



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Asunto: Acción de tutela N° 2020-0289
Sentencia Primera Instancia

Fecha: 26 de enero de 2021

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto Nacional 2591 de 1991 y de acuerdo con lo dispuesto por el Tribunal Superior de Bogotá – Sala Civil, en proveído del 18 de diciembre de 2020, se emite sentencia de primer grado en la actuación de la referencia.

1.- Identificación del solicitante: (Art. 29 Núm. 1 D. 2591/91):

María Raquel Márquez Castro, identificada con C.C. No. 41.626.468, quien actúa en nombre propio.

2.- Identificación de quien provenga la amenaza o vulneración: (Art. 29 Núm. 2 D. 2591/91):

La actuación es dirigida por el tutelante contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF, Ministerio del Trabajo – Fondo de Solidaridad Pensional, Fiduagraria.

Se vinculó a la EPS Compensar, Secretaria Distrital de Salud, Ministerio de Salud y de Protección Social, Colpensiones.

3.- Determinación del derecho tutelado: (Art. 29 Núm. 3 D. 2591/91):

La accionante indica que se trata del derecho al debido proceso administrativo, a la seguridad social, a la salud, al mínimo vital y a la vida digna.

4.- Síntesis de la demanda:

- a) *Hechos:* Manifiesta la accionante que trabajo en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como madre comunitaria a través de la Asociación Altos de Poblado durante más de 31 años, sin embargo, no cumplió con los requisitos para poder acceder a una pensión después de su retiro, al no contar con el total de semanas cotizadas exigidas por la ley.



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Señala que al terminar su contrato se vio en la necesidad de pedir una ayuda al estado, ya que no cuenta con ningún otro ingreso para poder subsistir, ni mucho menos para pagar como independiente un seguro de salud, es por ello que su hijo la afilio desde el año 2019 como dependiente para poder contar con dicho servicio de salud.

Precisa que con fundamento en lo anterior y el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011, solicitó el subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Sobre el cual le fue informado que podía perderlo sino se trasladaba al régimen subsidiado. Aduce que, en este momento no recibe el bono ni cuenta con servicio activo de salud, no tiene ingresos ni propiedades.

Indica que el bono le fue asignado, pero solo se lo entregaron seis meses continuos, es decir hasta mayo de 2020. Ello por cuanto le fue congelado al haberla afiliado su hijo como beneficiaria a la EPS, quien cotiza sobre más de un s.m.l.v. En tal sentido, el sistema la toma como que cuenta con un ingreso para poder sostenerse. Por tal motivo, se desafilio en el mes de agosto de la EPS, no obstante, no se descongeló su pago pese a dar respuesta a los requerimientos.

- b) *Petición:* Se conceda el amparo constitucional, ordenándose la activación inmediata del pago de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, así como de los subsidios dejados de cancelar y los que se causen hasta el respectivo pago de su subsidio.

5- Informes: (Art. 19 D. 2591/91)

- a) ICBF Regional Bogotá

Manifestó que, de acuerdo con lo informado por el Grupo de Atención en Ciclos de Vida y Nutrición del ICBF Regional Bogotá, la señora María Raquel Márquez Castro a la fecha presenta un bloqueo al Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional del Fondo de Subsistencia del Decreto 605 de 2013, por renta, al ser beneficia de la EPS COMPENSAR con un ingreso base de cotización superior al SMMLV, bloqueo se causó a partir del 18 de mayo 2020.

Por lo anterior, la Subdirección de Operaciones para la Atención a la Primera Infancia de la Dirección de Primera Infancia ICBF Sede de la Dirección General, mediante comunicación 202016200000167081 del 25 de junio de 2020 dirigida a la señora María Raquel Márquez



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Castro, le informó sobre la pérdida del Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional del Fondo de Subsistencia del Decreto 605 de 2013, argumentando que la causal puntualmente se asocia al incumplimiento del artículo 6º Pérdida del Subsidio, específicamente del literal C.

De igual manera, en dicha comunicación la Subdirección de Operaciones para la Atención a la Primera Infancia requirió a la ahora tutelante para que allegara la certificación de la EPS COMPENSAR en donde se indique el ingreso base de cotización (IBC) desde el mes de enero hasta el mes de junio del año 2020, tipo de afiliación y estado actual a fin de verificar la condición de bloqueo al sistema.

