

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-278 DE 2026

Referencia: expediente T-11673117

Asunto: acción de tutela presentada por Graciela Esmeralda Lucero Hernández, en su calidad de alcaldesa del municipio de Puerres (Nariño), y Jorge Albeiro Cuaran, presidente de la Junta de Acción Comunal del corregimiento de Monopamba, quienes actúan en representación de las personas adultas mayores habitantes de Puerres (Nariño), Monopamba y sus veredas aledañas, contra el Departamento de Prosperidad Social, el Banco Agrario y SuRed.

Magistrada ponente:
Natalia Ángel Cabo.

Bogotá D. C., 28 de agosto de 2026.

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Natalia Ángel Cabo -quien la preside-, y por los magistrados Héctor Alfonso Carvajal y Carlos Camargo Assis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

La decisión se adopta dentro del proceso de revisión de la sentencia del 7 de octubre de 2025, mediante la cual el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales revocó el fallo del primero de septiembre de 2025, proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerres.

Tabla de contenido

I. SINTESIS DE LA DECISIÓN..... 2

II. ANTECEDENTES..... 3

2.1 Hechos y pretensiones 3

2.2 Respuestas a la acción de tutela 7

2.3 Fallos de tutela objeto de revisión 7

III. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN..... 8

IV. CONSIDERACIONES..... 10

4.1 Competencia 10

4.2 Consideración preliminar: carencia actual de objeto..... 10

4.3 Procedibilidad de la acción de tutela 13

4.4 Delimitación del problema jurídico a resolver y metodología de la decisión..... 19

4.5 La transición demográfica en Colombia: las diferentes experiencias de la vejez en Colombia 20

4.6 La política pública de vejez y de envejecimiento en Colombia 30

4.6.1 Evolución de la política pública de vejez en Colombia 30

4.6.3 La política pública de vejez en Colombia: avances, retos y perspectivas 37

4.7 El programa Colombia Mayor 41

4.7.1 ¿Qué es el programa Colombia Mayor? 41

4.7.2 ¿Cómo funcionan las transferencias monetarias en el Programa Colombia Mayor? 43

4.7.3 La arquitectura institucional del Programa Colombia Mayor 45

5 CASO CONCRETO 46

5.1 La situación de los beneficiarios del programa mayor en Puerres y en Monopamba.... 47

5.2 Análisis de las actuaciones de las entidades accionadas..... 51

5.2.1 Análisis de las actuaciones del Banco Agrario..... 52

5.2.2 Análisis de las actuaciones del DPS 55

5.2.3 Análisis de las actuaciones del aliado SuRed 56

5.3 Criterios orientadores para el Programa Colombia Mayor..... 60

5.4 Lineamientos para implementar la política pública de vejez en Colombia 61

5.5 Conclusión y remedios constitucionales 64

RESUELVE..... 68

I. SINTESIS DE LA DECISIÓN

En este caso, la Corte decidió la acción de tutela formulada por personas mayores beneficiarias del subsidio Colombia Mayor que habitan el municipio de Puerres, Nariño, y algunos de sus corregimientos, como Monopamba, contra el Departamento de Prosperidad Social (DPS). La vulneración de los derechos fundamentales estaba relacionada con los puntos de pago del subsidio, pues su ubicación y sus condiciones de accesibilidad impedían que las personas mayores pudieran reclamar la prestación.

Así, por ejemplo, los habitantes de las zonas rurales se vieron obligados a realizar trayectos de hasta tres horas por vías en malas condiciones para poder acceder al subsidio. Por su parte, quienes acudían al punto de pago ubicado en el casco urbano soportaban largas filas y permanecían durante varias horas expuestos a condiciones climáticas adversas.

