso bajo revisión, encuentra la Sala Segunda de Revisión que información consignada en el expediente es inequívoca respecto de la avanzada edad de la señora Benilda Burbano (79 años) y de sus precarias condiciones de vida, las cuales fueron verificadas en la inspección judicial que el juez de instancia realizara al lugar de residencia de la accionante. También es evidente que, dada la situación de miseria, de abandono en que se encuentra, de las condiciones inhumanas de su lugar de habitación, y de la inexistencia de una familia que le pueda proporcionar la asistencia que requiere, la señora Burbano carece del mínimo vital necesario para sobrevivir dignamente durante la última etapa de su vida. Circunstancias estas que incluso comprometen el goce de otros derechos fundamentales de la

²⁵ MP. Eduardo Montealegre Lynett.

²⁶ MP. Alfredo Beltrán Sierra.

accionante, como el derecho a la salud, no en sus mayores alcances sino en sus aspectos más elementales, y el derecho a una alimentación básica, entre otros. En esas condiciones, la señora Burbano tiene el derecho a obtener la protección necesaria por parte del Estado, según los requerimientos particulares de su caso (...).

La Alcaldía de Popayán justificó su negativa a brindar el auxilio monetario solicitado por la señora Burbano con el argumento según el cual en la actualidad existe una lista de potenciales beneficiarios del programa de subsidios al adulto mayor que no puede alterar en virtud del derecho a la igualdad y el respeto al debido proceso administrativo, y que si la señora Burbano no resultó beneficiada de la ampliación de la cobertura que el gobierno nacional hiciera en junio de 2007 se encuentra en la lista de potenciales beneficiarios.

Esta Corporación entiende que la protección de los derechos constitucionales fundamentales –y en especial, cuando se trata de los derechos constitucionales fundamentales de adultos mayores en situación de indigencia que, como la señora Benilda Burbano, se encuentra en una circunstancia evidente de debilidad manifiesta– exige de parte de las autoridades un comportamiento orientado a garantizar su efectividad real. Ello se manifiesta, entre otras, en la obligación que recae sobre las instituciones públicas de ofrecer una solución satisfactoria, es decir adecuada, completa y oportuna, respecto de las pretensiones que formulen los ciudadanos en aras de procurar para sí la protección de tales derechos.” (Destacado fuera de texto).

IV. Establecimiento de un término razonable y oportuno para la entrega de las ayudas y subsidios.

Ligado a la obligación de respetar los turnos en la entrega de las ayudas o subsidios como una forma de garantizar el derecho a la igualdad y al debido proceso en los términos antes expuestos, no puede perderse de vista el derecho que le asiste a las personas inscritas en la lista de beneficiarios, a que se les informe el turno en que se encuentran y el plazo en el que se tiene prevista la entrega de lo solicitado, de un lado, para que puedan verificar que se están respetando los turnos, y de otro, para que la Administración dé una respuesta concreta y clara sobre el derecho que le asiste a los mismos frente a una necesidad específica que en ocasiones está directamente asociada a situaciones de urgencia manifiesta y por ende, al reconocimiento y ejercicio efectivo y no sólo formal de los derechos fundamentales.

Quizá uno de los ejemplos más ilustrativos, lo constituye la obligación de respetar los turnos y de señalar la fecha cierta dentro de un término razonable y oportuno, en la cual se otorgará la ayuda humanitaria de emergencia, para garantizar la protección efectiva del derecho fundamental al mínimo vital de los desplazados.

Sobre el particular podemos apreciar el siguiente pronunciamiento de la Corte Constitucional:

“El derecho a la igualdad de los desplazados en lo atinente al pago de ayuda humanitaria una vez se ha completado la documentación requerida por la Ley. Establecimiento de fecha cierta, dentro de un término razonable y oportuno, con respeto por los turnos establecidos. -Reiteración de jurisprudencia, Sentencias T-1161 de 2003²⁷ y T-373 de 2005-²⁸

Esta Corporación, en la sentencia T-1161 de 2003²⁹ se refirió al tema de los turnos para el pago de la ayuda humanitaria solicitada por los desplazados y sobre el particular señaló que: *“en el suministro de dicha ayuda humanitaria se deben respetar los turnos asignados en virtud del momento de la presentación de la solicitud de apoyo económico. La población desplazada atendida por la Red de Solidaridad, en principio, tiene derecho a un trato igualitario del cual se deriva el respeto estricto de los turnos.*

(...) No se puede ordenar a través de tutela que el pago de la ayuda humanitaria contemplada en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 se realice de manera inmediata, porque de esta manera se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de todas las personas que han presentado la solicitud de esta ayuda con anterioridad al peticionario, según lo señalado por la Red de Solidaridad en su contestación.