En tal sentido, aclaró que no es de las competencias del ICBF Regional Bogotá, otorgar o no, el acceso al Subsidio anteriormente mencionado, dado que este procedimiento depende del cruce de bases de datos que se realiza desde el Administrador Fiduciario del Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional de la Subcuenta de Subsistencia que cuenta con el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor - hoy Colombia Mayor.

Adujo que de conformidad con los argumentos facticos y jurídicos señalados, es claro que el ICBF no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la señora María Raquel Márquez Castro, motivo por el cual, solicitó se exonere de cualquier responsabilidad al ICBF Regional Bogotá.

A su vez, en escrito allegado con posterioridad, de manera adicional manifestó que adicionalmente y en cuanto a las peticiones elevadas por la señora María Raquel Márquez Castro ante el ICBF, es importante señalar que la Regional Bogotá mediante radicado 202034900000387021 del 29 de octubre de 2020 dio respuesta de fondo a la petición, así como también la Subdirección de Operaciones de la Atención a la Primera Infancia de la Sede de la Dirección General del ICBF, a través de radicado 202016200000319321 del 13 de noviembre de 2020, se pronunció de fondo frente a las peticiones elevadas por la misma, con relación al Subsidio de Fondo de Solidaridad Pensional de la Subcuenta de Subsistencia, las cuales fueron enviadas a las direcciones de correo electrónico suministradas por la tutelante, de lo cual se anexan los correspondientes soportes.

b) Ministerio de Salud y de la Protección Social

Argumentó falta de legitimación en la causa por pasiva para ser parte dentro de la presente acción de tutela, toda vez que no es la llamada a intervenir en las funciones administrativas de otras entidades públicas o privadas como el Instituto Colombiano De Bienestar Familiar - ICBF



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

el Ministerio del Trabajo, Fondo de Solidaridad Pensional y Fiduagraria, que decidió suspender el llamado “pago de subsistencia del fondo de solidaridad pensional” y se logre su afiliación al régimen subsidiado.

Precisó la naturaleza jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Así como que, de acuerdo con la información encontrada en la BDUA la señora María Raquel Márquez Castro, se encuentra en estado retirado en Caja De Compensación Familiar Compensar del régimen contributivo en calidad de beneficiario.

Concluyó que ese Ministerio no es la entidad competente para definir lo concerniente a la presunta violación de los derechos fundamentales del accionante; considerando que los hechos y pretensiones de la presente acción de tutela, no se encuentran dentro de la órbita de funciones legales de ese Ministerio.

A su vez, en escrito posterior precisó la naturaleza y funciones de la accionada y vinculadas, como el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo, Colpensiones y el ICBF. Así mismo se refirió a lo atinente a los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, reiterando la falta de legitimación en la causa por pasiva de dicho Ministerio.

c) Ministerio de Trabajo

Manifestó que el Fondo de Solidaridad Pensional –FSP es una cuenta especial de la Nación adscrita al Ministerio del Trabajo, sin personería jurídica y administrada mediante encargo fiduciario, creada por el artículo 25 de la Ley 100 de 1993. El Fondo tiene por objeto ampliar la cobertura en el Sistema General de Pensiones, a través del subsidio a la cotización del mismo y a la protección de las personas en estado de indigencia o pobreza extrema, lo cual cumple a través de las Subcuentas de Solidaridad y de Subsistencia, respectivamente.

Respecto del subsidio para personas que dejaron de ser madres comunitarias debe señalarse que con la Ley 1450 de 2011, se creó un subsidio perteneciente a la Subcuenta de Subsistencia del FSP. En la reglamentación se previó que el subsidio económico monetario o en especie, es intransferible, y como requisitos los establecidos en el artículo 3° del Decreto No. 605 de 2013. Adicionalmente, en consideración a que los recursos no son suficientes para cubrir el total de la población potencialmente beneficiaria, se determinaron criterios de priorización fundamentados



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

en la edad del aspirante, tiempo de permanencia al Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar y La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.