En el examen de este asunto, la Corte constató que las dificultades enfrentadas por los accionantes no se derivaban únicamente de las condiciones de la red de pago del subsidio, sino que eran un reflejo de un problema más amplio relacionado con la manera en que la institucionalidad comprende y responde a la vejez en Colombia. Por esta razón, la sentencia incorporó una reflexión sobre la transición demográfica que atraviesa el país, sus principales características y la necesidad de reconocer que el envejecimiento se experimenta de manera diferenciada según factores como el género, la discapacidad, la ruralidad y las condiciones socioeconómicas.

En este contexto, la Corte examinó el desarrollo de la política pública de envejecimiento y vejez en Colombia, así como los desafíos que enfrenta ante el progresivo envejecimiento de la población. Igualmente, analizó el funcionamiento del programa Colombia Mayor, que representa uno de los principales sustentos para las personas mayores en situación de pobreza en el país.

Al resolver el caso concreto, la Corte amparó los derechos fundamentales de las personas mayores de Puerres y sus corregimientos, incluido Monopamba. Concluyó que las entidades responsables no utilizaron las alternativas disponibles para garantizar que el pago del subsidio fuera accesible y respondiera a las condiciones territoriales y a las necesidades particulares de los beneficiarios. Esta omisión vulneró sus derechos, pues trasladó a una población objeto de especial protección las cargas derivadas de la organización administrativa y contractual del programa.

Por último, la sentencia destacó que el envejecimiento no es una realidad ajena ni exclusiva de quienes hoy son personas mayores, sino una experiencia que nos concierne a todos en la sociedad colombiana. Así, se enfatizó que el trato que una sociedad le otorga a las personas mayores refleja, en buena medida, la imagen con la que concibe su propio futuro. A partir del análisis realizado, la Corte adoptó una serie de medidas dirigidas a fortalecer la información sobre la población mayor, la coordinación interinstitucional y la implementación efectiva de la política pública de envejecimiento y vejez en Colombia.

II. ANTECEDENTES

2.1 Hechos y pretensiones

1. El Municipio de Puerres, en el Departamento de Nariño, cuenta con un total de mil noventa y siete (1097) personas mayores que se benefician del Programa Colombia Mayor¹. Este programa tiene como finalidad fortalecer la protección de las personas mayores mediante la entrega de un subsidio económico dirigido a quienes se encuentran en situación de desamparo, carecen de pensión o viven en condiciones de pobreza extrema.

2. En el escrito de tutela, los accionantes manifestaron que los pagos de dicho subsidio se realizaban tradicionalmente a través de una entidad que disponía de puntos de atención tanto en el casco urbano de Puerres como en corregimientos cercanos, entre ellos Monopamba². No obstante, la parte accionante señaló que el 30 de abril de 2025 la Dirección Regional de Nariño del Departamento de Prosperidad Social (DPS) informó, mediante correo electrónico, que el nuevo aliado del Banco Agrario- contratista del DPS- sería el operador SuRed, el cual únicamente cuenta con un punto de pago en la cabecera municipal³.

3. La alcaldesa del municipio y el presidente de la Junta de Acción Comunal del corregimiento de Monopamba indicaron que cerca de cien personas mayores residentes en el corregimiento de Monopamba y sus veredas aledañas se han visto afectadas por esta medida, pues en estas zonas no existe un punto de pago habilitado. En consecuencia, los accionantes manifestaron que los

¹ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 37.

² Expediente digital. Documento denominado: 01AccionTutela.pdf

³ Ibid.

beneficiarios deben desplazarse aproximadamente dos horas para acceder al subsidio y asumir los costos de transporte, lo que les genera cargas económicas adicionales y dificultades significativas de movilidad.

4. Tras la medida adoptada por el Departamento de Prosperidad Social (DPS), el 1 de mayo de 2025 la Alcaldía de Puerres envió a dicha entidad el oficio 257 en el que presentó su inconformidad respecto del cambio de operador de pagos⁴. La Alcaldía indicó que muchas de las personas mayores que residen en los corregimientos cercanos al Municipio de Puerres enfrentan dificultades significativas para acceder a los servicios de la empresa SuRed, pues esta no cuenta con sucursales en muchos puntos de la región. Por esta razón, la administración municipal solicitó a la entidad que considerara un cambio del aliado por una empresa diferente que cuente con puntos asequibles en los corregimientos.

