El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Sala.

Providencia: Sentencia – 2ª Instancia – 23 de agosto de 2018

Proceso:     Acción de Tutela

Radicación Nro. : 66170-31-10-001-2018-00339-01

Accionante: Rafael Torres Tovar

Accionado: Secretaría de Desarrollo Social y Político del Municipio de Dosquebradas y el Consorcio Colombia Mayor.

Magistrado Ponente: Edder Jimmy Sánchez Calambás

**Temas: DEBIDO PROCESO/ ACTO ADMINISTRATIVO / DERECHO DE DEFENSA JUDICIAL – Falta de notificación de la iniciación del proceso administrativo-/ REVOCA - CONCEDE**

En efecto, al citado señor nunca se le notificó que se iniciaría el proceso administrativo de retiro del referido programa, tampoco la Resolución No. 199 del 20 de febrero de 2018, que así lo dispuso; y en esas condiciones no se le permitió participar en el mismo; por tanto, no se le otorgó la oportunidad de ser oído, de defenderse, de solicitar y controvertir pruebas y en general de ejercer su derecho de contradicción; toda vez que, como ya se indicó, en la única visita que se hizo al domicilió del accionante, antes de proferirse la pluricitada resolución, es decir, la del 16 de febrero pasado, no lo encontró. Fue con posterioridad a ese retiro, decretado desde el 20 de febrero de 2018, que se realizaron otras visitas, dos de ellas en las que sí estuvo presente el actor.

En estas condiciones, como fue la decisión adoptada por la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, la que produjo el retiro del señor RAFAEL TORRES TOVAR del Programa Colombia Mayor, el CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, no incurrió en lesión alguna; lo hizo la citada dependencia del ente territorial, pues con su proceder, desconoció las reglas del debido proceso administrativo.

(…)

Con fundamento en las razones de orden legal y constitucional expuestas, la Sala revocará la decisión de primer grado y en su lugar concederá el amparo deprecado, en consecuencia, se dejará sin efecto la Resolución No. 199 del 20 de febrero de 2018, solo en lo que respecta al señor RAFAEL TORRES TOVAR; y, se ordenará a la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, que en el término de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie nuevamente el trámite de retiro del accionante del Programa Colombia Mayor, bajo los parámetros del debido proceso administrativo. Surtida esta actuación y de encontrarse que el actor no cumple con los requisitos exigidos, en otro término igual, deberá rendir informe sobre esa situación ante el CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**

Sala Civil Familia

Magistrado Ponente:

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

Pereira, veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciocho (2018)

Acta Nº 310 de 23-08-2018

Expediente: 66170-31-10-001-**2018-00339**-01

**I. ASUNTO**

Decide la Sala la impugnación formulada por el señor RAFAEL TORRES TOVAR, contra la sentencia proferida el 12 de julio de 2018, mediante la cual el Juzgado de Familia de Dosquebradas resolvió la acción de tutela que formuló contra la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS y el CONSORCIO COLOMBIA MAYOR.

**II. ANTECEDENTES**

1. El actor promovió el amparo constitucional por considerar que las entidades accionadas vulneran sus derechos fundamentales al mínimo vital, calidad de vida y vida digna.

2. Señaló como sustento de su reclamo, en síntesis, lo siguiente:

2.1. Cuenta con 72 años de edad y en el mes de julio de 2017 fue incluido en la base de datos de la nómina del programa COLOMBIA MAYOR, luego de tres años de buscar dicho subsidio.

2.2. Indica que en varias ocasiones se acercó a la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, solicitando información sobre sus pagos, sin embargo, allí le informaban que no habían sido autorizados por el programa desde Bogotá.

2.3. En el mes de marzo pasado, la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, le informó que su subsidio, correspondiente al Programa Colombia Mayor había sido bloqueado, por la causal “NO COBRO CONSECUTIVO DE DOS O MÁS SUBSIDIOS”; además, que en visita realizada al conjunto residencial donde vive, el guarda de seguridad manifestó no conocerlo; lo cual es erróneo puesto que allí reside desde hace tres años, según certificación de la administradora y del propio guarda.

2.4. El 23 de mayo último, presentó derecho de petición ante la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLITICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, solicitando realizar visita a su inmueble a efectos de constatar que sí reside en ese municipio y por lo tanto poder recibir el subsidio por parte de Colombia Mayor, el que sería su única fuente de ingresos.

2.5. En la respuesta dada por la mentada entidad, le reiteran la causal de la pérdida del subsidio, referida atrás, y aunado a ello, se anotó en el informe de la visita que se realizó a su vivienda el 7 de junio de 2018, lo siguiente: “*1.- Persona adulta mayor, que vive en un conjunto residencial estrato 4. 2.- Vive solo en un apto completamente amoblado. 3.- No se evidencia abandono, ni pobreza*”; también que, “*se puede evidenciar que usted cuenta con muy buen núcleo de apoyo que satisface sus necesidades básicas económicas, bien sea su familia o conocidos se puede determinar que no requiere el subsidio de Colombia mayor, para su subsistencia*”.