Respecto de las causales de retiro o pérdida del beneficio fueron contempladas en el artículo 2.2.14.3.6 del mismo decreto. Conforme el Parágrafo de este artículo, se estableció que corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-, presentar las novedades respecto de las personas beneficiarias al Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, conforme el procedimiento previsto por el Ministerio del Trabajo que se encuentra definido en el Manual Operativo, adoptado mediante la Resolución 3908 del 8 de noviembre de 2005, actualizado en la actual vigencia mediante la Resolución No. 1370 de 2013 y sus anexos técnicos.

Frente al caso particular manifestó que, verificada la Base de Datos de beneficiarios de la subcuenta de subsistencia de Fiduagraria S.A., se observa que la señora María Raquel Martínez Castillo, ingresó al programa para las exmadres comunitarias el 1° de agosto de 2019. No obstante, se registró la novedad de bloqueo por la causal renta el 11 de agosto de 2020 reiterada en múltiples ocasiones.

Ahora bien, al advertirse que la accionante pertenece al Régimen Contributivo en Salud por ser beneficiaria, al momento del cruce de datos, se presume la dependencia económica de quien la afilió. En efecto, una persona que pertenece al Régimen Contributivo en Salud por ser beneficiaria, al momento del cruce de datos, se presume la dependencia económica de quien la afilió. En efecto, conforme a lo definido en el Parágrafo 1° artículo 21 del Decreto 2353 de 2015, se entiende por beneficiario a aquel miembro del grupo familiar del cotizante que depende económicamente de éste, dependencia definida en el parágrafo del artículo 34 del citado Decreto, que señala: “... existe dependencia económica cuando una persona recibe de otra los medios necesarios para su congrua subsistencia”. Entonces, dado que el subsidio se paga bajo las mismas condiciones que para los beneficiarios de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional conforme lo previsto en el parágrafo 1° del artículo 5° del Decreto 605 de 2013, es obligación del administrador fiduciario realizar cruces de bases de datos y verificar el cumplimiento de requisitos previo a cada pago y realizar los bloqueos a que haya lugar.

Asimismo, debe considerarse que el parágrafo del artículo 6° del Decreto 605, le corresponde al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, presentar las novedades respecto de las personas



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

beneficiarias al Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, conforme el procedimiento previsto por el Ministerio del Trabajo que se encuentra definido en el Manual Operativo, adoptado mediante la Resolución 3908 del 8 de noviembre de 2005, actualizado en la actual vigencia mediante la Resolución No. 1370 2013 y sus anexos técnicos.

Por último, solicitó conminar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a emitir el acto administrativo que corresponda, verificando el debido proceso.

d) Secretaria Distrital de Salud

Adujo que no tiene conocimiento alguno de los hechos narrados, oponiéndose a las pretensiones elevadas por la accionante, sin que sea la entidad que debe responder por las pretensiones expuestas a la demanda de tutela. Alegó a su vez, improcedencia de la acción de tutela por la no vulneración de derechos fundamentales, falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó su desvinculación.

e) Caja de Compensación Familiar Compensar - Compensar Entidad Promotora De Salud.

Precisó que la accionante se encuentra desvinculada por solicitud del cotizante, quien fue afiliada en calidad de beneficiario del usuario Caballero Márquez Nelson Yezid, desde el día 20191211 hasta el día 20200819.

Arguyó falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto no le atañe responsabilidad alguna frente a lo solicitado por el accionante. De igual manera manifestó inexistencia de vulneración de derechos fundamentales y pidió su desvinculación.

A su vez, en escrito allegado con posterioridad señala de manera adicional que su última atención fue el 17 de julio de 2020, Valoración por Medicina General con diagnóstico Venas Varicosas de los Miembros Inferiores; adjunto HC de última valoración mientras estuvo afiliada. A la usuaria en mención le han sido dispensados todos y cada uno de los servicios de salud que han requerido para el manejo de sus patologías, en vigencia de su afiliación al PBS de Compensar EPS.

f) Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. - Fiduagraria S.A Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional.