*Sin embargo, se hace preciso indicar que para las personas que se encuentran en condición de desplazados es necesario conocer una fecha cierta, aunque no inmediata, en la cual se realizará el pago. Esta fecha debe ser fijada con estricto respeto de los turnos, dentro de un término razonable y oportuno.*³⁰

En ese sentido, la Corte explicó que si bien es cierto que se deben respetar los turnos para otorgar el pago de la ayuda humanitaria, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad de las personas que estén en similares condiciones, también lo es que quienes están a la espera del pago tienen derecho a que se les informe sobre una fecha cierta en la cual lo recibirán, es decir, dentro de un término oportuno y razonable.³¹ ³² (Subrayado fuera de texto).

²⁷ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁸ M.P. Alvaro Tafur Galvis.

²⁹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁰ De otra parte, en lo que se refiere al derecho a la igualdad de los desplazados por la violencia en Colombia, en la sentencia SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte hizo énfasis en que *“los desplazados son las principales víctimas de la violencia que flagela al país. El hecho del desplazamiento forzado comporta para ellos una ruptura violenta con su devenir existencial y la violación múltiple y continua de sus derechos. Es por eso que el Estado y la sociedad misma les deben prestar una atención especial. Cualquier acto de discriminación contra ellos constituye una vulneración flagrante del principio de igualdad, atacable ante los jueces de tutela. En principio, cualquier tipo de diferenciación - no positiva - que se base en la condición de desplazado debe considerarse como violatoria del derecho de igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución.”*

³¹ Sobre el particular, se pueden consultar entre otras las sentencias T-012 y T-086 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

³² Corte Constitucional, sentencia T-191 de 2007. M.P. Álvaro Tafur Gálvis

Para la Sala las anteriores consideraciones son aplicables al presente caso aunque se trate de un subsidio económico directo en favor de un adulto mayor (art. 31 del Decreto 3771 de 2007) y no de la ayuda humanitaria de emergencia, pues en todo caso ambas prestaciones buscan aliviar de alguna manera la situación económica de personas en estado de vulnerabilidad manifiesta, que no cuentan con una fuente de ingresos para procurar su subsistencia.

V. Análisis del caso en concreto.

En síntesis el accionante solicita el reconocimiento efectivo e inmediato del subsidio económico directo de que trata el Decreto 3771 de 2007, en atención a su condición de adulto mayor sin una fuente de ingresos para procurar su subsistencia y a su delicado estado de salud.

Por su parte el Tribunal Administrativo de Antioquia con fundamento en algunas de consideraciones establecidas en la sentencia T-833 del 21 de octubre de 2010 de la Corte Constitucional, ordenó que al accionante se le otorgaran los beneficios previstos en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, teniendo en cuenta que actualmente tiene 66 años edad, “se encuentra clasificado en el nivel 0”, carece de una fuente de ingresos, padece cáncer en el colon, y que desde el año 2009 fue inscrito en el referido programa pero no ha recibido atención por parte del mismo.

El Municipio de Cali se opone a la sentencia del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca argumentando que el responsable del referido programa es el Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio del Trabajo), por lo que cualquier orden respecto de aquél debe dirigirse a dicha autoridad; que ha tramitado la petición del accionante y ha asesorado al mismo indicándole específicamente que debe actualizar sus datos en el SISBEN; y destaca que en todo caso el demandante no puede desconocer la lista de personas que están esperando su turno para el reconocimiento del subsidio que solicita, el cual no puede obtener de manera inmediata por vía de la acción de tutela, so pena de que la misma sea utilizada para pretermitir trámites administrativos.

Con el fin de establecer si las entidades accionadas han vulnerado o no los derechos fundamentales del accionante, respecto a la solicitud que realizó para el

reconocimiento del mencionado subsidio económico, la Sala estima necesario precisar a partir de las declaraciones de las partes y los documentos que conforman el expediente las siguientes circunstancias:

1. El actor se encuentra inscrito en la base de datos de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social del Municipio de Cali, con el fin de obtener el referido subsidio, desde el 25 de abril de 2009, según lo informa la misma secretaría (Fls. 33, 116).