2.6. Afirma que pretenden sumar causales de pérdida del subsidio de Colombia Mayor, toda vez que no se encuentra en ninguna de las consagradas en la Resolución 1370 del 2 de mayo de 2013, ni en su anexo técnico.

2.7. Aclara que el inmueble donde vive no es de su propiedad, ni los muebles que hay allí, los servicios públicos domiciliarios no los paga él, tampoco ningún tipo de canon de arrendamiento; carece de bienes, rentas o pensión, por lo que el subsidio sería su único sustento.

3. Pide, conforme a lo relatado, se ordene a la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLITICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, que lo reintegre en el programa Colombia Mayor y proceda a realizar el pago del subsidio que se le había otorgado.

4. Correspondió el conocimiento del amparo constitucional al Juzgado de Familia de Dosquebradas, quien le impartió el trámite legal. (fl. 28 cuaderno principal).

4.1. El CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, por intermedio de apoderado judicial, informó que el señor RAFAEL TORRES TOVAR, se afilió el 1º de julio de 2017 y actualmente se encuentra retirado del programa Colombia Mayor, por la causal legal “*No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros*”, novedad aplicada conforme a la Resolución 199 del 20 de febrero de 2018, de la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLITICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, de acuerdo con las funciones establecidas en el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor, por lo que no tiene responsabilidad alguna en su retiro, ni es posible realizar los pagos de los subsidios por ningún medio, teniendo en cuenta que ya no pertenece a los beneficiarios del subsidio económico; en tal sentido, si desea ingresar de nuevo al programa para el adulto mayor, es necesario iniciar el proceso de priorización establecido en el Manual Operativo. Considera que existe una falta de legitimación en la causa por pasiva de esa entidad. Solicita su desvinculación o se denieguen las pretensiones de la parte actora y se vincule al Ministerio del Trabajo. (fls. 45-53 ib.).

4.2. La SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLITICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, expuso que el señor RAFAEL TORRES TOVAR, incurrió en la causal contenida en el artículo 4 numeral 7 del Decreto 455 de 2014, al establecer que el “*No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros*”, genera una pérdida del subsidio. Afirma que la Corte Constitucional ha entendido como regla general, que el único objeto de la acción de tutela es la protección efectiva, inmediata y subsidiaria de los derechos fundamentales, por lo que las pretensiones del accionante mediante este mecanismo son improcedentes, ya que no se han vulnerado los derechos fundamentales al mínimo vital, calidad de vida y vida digna; teniendo en cuenta que en la visita domiciliaria llevada a cabo el día 7 de junio de 2018, se encontró que:

*“1. Se verifica que el adulto mayor, vive en una residencia segura la cual pertenece a estrato cuatro (4).*

*2. Se verifica que la vivienda cuenta con excelentes condiciones tanto de planta física como muebles.*

*3. No se evidencia abandono ni pobreza.”*

Las anteriores condiciones, garantizan el buen estado, el goce de los derechos fundamentales del accionante y la excelente red de apoyo con la que cuenta. Solicita declarar improcedente la petición del accionante en contra de esa secretaría. (fls. 54-62 ib.).

**III. LA SENTENCIA IMPUGNADA**

La profirió el Juzgado de Familia de Dosquebradas, autoridad judicial que decidió “NEGAR” el amparo constitucional invocado por el accionante, al considerar que “*La Secretaria de Desarrollo Social y Político, a través de la Coordinación del programa de adulto mayor, agotó el debido proceso establecido para la toma de la decisión; para el presente caso concreto a través de los funcionarios de dicha Secretaría efectuaron llamadas telefónicas así como visitas domiciliarias al señor Rafael Torres Tovar, para verificar sus condiciones socio económicas y familiares con el fin de determinar la causa por la cual no se había realizado el cobro de las mesadas giradas por el programa Colombia Mayor, atendiendo a las causales de pérdida del derecho al subsidio contenidas en el anexo técnico del programa.*”. Concluyó que las entidades accionadas no vulneraron los derechos fundamentales del accionante, pues la decisión de retirarlo se dio por la causal de no cobro programado de dos giros y después de haberse efectuado el debido proceso, quedó evidenciado que no cumplió con los requisitos exigidos por el Programa de Colombia Mayor. (fls. 68-72 ib.).