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Precisa que, el Programa del Subsidio al Aporte en Pensión funciona operativamente así: Luego de que la persona se inscribe en el Programa y se valida por La Administradora Fiduciaria el cumplimiento de los requisitos que se exige en el Decreto 1833 de 2016, hoy Decreto 387 de 2018, Colpensiones, Administradora a la cual deben estar afiliados los beneficiarios según la Ley 100 de 1993, genera un talonario con los recibos de pago para que el afiliado efectúe su aporte obligatorio al Programa. Talonarios que son distribuidos por la Administradora Fiduciaria, en virtud de lo dispuesto por el numeral 2.3 del artículo 2.2.14.1.3 del Decreto 1833 de 2016.

Recibida la cuenta de cobro por la Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional, y previa validación de la información que aparece en el aplicativo Web operado exclusivamente por Colpensiones, procesa la nómina respectiva, la cual debe ser avalada por la Interventoría del Contrato de Encargo Fiduciario y luego aprobada para su pago por el Ministerio del Trabajo quien es el ordenador del gasto del Fondo de Solidaridad Pensional. Obtenida la orden de pago por la citada cartera Ministerial, la Administradora Fiduciaria gira los subsidios a Colpensiones. Solicitó la vinculación del Ministerio de Trabajo y Colpensiones.

Frente al caso en concreto señaló que, la accionante fue ingresada al Programa Colombia Mayor para exmadres comunitarias el 22 de julio de 2019. No obstante, la afiliación fue suspendida preventivamente el 18 de mayo de 2020, ya que en el cruce de base de datos con la información de Base Única de Afiliados – BUA, se reportó que su hijo, el señor Caballero Márquez Nelson Yezid pagó sus aportes al Sistema de Salud para los periodos de diciembre de 2019 a abril de 2020 sobre un IBC muy superior al salario mínimo legal mensual y vigente, lo que en principio la hacía incurrir en la causal de pérdida del derecho al subsidio “Percibir una pensión u otra clase renta o subsidio”, establecida en el numeral 3 del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833 de 2016.

De lo anterior se desprendía que la accionante se encontraba incurso en una causal de pérdida del derecho al subsidio, por cuanto su núcleo familiar cuenta con los ingresos para garantizar su subsistencia, contrariando la normatividad que rige el Programa dirigido a los Adultos Mayores en estado de vulnerabilidad y extrema pobreza, esto de conformidad con lo estipulado en la Resolución 1370 de 2013 en concordancia con el Anexo Técnico N° 2, expedida por el Ministerio de Trabajo.



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Así las cosas, el estado actual de la afiliación de la accionante continúa suspendido hasta que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, encargo de realizar el debido proceso, establezca si la beneficiaria incurrió o no en la causal de pérdida del derecho, definiendo así el estado de su afiliación en el Programa Colombia Mayor.

De igual manera manifiesta que, las suspensiones preventivas en ningún caso representan violaciones a derechos fundamentales, estas actuaciones se surten con el fin de evitar que beneficiarios que no cumplan requisitos o incurran en causales de pérdida del derecho al subsidio reciban los subsidios, esto, mientras se establece el cumplimiento de requisitos a la configuración de la causal de pérdida del derecho al subsidio. Esto tiene fundamento, en que entregar subsidios a personas con indicios de haber incurrido en causales de pérdida del derecho al subsidio, podría generar detrimento patrimonial al Fondo de Solidaridad Pensional.

Adjunto a lo anterior, La Administradora Fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional no es competente, ni tampoco está obligada a garantizar el debido proceso a los beneficiarios del Programa previo a su retiro (recuérdese que la suspensión preventiva, no es un retiro), esta competencia se encuentra en cabeza exclusiva del ICBF, al respecto el Manual Operativo del Programa Colombia Mayor.

Alegó en tal sentido, falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó se denieguen las pretensiones y se le desvincule.

g) Colpensiones

En la oportunidad legal guardó silencio.

6.- Pruebas:

Las documentales existentes en el proceso.

7.- Problema jurídico:

¿Existe vulneración de los derechos fundamentales de la tutelante por cuenta de las entidades convocadas?