2. De acuerdo al informe rendido por el Ministerio del Trabajo, el actor **no** hace parte de la base de datos de potenciales beneficiarios o lista de espera del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, es decir, del programa con fundamento en cual se otorga el subsidio económico directo (Fl. 25).

3. El Municipio de Santiago de Cali, a pesar de reconocer que la petición del actor fue presentada desde el 25 de abril de 2009, sólo indica respecto de la misma que ha adelantado las siguientes actuaciones:

3.1. Que el día 12 de abril de 2011, le indicó al peticionario que no era beneficiario del SISBEN III, que constituye un requisito para el reconocimiento del subsidio pretendido, por lo que le indicó al demandante el procedimiento que debía seguir (Fl. 33).

3.2. Que el día 14 de junio de 2011 le reiteró al actor que debía hacer parte del SISBEN para recibir el mencionado subsidio (Fls. 33-34).

3.3. Que el día 22 de diciembre de 2011, envió la documentación del accionante para su revisión al Ministerio de la Protección Social, y se le reiteró la necesidad de actualizar sus datos en el SISBEN (Fls. 34,116).

De las situaciones descritas en los numerales 3.1 a 3.3., la entidad territorial no aporta algún documento en respaldo de su dicho.

3.4. Que el 15 de febrero de 2012 (el mismo día en que contestó la demanda (Fls. 30-35)) visitó el lugar de residencia del accionante para evaluar su situación. En respaldo de esta afirmación indica que con el escrito de contestación aportó el acta respectiva, visible a folios 44-46, respecto de la cual no se advierte la fecha

en que se realizó la mencionada visita, y en la que se indica que el actor vive en un cuarto de propiedad de la Policía Nacional, que trabaja tocando guitarra en los espacios públicos, que el último tratamiento que recibió del cáncer de colon fue en el año 2005, que actualmente padece de hipertensión, y en la que se consta que se le reiteró al demandante que debe estar incluido en el SISBEN para recibir la asistencia que solicita.

4. Según el informe rendido por el Ministerio del Trabajo, el trámite interno para decidir si una persona debe ser beneficiada del Programa de Protección Social al Adulto Mayor es el siguiente (Fls. 21-22):

4.1. Los adultos mayores interesados en recibir el subsidio económico presentan la solicitud respectiva en la Coordinación del Programa de Protección Social al Adulto Mayor delegada por la alcaldía donde residan, en el presente caso la Alcaldía de Santiago de Cali, que es la encargada de seleccionar y priorizar a los beneficiarios de conformidad con el Decreto 3771 de 2007, que son incluidos en la base de datos de posibles beneficiarios, la cual es remitida junto con otros documentos como la cédula de ciudadanía y el carné del SISBEN al Consorcio Prosperar, que en la actualidad administra los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional.

4.2. Las bases de datos enviadas por las distintas entidades territoriales se cruzan con los datos disponibles a nivel nacional, para corroborar que las personas que se postulan al subsidio cumplen con los requisitos legalmente exigidos, caso en el cual son incluidos en la base de datos de potenciales beneficiarios del nivel nacional, en la cual se asigna por municipio el turno que le corresponde a cada persona en aplicación de los criterios de priorización.

4.3. La información antes consolidada se le suministra a los respectivos municipios, para que los mismos conozcan y hagan respetar los turnos correspondientes, así como para que informen sobre las novedades presentadas con los mismos, por ejemplo, que los postulantes fallecen o superan la situación de vulnerabilidad en que se encontraban.

De las situaciones antes descritas, lo primero que la Sala destaca es que el procedimiento a que hace alusión el Ministerio de Trabajo tiene como parámetro varios aspectos expresamente regulados por el Decreto 3771 de 2007, por

ejemplo, que se involucra en el trámite al actual administrador de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, en tanto de la Subcuenta de Subsistencia de éste es que salen la mayor parte de los recursos para los beneficiarios del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, como puede apreciarse en el Capítulo IV del mencionado decreto, que en artículos como el 30 parágrafo 2^o³³, le encomienda a las entidades territoriales verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para que una persona se beneficie de la referida subcuenta, y que en el artículo 33 le asigna la tarea de verificar los criterios de priorización de beneficiarios en los siguiente términos:

“ARTICULO 33. CRITERIOS DE PRIORIZACION DE BENEFICIARIOS.