**IV. LA IMPUGNACIÓN**

El fallo fue impugnado por el actor constitucional, con similares argumentos a los expuestos en el escrito de tutela. Adicionando que la entidad territorial no respetó el debido proceso y derecho defensa, toda vez que nunca se le notificó que había sido seleccionado como beneficiario del programa, además, cuando se acercó a esa Secretaría y se dio cuenta de su retiro del programa por el no cobro consecutivo en dos meses, tampoco se le notificó esa decisión; su único argumento fue que habían realizado sendas llamadas telefónicas y una visita domiciliaria en donde no lo habían encontrado, violando de esta manera sus derechos fundamentales al debido proceso, derecho de defensa, mínimo vital y subsistencia, circunstancia que no valoró el juez de primera instancia, pues dio por probado que la Secretaría de Desarrollo Social y Político del Municipio de Dosquebradas, había realizado una actuación suficiente en aras de lograr la notificación de estas actuaciones. (fls. 80-82).

**V. CONSIDERACIONES**

1. Esta Corporación es competente para conocer de la impugnación, toda vez que es el superior funcional de la autoridad judicial que profirió el fallo atacado.

2. De conformidad con lo hasta ahora expuesto, corresponde a la Sala resolver si la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS y el CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, vulneraron los derechos invocados por el accionante, al excluirlo del programa Colombia Mayor y retirarle el subsidio que se le había otorgado.

3. El debido proceso es una garantía que por excelencia se aplica para los trámites judiciales. Sin embargo, esa prerrogativa se extiende para las actuaciones de la administración ya que esta en su función pública, también debe someterse a las reglas que establece el ordenamiento jurídico. Al respecto ha dicho la Corte Constitucional:

*“El debido proceso es un derecho constitucional fundamental, regulado en el Artículo 29 Superior, aplicable a toda clase de actuaciones administrativas y judiciales, en procura de que los habitantes del territorio nacional puedan acceder a mecanismos justos, que permitan cumplir con los fines esenciales del Estado…*

*Este derecho fundamental, para quienes tengan a su cargo el desarrollo de un proceso judicial o administrativo, implica la obligación de mantenerse al tanto de las modificaciones al marco jurídico que regula sus funciones, pues de lo contrario, su conducta puede acarrear la ejecución de actividades que no les han sido asignadas o su ejecución conforme con un proceso no determinado legalmente…*

*En lo concerniente al debido proceso administrativo, debe señalarse que se encuentra regulado en el Artículo 29 de la Constitución Política, en el cual se determina la aplicación del debido proceso en “toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”; así como en el Artículo 209 del mismo texto y en el numeral 1º del Artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, normas en las que se regula como un principio fundamental de la función administrativa.*

*Frente a este particular, en la Sentencia C-980 de 2010, la Corte señaló que el debido proceso administrativo ha sido definido jurisprudencialmente 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”**[[1]](#footnote-1). 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”**[[2]](#footnote-2).*

*En la misma providencia, se determinó que las garantías establecidas en virtud del debido proceso administrativo, de acuerdo a la jurisprudencia sentada por este alto Tribunal, son las siguientes:*

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

*Para las autoridades públicas, el debido proceso administrativo implica una limitación al ejercicio de sus funciones, puesto que en todo proceso, desde su inicio hasta su fin, deben obedecer de manera restrictiva a los parámetros procedimentales determinados en el marco jurídico vigente. Con lo anterior se pretende eliminar todo criterio subjetivo que pueda permear el desarrollo de los procesos administrativos y, a su vez, evitar la conducta de omisión, negligencia o descuido en que puedan incurrir los funcionarios relacionados en el proceso…”[[3]](#footnote-3)*

**VI. CASO CONCRETO**

1. Del examen de las pruebas que obran en el expediente se tiene que, mediante Resolución No. 199 del 20 de febrero de 2018, la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, resolvió, en su artículo segundo, retirar al señor RAFAEL TORRES TOVAR, del Programa Colombia Mayor, por la causal de “NO COBRO PROGRAMADO EN DOS GIROS” (fls. 38-43 cuad. ppal.); además que, dicha entidad realizó varias visitas al domicilió del accionante, la primera de ellas el 16 de febrero pasado, donde no se encontró y se dejó como observación que el guarda de seguridad manifestó que el citado señor no vivía en ese conjunto; la segunda del 29 de mayo último, en la cual tampoco se encontró; la tercera, el 7 de junio de 2018, donde consta como novedad que “*vive cómodamente argumenta que el apto es de un amigo que lo deja vivir gratis – tiene un vehículo en posesión Toyota Corolla, pero argumenta que es de una amiga – todos sus hijos viven en los EU, no ayudan a su sustento económico. Es separado – vive solo, y las obligaciones económicas del apto las cumple su amigo*”; y la última, del 3 de julio de 2018, en cuyo acápite de observaciones se indicó que “*De acuerdo a lo referenciado por el señor Rafael Torres y a lo observado durante la visita, se puede inferir que, la situación económica que narra el señor Rafael no concuerda con lo que se observa en la visita, ya que se evidencia un contexto habitacional sin precariedades, además de no encontrarse coherencia en el discurso del señor Rafael al momento de indagársele por su sustento económico, observándose un discurso no fluido y sin secuencia de los hechos además de siempre hacer mención al señor José de los Santos como la persona que le colabora en su situación actual, se le observa dificultad al momento de justificar sus presuntas dificultades económicas, cabe resaltar además que durante el dialogo en la visita, el señor Rafael hace mención en sus propias palabras “gracias a Dios no me hace falta nada, vivo muy bien", por lo anterior no se identifican factores de riesgo que puedan vulnerar la integridad personal del señor Rafael Torres Tovar en calidad de adulto mayor. También se realiza una referencia vecinal, donde aportan la siguiente información: “rafa es un buen vecino, desde que se abrió el conjunto residencial vive aquí, no tenemos conocimiento de que alguien haya vivido en ese apartamento aparte de rafa”, tampoco hacen mención de haber colaborado con alimentos en algún momento al señor Rafael Torres.*” (fls. 63-67 ib.).