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

8.-Normas aplicables:

a.- Resulta pertinente indicar que la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto al debido proceso administrativo en retirada jurisprudencia, tal como a su vez fue precisado en la sentencia T-543 de 2017, donde esta señaló:

“... El debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

5.1. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos[116], de manera que se garantice (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.[117] Estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.[118]

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

b.- Caso concreto: Deprecia la accionante la protección a sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la seguridad social, a la salud, al mínimo vital y a la vida digna. Lo anterior, en tanto habiendo sido beneficiaria del Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional de la Subcuenta de Subsistencia, el mismo le fue suspendido por afiliarla su hijo como beneficiaria al régimen contributivo en Salud.

Ahora bien, de la documental allegada al presente trámite tutelar, evidencia este Despacho que la accionante remitió correos al ICBF el 11, 12 y 13 de junio de 2020, informando que habiendo asistido al retiro del bono el mismo no apareció. El 17 de junio de la misma anualidad le es informado a la actora por el ICBF, del bloqueo al subsidio por la causal de renta, al ser beneficiaria en salud por lo que recibiría la comunicación correspondiente, con el fin de realizar el debido proceso.



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

La accionante elevó de nuevo solicitudes por dichas situaciones, mediante correos del 18 de junio de 2020, 26 de junio de 2020 y 18 de agosto de 2020. Por su parte, la Regional Bogotá del ICBF mediante comunicaciones de fechas 25 de junio de 2020, 16 de julio de 2020, 31 de agosto de 2020, adujo que desde la Subdirección de Operaciones para la Atención a la Primera Infancia del ICBF se le remitiría la correspondiente comunicación con el fin de dar continuidad al debido proceso.

El 31 de agosto de 2020, se le envía correo en el que se solicita por el ICBF certificación de compensar donde se indique el ingreso base de cotización desde el mes de enero hasta el mes de junio de 2020, tipo de afiliación y estado. Lo cual fue remitido por la tutelante en correo del 28 de agosto de esa misma anualidad.

El 9 de octubre de 2020, la accionante presentó derecho de petición, el cual fue aclarado por la accionante mediante comunicación del 12 de octubre de 2020, en el cual solicitó entre otros, se activara el pago de su subsidio. El 13 de octubre de 2020, se le comunica a la actora, del traslado de la petición a la Regional Bogotá.

Finalmente tras requerimiento efectuado por este Despacho el 9 de noviembre de 2020, el ICBF adoso contestación a la petición de fecha 12 de octubre de 2020, donde le informó a la accionante entre otros que *“... Al revisar las bases de datos con las que cuenta la Regional Bogotá ICBF, es posible encontrar que al realizar la consulta a la Subdirección de Operaciones para la Atención a la Primera Infancia Dirección de Primera Infancia ICBF Sede de la Dirección General, relacionada con el caso de la señora MARÍA RAQUEL MÁRQUEZ CASTRO C.C. 41627468, se comunica que la señora mencionada “(...) presenta un bloqueo por Renta al ser beneficiaria en salud de una persona que cotiza con un IBC superior al SMMLV. (...)”;* teniendo en cuenta lo anterior se le ha comunicado reiteradamente a la señora citada la condición en la que incurre y que genera la condición establecida en la norma.... *Es posible evidenciar que la pérdida del Subsidio es el resultado del incumplimiento de las condiciones dispuestas en la norma y que no le corresponde a la Regional Bogotá ICBF otorgar o no el acceso al Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional de la Subcuenta de Subsistencia. Sin embargo, con el fin de apoyar su necesidad, se escalará su situación a la Subdirección de Operaciones para la Atención a*



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

la Primera Infancia Dirección de Primera Infancia ICBF Sede de la Dirección General, con el fin de generar alternativas posibles a la situación.”