<Artículo modificado por el artículo 2 del Decreto 4943 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> En el proceso de selección de beneficiarios que **adelante la entidad territorial**, se deberán aplicar los siguientes criterios de priorización:

1. La edad del aspirante.
- 2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén.**
3. La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.
4. Personas a cargo del aspirante.
5. Ser adulto mayor que vive sólo 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.

PARAGRAFO 1o. Las bases de ponderación de cada uno de los criterios, serán las que se establezcan en el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor. Las Entidades Territoriales deberán entregar la información de priorizados, cada seis (6) meses.

³³ “**ARTÍCULO 30. REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIO DE LOS SUBSIDIOS DE LA SUBCUENTA DE SUBSISTENCIA.** <Artículo modificado por el artículo 1 del Decreto 4943 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> Los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de la Subcuenta de Subsistencia son:

1. Ser colombiano.
2. 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.
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:
Viven solas y su ingreso mensual no supera medio salario mínimo legal mensual vigente; o viven en la calle y de la caridad pública; o viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual al salario mínimo legal mensual vigente; o residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor; o asisten como usuarios a un Centro Diurno.
4. Haber residido durante los últimos diez (10) años en el territorio nacional.

(...)

PARÁGRAFO 2o. La entidad territorial o el resguardo, seleccionarán los beneficiarios previa verificación del cumplimiento de los requisitos. Con el fin de garantizar un mayor acceso, el Ministerio de la Protección Social seleccionará los beneficiarios que residan en los Centros de Bienestar del Adulto Mayor, previa convocatoria y verificación de requisitos.” (Destacado fuera de texto).

PARAGRAFO 2o. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, priorizará a las madres comunitarias que podrán acceder al subsidio económico directo de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, aplicando los criterios establecidos en el presente artículo y remitirá al administrador fiduciario los soportes documentales, según lo establece el Manual Operativo del Programa.”

Se destacan las anteriores situaciones, con el fin de precisar que no es cierto como indica el Municipio de Santiago de Cali, que la única entidad llamada a responder frente a la solicitud del accionante con relación al Programa de Protección Social al Adulto Mayor es el Ministerio accionando, sobre todo cuando de conformidad con las normas antes señaladas le corresponde a la entidad territorial verificar los requisitos de las personas que desean beneficiarse del referido programa, así como aplicar los criterios de priorización de los beneficiarios.

De otro lado, de las circunstancias destacadas se advierte que aunque el accionante presentó la solicitud para recibir el subsidio económico directo en el mes de abril de 2009, de lo probado en el proceso se tiene que sólo 2 años después se le informa sobre el estado de su petición y que debe actualizar la misma, particularmente adelantado los trámites pertinentes para hacer parte del SISBEN.

Al parecer, como consecuencia de la anterior circunstancia el Ministerio de Trabajo informa que el peticionario no hace parte de la base de datos de potenciales beneficiarios o lista de espera del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, circunstancia que eventualmente sería distinta, en el evento que la entidad territorial de manera diligente hubiera revisado y atendido la petición del accionante una vez la misma fue presentada, es decir en el año 2009, con el fin de brindarle al demandante la asesoría necesaria para realizar la correcciones o actualizaciones del caso.

En ese orden de ideas estima la Sala que el Municipio de Santiago de Cali, responsable de recibir las peticiones para el reconocimiento del subsidio económico directo, y de aplicar los criterios de priorización a los potenciales beneficiarios de éste, al tardar cerca de 2 años para atender la solicitud del accionante, vulneró abiertamente los derechos de petición y al debido proceso del mismo, pues no le brindó de forma oportuna la atención que requiere, y por consiguiente retrasó el proceso para el reconocimiento y entrega del mencionado

subsidio, motivo por el cual el demandante ni siquiera hace parte de la base de datos de posibles beneficiarios como lo informó el Ministerio del Trabajo.