2. Para esta Corporación, en el trámite que adelantó la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, que concluyó con la Resolución No. 199 del 20 de febrero de 2018, donde resolvió retirar al señor RAFAEL TORRES TOVAR del Programa Colombia Mayor, por la causal de “NO COBRO PROGRAMADO EN DOS GIROS”, se lesionó el derecho al debido proceso administrativo del actor.

En efecto, al citado señor nunca se le notificó que se iniciaría el proceso administrativo de retiro del referido programa, tampoco la Resolución No. 199 del 20 de febrero de 2018, que así lo dispuso; y en esas condiciones no se le permitió participar en el mismo; por tanto, no se le otorgó la oportunidad de ser oído, de defenderse, de solicitar y controvertir pruebas y en general de ejercer su derecho de contradicción; toda vez que, como ya se indicó, en la única visita que se hizo al domicilió del accionante, antes de proferirse la pluricitada resolución, es decir, la del 16 de febrero pasado, no lo encontró. Fue con posterioridad a ese retiro, decretado desde el 20 de febrero de 2018, que se realizaron otras visitas, dos de ellas en las que sí estuvo presente el actor.

En estas condiciones, como fue la decisión adoptada por la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, la que produjo el retiro del señor RAFAEL TORRES TOVAR del Programa Colombia Mayor, el CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, no incurrió en lesión alguna; lo hizo la citada dependencia del ente territorial, pues con su proceder, desconoció las reglas del debido proceso administrativo.

5. Con fundamento en las razones de orden legal y constitucional expuestas, la Sala revocará la decisión de primer grado y en su lugar concederá el amparo deprecado, en consecuencia, se dejará sin efecto la Resolución No. 199 del 20 de febrero de 2018, solo en lo que respecta al señor RAFAEL TORRES TOVAR; y, se ordenará a la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, que en el término de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación de esta providencia, inicie nuevamente el trámite de retiro del accionante del Programa Colombia Mayor, bajo los parámetros del debido proceso administrativo. Surtida esta actuación y de encontrarse que el actor no cumple con los requisitos exigidos, en otro término igual, deberá rendir informe sobre esa situación ante el CONSORCIO COLOMBIA MAYOR, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**VII. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala de Decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**Primero:** REVOCAR la sentencia proferida el 12 de julio de 2018, por el Juzgado de Familia de Dosquebradas, dentro de la presente acción de tutela, por lo indicado en la parte motiva.

**Segundo:** CONCEDERel amparo constitucional impetrado por el señor RAFAEL TORRES TOVAR, contra la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS.

**Tercero:** DEJAR SIN EFECTO la Resolución No. 199 del 20 de febrero de 2018, solo en lo que respecta al señor RAFAEL TORRES TOVAR; y, ORDENAR a la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICO DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS, que en el término de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la notificación de este fallo, inicie nuevamente el trámite de retiro del accionante del Programa Colombia Mayor, bajo los parámetros del debido proceso administrativo. Surtida esta actuación y de encontrarse que el actor no cumple con los requisitos exigidos, en otro término igual, deberá rendir informe sobre esa situación ante el CONSORCIO COLOMBIA MAYOR.

**Cuarto:** Notifíquese esta decisión a los interesados por el medio más expedito posible (Art. 5o., Dto. 306 de 1992).

**Quinto:** Remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

Los Magistrados,

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

1. Sentencia T-796 de 2006 [↑](#footnote-ref-1)
2. Ibidem [↑](#footnote-ref-2)
3. Sentencia T-051 de 2016, MP: Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo [↑](#footnote-ref-3)