Adicional a lo anterior, informó el ICBF haber dado nuevamente respuesta a la accionante frente a las peticiones elevadas en escrito del 13 de noviembre de 2020, , donde se le informó entre otras que “... *el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe adelantar el trámite del debido proceso, en aras de garantizarle a la beneficiaria el derecho de contradicción, solicitando los soportes necesarios que desvirtúen la causal invocada, para poder proceder una reactivación del pago de la nómina y no del retiro del programa. Para el caso que nos ocupa, desde el ICBF el 25 de junio de 2020 se envió oficio solicitando certificación de la EPS Compensar, en donde se indicara el ingreso base de cotización (IBC), desde el mes de enero del 2020 al mes de junio de hogaño, tipo de afiliación y estado actual, correspondencia remitida a través de la empresa Urbanex con la guía No 8042328701, la cual no pudo ser entregada al destino por la causal de devolución dirección errada. Desde el ICBF no se ha adelantado el proceso de retiro del programa del Subsidio de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, hasta que se cumpla el proceso de notificación en debida forma, sin embargo, si usted cuenta con el soporte que desvirtúe que para el mes en que se presentó el bloqueo (mayo 2020), la cotización a la EPS Compensar en la que usted aparecía como beneficiaria no superaba el SMMLV, deberá allegar la información al correo electrónico mcprimerainfancia@icbf.gov.co en un término de ocho días hábiles...*”

Tras el anterior recuento, advierte el Despacho que la accionante lleva intentando dar solución a su situación desde el mes de junio de 2020, elevando distintas comunicaciones y peticiones al ICBF. A su vez, adviértase que acorde con la misma respuesta de dicha entidad, debe adelantarse el debido proceso para proceder a tomar la respectiva decisión, no obstante, no se ha procedido realizar las actuaciones respectivas para definir el retiro o no del programa, para que en tal caso, pueda proceder la accionante presentar las pruebas, alegaciones e impugnaciones a que haya lugar, o de ser el escenario después de su retiro peticionar nuevamente su inclusión, como se aduce por la misma entidad. Contrario a esto se ha perpetuado en el tiempo el bloqueo del subsidio requerido por la tutelante.



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Sobre este particular, ha de traerse a colación lo indicado en la sentencia T – 478 de 2013, donde la Corte Constitucional indico en caso similar:

“... El debido proceso administrativo en la exclusión de un beneficio

Otro aspecto importante que debe ser analizado en el caso, es el derecho al debido proceso administrativo, ya que la acción objeto de estudio está relacionada con la decisión del administrador de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional de excluir a una persona del subsidio al aporte al Sistema General de Pensiones.

De conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política y con la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el derecho al debido proceso es garantía y a la vez principio rector de todas las actuaciones judiciales y administrativas del Estado.[42] Específicamente ha dicho que este derecho debe ser garantizado en actos o decisiones que privan a personas de un beneficio, como por ejemplo un permiso, una licencia o un subsidio.[43] Al respecto ha señalado:

"En materia de prestaciones positivas del Estado, en desarrollo del principio de Estado social de derecho, el debido proceso administrativo cumple una función de primer orden. Quien puede ser beneficiario de una prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa del debido proceso."[44]

En el caso de beneficios públicos con los que se busca garantizar el derecho a la seguridad social de personas en situación de desventaja protegidas por la Constitución, como el subsidio al aporte al Sistema General de Pensiones, la Corte ha sostenido que la necesidad de garantizar el derecho al debido proceso es más evidente, ya que además de tratarse de decisiones por medio de las cuales se asignan recursos públicos, estos programas tienen como objetivo el de evitar la exclusión social o mitigar sus efectos, razón por la cual, del funcionamiento eficaz de estos programas depende en buena medida la calidad de vida de sujetos de especial protección constitucional y de sus familias. Por lo tanto, estas actuaciones deben ser "expresión del ejercicio racional y razonable de la función pública y de la justicia como característica primordial del orden social".[45] Respecto de las garantías que se deben respetar en este tipo de actuaciones, la Corte ha señalado:

"[...] En el proceso de toma de decisiones administrativas deben observarse, por lo tanto, las exigencias mínimas que se desprenden del derecho al debido proceso frente a las actuaciones de la administración y los principios que rigen el ejercicio de la función pública, como la igualdad, la imparcialidad, la publicidad y la eficacia (artículo 209, inciso 1, C.P.). Con respecto a la transparencia y al manejo de la información – aspectos ambos relevantes en el presente proceso – no sobra resaltar lo importante que resulta su acatamiento. La transparencia del proceso decisorio no sólo facilita su inteligibilidad para el ciudadano, sino que promueve un trato digno y justo de la persona solicitante. Lo contrario es instaurar un proceso secreto e incontrolable en el que el ciudadano ignora la forma y las razones que llevan a la administración a una decisión con implicaciones vitales para el solicitante. Un proceso poco o nada transparente, impide al interesado participar en la administración racional de su caso y adoptar las decisiones informadas pertinentes frente a las diversas alternativas de acción que le abre la actuación estatal. En tales circunstancias el participante se percibe a sí mismo como un objeto manipulable por el sistema. En orden a evitar esta sensación de alienación, los particulares que acuden ante la administración pública para tramitar peticiones generales o particulares deben contar con la suficiente información sobre la materia a decidir así como sobre el proceso decisorio que es debido en su caso".