Ahora bien, no desconoce la Sala que el Municipio de Santiago de Cali desde el mes de abril de 2011 le ha indicado al peticionario que debe cumplir con los requisitos para el reconocimiento del subsidio que pretende, concretamente, que haga parte de los niveles 1 o 2 del SISBEN, de conformidad con lo previsto en los artículo 30 numeral 3°, y 33 numeral 3° del Decreto 3771 de 2007. Lo anterior, teniendo en cuenta que según el referido municipio el actor no aparece reportado en el SISBEN (Fls. 36-39), información que fue confirmada en esta instancia luego de realizar la consulta respectiva en la página web www.sisben.gov.co ³⁴.

Sobre el particular estima la Sala pertinente destacar que el requisito antes señalado no fue verificado por el juez de primera instancia, quien ordenó el reconocimiento del subsidio reclamado sin tener en cuenta que de conformidad con las normas antes señaladas, es necesario que el peticionario se encuentre dentro de los niveles 1 y 2 del SISBEN, al parecer porque el Tribunal estimó que el hecho de que el actor ni siquiera se encuentre en el SISBEN, también acredita el estado de vulnerabilidad en que se encuentra.

Sobre el aspecto antes señalado debe tenerse en cuenta que el SISBEN, o Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales, como su nombre lo indica, constituye una metodología elaborada por el Gobierno Nacional a través de la cual se pretende determinar qué personas por sus condiciones socioeconómicas son potenciales beneficiarios de los programas sociales, de allí que las normas relativas al subsidio que pretende el actor, exijan que el mismo se encuentre en los niveles 1 o 2 del SISBEN, es decir, que se verifique que hace parte de los grupos más vulnerables de la sociedad, lo que justifica que en su favor se adopten medidas especiales de protección.

En cuanto a los responsables de identificar cuál es la población más pobre y vulnerable del país, se destacan los municipios, como puede apreciarse en el

³⁴ <http://www.sisben.gov.co/Inicio/ConsultadePuntaje.aspx> (consultada el 19 de abril de 2012)

artículo 44.2.2 de la Ley 715 de 2001³⁵, razón por la cual los mismos son los principales llamados a establecer en concreto qué personas deben hacer parte del SISBEN.

En ese orden de ideas y volviendo al caso de autos, estima la Sala que el Municipio de Santiago de Cali es la entidad que está llamada a asistir y acompañar al accionante para que el mismo puede ingresar al SISBEN, y por consiguiente entre otros beneficios, puede aspirar al subsidio económico directo previsto en el Decreto 3771 de 2001. La Sala estima que en esta oportunidad el actor requiere de una asistencia especial de la referida entidad territorial, porque la misma tal y como quedó demostrado en el trámite de la tutela, tardó dos años para pronunciarse sobre la solicitud para el reconocimiento del mencionado subsidio, y aún más, porque cuando se manifestó fue para indicarle al demandante que le hacía falta el cumplimiento de un requisito respecto del cual tiene la facultad de orientar y asistir al mismo de forma pormenorizada.

En efecto, lo mínimo que la entidad territorial debe hacer luego de esperar dos años para pronunciarse sobre una solicitud, es prestarle al peticionario toda la asistencia necesaria para que el mismo pueda obtener en el menor tiempo posible una respuesta de clara y de fondo, a fin de enmendar de alguna manera la forma negligente en la que actuó, por supuesto, respetando el marco de sus competencias y sin vulnerar los derechos de otras personas.

En suma, estima la Sala que con el fin de que la solicitud del accionante sea debidamente estudiada, el Municipio de Santiago de Cali debe acompañar al mismo para que haga parte del SISBEN, con el fin que obtenga una respuesta de fondo a su petición.

De otro lado se evidencia que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca ordenó que en favor del actor en el término de 48 horas se concedieran los

³⁵ “**Artículo 44.** Competencias de los municipios. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

(...)

44.2.2. Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.”

beneficios previstos en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor, sin pronunciarse frente a los argumentos que esgrimieron las entidades demandadas sobre el respeto de la lista de beneficiarios para hacer parte del mencionado programa.

Como se expuso en el numeral III de la parte motiva de esta providencia, el juez de tutela al analizar peticiones de entrega inmediata de un subsidio, debe tener en cuenta a las personas que están esperando su otorgamiento, sobre todo cuando existe una alta demanda del mismo e insuficiencia de recursos para su reconocimiento, en tanto ello implica que pueden existir varios ciudadanos en iguales o más apremiantes condiciones a las que afronta el accionante que han esperado igual o más tiempo que éste la materialización de la asistencia solicitada.