5. Así mismo, el 6 de mayo de 2025, la Alcaldía de Puerres presentó una petición a la Dirección Regional en Nariño del DPS mediante la cual insistió en que otra empresa fuera designada como operadora para el pago del subsidio al adulto mayor⁵. La administración municipal señaló que, para las personas mayores residentes en los corregimientos cercanos al municipio, desplazarse hasta la cabecera municipal para acudir a los puntos autorizados resulta especialmente gravoso, pues el transporte tiene un costo aproximado de treinta mil pesos (\$30.000) por trayecto. En ese sentido señaló que dicho gasto representa una carga económica significativa que, en la práctica, reduce el monto efectivo del subsidio recibido y afecta los derechos de la población mayor, ya que la suma del subsidio de Colombia Mayor, para menores de ochenta años es de 80 mil pesos (\$80.000) y para mayores de 80 años es de doscientos veinticinco mil pesos (\$225.000).

6. El 10 de mayo de 2025, la Alcaldía de Puerres remitió de nuevo una comunicación al DPS en la que expresó su inconformidad frente a las condiciones de accesibilidad del punto de pago de SuRed habilitado para la entrega del subsidio del Programa Colombia Mayor. En particular, advirtió la ausencia de una rampa y las dificultades de acceso a las instalaciones, lo que limita el uso del servicio por parte de personas mayores y, especialmente, de aquellas con movilidad reducida. Para demostrar esta situación la Alcaldía accionante envió las siguientes imágenes:

⁴ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 6.

⁵ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 8.

Anexo 1

FALTA DE RAMPA Y EL DIFÍCIL ACCESO PARA NUESTRAS PERSONAS MAYORES EN SILLA DE RUEDAS O CON ALGUNA DISCAPACIDAD.



7. Del mismo modo, la Alcaldía cuestionó la exigencia impuesta por la empresa SuRed de utilizar un formato específico de poder notarial para la gestión de los pagos en dicho punto. Al respecto, la entidad territorial indicó que se presentaron dos situaciones problemáticas.

(i) El 2 de mayo de 2025, la empresa SuRed manifestó que la política actualmente aplicable consiste en que “todas las personas que presenten poder especial, ya sea otorgado ante notaría o juez, deberán realizar el cobro en el Banco Agrario”⁶. Esto implica que no se admite la “firma a ruego” ni otros mecanismos de representación, lo cual afecta particularmente a los beneficiarios que no saben firmar o no pueden hacerlo debido a su avanzada edad, quienes se ven obligados a recurrir a dicha modalidad para ejercer sus derechos.

(ii) El 10 de mayo de 2025, en la empresa SuRed se agotó el dinero en efectivo disponible aproximadamente a las 11:00 a. m., lo que obligó a varios beneficiarios -quienes habían asumido gastos de transporte para acudir al punto de pago- a regresar a sus hogares sin recibir el dinero correspondiente.

8. En consecuencia, la Alcaldía solicitó reconsiderar las medidas relacionadas con las formalidades notariales y permitir el uso de formatos de poder más accesibles y sencillos, o bien implementar alternativas que faciliten el trámite para los beneficiarios y garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos.

9. El 4 de junio de 2025, la Alcaldía de Puerres elevó una cuarta solicitud, pero esta vez ante el coordinador del Programa Colombia Mayor y al presidente nacional del Banco Agrario para que se garantizara la realización de los pagos del subsidio en el corregimiento de Monopamba a través de otra empresa⁷. Al

⁶ Ibid.