Finalmente, teniendo en cuenta las particularidades del caso objeto de estudio, es pertinente resaltar entre las garantías que componen el derecho al debido proceso administrativo, el derecho de defensa, el de impugnación y publicidad de los actos administrativos.[47]...

Lo anterior, conlleva a concluir la vulneración de los derechos de la accionante por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en tanto es a dicha entidad a quien le



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

corresponde la realización de las respectivas novedades¹, así como adelantar el respectivo trámite administrativo para resolver la situación de bloqueo del subsidio de la accionante, más aún frente a las manifestaciones de la tutelante que de dicho subsidio deriva su sustento. Obsérvese además que, como fuere indicado por el Ministerio de Trabajo *el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe ejecutar el debido proceso y emitir acto administrativo que decida la procedencia del retiro o de la reactivación de la beneficiaria.* No obstante, el ICBF no ha dado cumplimiento a sus obligaciones, postergando el contexto alegado.

Corolario accederá este Despacho a la protección invocada por la accionante en lo que refiere al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en tanto es en el ámbito de sus competencias quien debe resolver de fondo la situación de la accionante frente al Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional de la Subcuenta de Subsistencia. Así las cosas, se ordenará que se proceda iniciar la respectiva actuación administrativa para la definición de su situación frente al Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional de la Subcuenta de Subsistencia de la tutelante.

Adviértase frente a las pretensiones de la acción de tutela que, hasta que no sea evacuado el debido proceso administrativo y recaudadas las respectivas pruebas, no hay lugar a la orden de activación inmediata del pago de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, así como de los subsidios dejados de cancelar, en tanto lo mismo deberá ser definido por el ICBF, en lo que en derecho corresponda. Respecto a las demás accionadas y vinculadas se negará la acción de tutela.

¹ **DECRETO 1833 DE 2016. ARTÍCULO 2.2.14.4.7. Pérdida del Subsidio.** *La persona beneficiaria perderá el subsidio en los siguientes eventos:*

- 1. Muerte del beneficiario.*
- 2. Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio.*
- 3. Percibir una pensión u otra clase de renta, de conformidad con lo establecido en el capítulo 1 del presente título o la norma que lo sustituya, modifique o adicione.*
- 4. No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros.*
- 5. Ser propietario de más de un bien inmueble.*

Las novedades de las personas beneficiarias serán reportadas al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), conforme con el procedimiento que para tal fin establezca el Ministerio del Trabajo.

PARÁGRAFO. *La identificación de los posibles beneficiarios a este subsidio la realizará el ICBF.*



Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

En consecuencia, el Juzgado Diecisiete (17) Civil del Circuito de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO: CONCEDER la acción de tutela impetrada por **MARÍA RAQUEL MÁRQUEZ CASTRO**, identificada con C.C. No. 41.626.468, quien actúa en nombre propio, contra el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF**, conforme los argumentos esbozados en la parte considerativa.

SEGUNDO: ORDENAR al **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF**, representante legal o quien haga sus veces, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir del recibo de la comunicación de este fallo, proceda **iniciar la respectiva actuación administrativa** para la definición de la situación de la señora **MARÍA RAQUEL MÁRQUEZ CASTRO**, frente al Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional de la Subcuenta de Subsistencia de la tutelante.

TERCERO: NO EMITIR ORDEN en contra de las demás entidades accionadas y vinculadas.

CUARTO: NOTIFICAR lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito y eficaz de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: REMITIR el expediente a la Honorable Corte Constitucional para eventual revisión, en el evento que no se impugne la presente decisión.

NOTIFÍQUESE,

CESAR AUGUSTO BRAUSÍN ARÉVALO

JUEZ

PZT