En el presente caso la orden del *A quo* implica que debe colocarse al demandante en los primeros lugares para recibir el subsidio económico que solicita, sin que se advierta en la sentencia impugnada que el juez de primera instancia haya teniendo en cuenta que existen 9.228 personas en el Municipio de Cali que están en la Base de Datos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, pero no han recibido beneficio alguno, según lo informa el Ministerio del Trabajo (Fl. 23).

En criterio de la Sala si bien cierto la situación del actor es apremiante, debido a su condición de adulto mayor, a la carencia de una fuente permanente de ingresos y a sus quebrantos de salud, respecto de los cuales aporta documentos con fecha de emisión del año 2005 (Fls. 6-9), que impiden establecer con certeza su estado actual, no se advierte que el mismo se encuentre en una situación de vulnerabilidad de tal entidad que justifique la intervención del juez de tutela para ordenar que al mismo se le entregue el subsidio que pretende con prelación de las 9.228 personas que también están esperando el reconocimiento efectivo de dicha prestación, sobre todo cuando éstas pueden encontrarse en situaciones iguales o más apremiantes a las que afronta el demandante, de acuerdo a los criterios de priorización establecidos en el Decreto 3771 de 2007.

Sin embargo, aunque no se advierte de lo probado en el proceso circunstancias que justifiquen la entrega inmediata del subsidio solicitado por el accionante, no puede perderse de vista que la petición que el mismo presentó en abril de 2009 fue revisada hasta de abril de 2011, y que sólo hasta el mes antes señalado se le

indicó qué actuaciones debía adelantar para presentar con el lleno de los requisitos su petición, información que si le hubiere suministrado oportunamente, eventualmente habría permitido que el actor estuviera en la Base de Datos del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, y dentro de la misma con un turno que le brinden mayores posibilidades para recibir la asistencia que requiere.

Por consiguiente, estima la Sala que una vez el actor se encuentre en el SISBEN, y aún más, que el mismo sea calificado en los niveles 1 o 2, debe tramitarse la petición que presentó para la obtención del subsidio económico directo, teniendo en cuenta que la misma fue radicada el 25 de abril de 2009, en tanto no es justo que por la actitud negligente del Municipio de Cali se evalúe dicha solicitud con aquellas que son presentadas en el 2012.

En otras palabras, tanto el Municipio de Cali como el Ministerio del Trabajo, además de analizar la solicitud del accionante teniendo en cuenta los criterios de priorización descritos en el artículo 33 del Decreto 3771 de 2007, deben considerar que dicha petición fue presentada en mes de abril 2009, a fin de que se le asigne un grado de prelación razonable.

Adicionalmente, se estima necesario una vez se analice la petición del accionante teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, que se le informe el turno que se le asignaría para recibir el subsidio y el periodo en el que está prevista la entrega del mismo, en tanto la simple afirmación de que la ayuda se va a otorgar siguiendo en escrito orden la calificación realizada y hasta agotar los recursos disponibles, no constituye una respuesta clara y efectiva de la Administración frente a la situación de vulnerabilidad en que se encuentra.

Precisar en qué turno estaría el solicitante, y en qué periodo está prevista la entrega del referido subsidio, constituye una exigencia mínima que le permite a las personas que se encuentran en listado de potenciales beneficiarios, prever cómo van a afrontar durante determinado tiempo la situación en que se encuentra, y por supuesto bajo qué condiciones pueden exigirle al Estado el cumplimiento correlativo de las obligaciones a su cargo.

En criterio de la Sala, con las anteriores consideraciones se busca respetar de un lado, el orden de elegibilidad en la asignación del subsidio económico directo, en los términos expuestos en el numeral III de la parte motiva de esta sentencia, la

facultad de las entidades accionadas de determinar de conformidad con los criterios establecidos en el Decreto 3771 de 2007 y demás normas concordantes, el orden en que se deben reconocer los subsidios, y de otro, la situación particular del accionante, que elevó la petición respectiva en el año 2007, pero que sólo fue revisada dos años después.

Finalmente la Sala resalta frente a la sentencia T- 833 de 2010 de la Corte Constitucional que cita el *A quo*, que en la misma no fue objeto de debate asuntos como el respeto de las listas de beneficiarios para el otorgamiento de subsidios, aspecto que es determinante en el caso de autos.

VI. De las órdenes a proferir

En concordancia con lo expuesto, estima la Sala necesario modificar el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia controvertida que accedió al amparo solicitado, en el sentido de amparar los derechos al debido proceso y de petición, por las razones expuestas en esta providencia, y teniendo en cuenta que el *A quo* no indicó cuáles fueron los derechos fundamentales vulnerados.

De otro lado se modificará el numeral segundo de la parte resolutive de la providencia controvertida, que ordenó la entrega inmediata del subsidio solicitado, para en su lugar ordenar lo siguiente:

1. Que el Municipio de Santiago de Cali adelante todas las gestiones que estime pertinentes, para que el actor en el menor tiempo posible sea incluido en el SISBEN, a fin de que con posterioridad a dicha inclusión, y en el evento que se clasificado en los niveles 1 o 2, se pueda adelantar el procedimiento correspondiente para resolver de fondo la petición sobre la inclusión en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor y la entrega del subsidio económico directo.

Para el cumplimiento de la anterior orden se advertirá al peticionario a que preste toda su colaboración frente a los requerimientos realizados por el Municipio de Santiago de Cali, a fin de que de ser procedente sea incluido en el SISBEN.

2. En el evento que el accionante sea clasificado en los niveles 1 o 2 del SISBEN, se ordenará a las entidades accionadas que de forma conjunta, adelanten las

gestiones pertinentes para que en el término de 15 días siguientes a que el actor sea incluido en el SISBEN, se resuelva de fondo la referida solicitud, indicándole en el evento que cumpla todos los requisitos establecidos, el turno que le correspondió y en qué periodo está prevista la entrega del mencionado subsidio.

Para el cumplimiento de la anterior orden el Municipio de Santiago de Cali y el Ministerio del Trabajo deben garantizar que la petición presentada sea estudiada teniendo en cuenta además de los criterios de priorización descritos en el artículo 33 del Decreto 3771 de 2007, que dicha solicitud fue presentada en el mes de abril 2009, a fin de que se le asigne un grado de prelación razonable de conformidad con las consideraciones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "B", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: MODIFICASE el numeral primero de la parte resolutive de la sentencia del 21 de febrero de 2012 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, que accedió al amparo solicitado, en el sentido adicionar que los derechos amparados son el de petición y al debido proceso, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: MODIFICASE el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia antes señalada, para en su lugar ordenar:

1. Al Municipio de Santiago de Cali, que adelante todas las gestiones que estime pertinentes, para que el actor en el menor tiempo posible sea incluido en el SISBEN, a fin de que con posterioridad a dicha inclusión, y en el evento que sea clasificado en los niveles 1 o 2, se adelante el procedimiento correspondiente para que se resuelva de fondo la petición del 25 abril de 2009, sobre la inclusión en el Programa de Protección Social al Adulto Mayor y la entrega del subsidio económico directo.

Para el cumplimiento de la anterior orden **ADVIERTESE** al peticionario que debe prestar toda su colaboración a los requerimientos realizados por el Municipio de Santiago de Cali, a fin de que de ser procedente sea incluido en el SISBEN.

2. En el evento que el accionante sea clasificado en los niveles 1 o 2 del SISBEN, **ORDENASE** al Municipio de Santiago de Cali y al Ministerio del Trabajo, que de forma conjunta adelanten las gestiones pertinentes para que en el término de 15 días siguientes a que el actor sea incluido en el SISBEN, se resuelva de fondo la referida solicitud, indicándole de cumplir con todos los requisitos establecidos en el Decreto 3771 de 2007 y normas concordantes, el turno que le correspondió y en qué periodo está prevista la entrega del mencionado subsidio.

Para el cumplimiento de la anterior orden el Municipio de Santiago de Cali y el Ministerio del Trabajo deberán garantizar que la petición presentada sea estudiada teniendo en cuenta además de los criterios de priorización descritos en el artículo 33 del Decreto 3771 de 2007, que la misma fue radicada en el mes de abril 2009, a fin de que se le asigne un grado de prelación razonable de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen.

COPIESE Y NOTIFIQUESE. Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA
MONSALVE**

GERARDO ARENAS

BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