⁷ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 21.

respecto, la entidad explicó más en detalle que dicho corregimiento se encuentra ubicado a aproximadamente dos horas de la cabecera municipal, lo que dificulta el acceso y obliga a los beneficiarios a asumir un costo de transporte cercano a los sesenta mil pesos (\$60.000), suma que resulta especialmente onerosa para los beneficiarios del subsidio Colombia Mayor que, para menores de ochenta años es de 80 mil pesos (\$80.000) y para mayores de 80 años es de doscientos veinticinco mil pesos (\$225.000). La Alcaldía también indicó que el cambio de operador de pagos afectó a 102 personas residentes en los corregimientos, y envió un listado con sus nombres.

10. El 5 de junio de 2025 el Departamento de Prosperidad Social (DPS) emitió respuesta a la solicitud de la Alcaldía del Municipio de Puerres⁸. La entidad manifestó que resulta improcedente la contratación del anterior operador, ya que existe un contrato vigente con el nuevo prestador de pagos. A su vez, el Banco Agrario indicó⁹ que, de conformidad con el contrato suscrito con el Departamento de Prosperidad Social, los pagos del programa se realizarían en las cabeceras municipales, con fundamento en la información de ubicación suministrada por los beneficiarios al momento de su inscripción.

11. El 11 de julio de 2025, la Alcaldía del Municipio de Puerres profirió el Decreto 109, por medio del cual declaró la situación de calamidad pública en el corregimiento de Monopamba del municipio de Puerres¹⁰. En dicho acto se explicó que la calamidad fue desencadenada por las intensas precipitaciones registradas en ese periodo y se estableció el plan de acción que debía adoptar la autoridad municipal para atender la emergencia.

12. Ante esta situación, el 22 de agosto de 2025, la señora Graciela Esmeralda Lucero Hernández, en su calidad de alcaldesa del Municipio de Puerres, y el señor Jorge Albeiro Cuaran, como presidente de la Junta de Acción Comunal del corregimiento de Monopamba, interpusieron acción de tutela contra el Departamento de Prosperidad Social, el Banco Agrario de Colombia y a SuRed. En el escrito de tutela solicitaron la protección de los siguientes derechos fundamentales: dignidad humana en la vejez, igualdad, accesibilidad, movilidad personal, mínimo vital y a una vida en condiciones dignas y a la protección especial del adulto mayor de las personas mayores habitantes de esa región, los cuales consideran vulnerados por las entidades accionadas con ocasión de las dificultades en el acceso al pago del subsidio del programa Colombia Mayor.

13. En tal sentido, los accionantes solicitaron, como medida provisional, que se ordene al DPS, al Banco Agrario de Colombia y al operador SuRed disponer y habilitar, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas, un punto de pago extendido en el corregimiento de Monopamba, con el fin de garantizar que las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor reciban efectivamente el subsidio al que tienen derecho. Asimismo, pidieron ordenar a las entidades accionadas la implementación inmediata de medidas que aseguren el acceso al punto de pago de SuRed ubicado en el casco urbano del municipio de Puerres, en particular mediante la construcción de una rampa que permita un ingreso seguro y accesible para las personas mayores. Finalmente,

⁸ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 25.

⁹ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 29.

¹⁰ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 37.

solicitaron que se ordene a las accionadas abstenerse de interrumpir el pago del subsidio y garantizar su entrega de manera continua e ininterrumpida.

14. El 4 de mayo de 2026, en respuesta a un requerimiento de la Corte, la Alcaldía de Puerres señaló que, actualmente existe un punto de pago habilitado en el corregimiento de Monopamba operado por SuperGIROS. Sin embargo, la alcaldía también señaló que esa medida no constituye una solución estructural ni definitiva, pues la presencia del operador de pago en el territorio depende de condiciones contractuales y operativas que normalmente no tienen en cuenta su situación.

15. En el mismo sentido, el Banco Agrario informó que para el año 2026 no tiene a cargo la operación de pago y que, por lo tanto, no tiene la facultad para determinar los puntos de pago que en la actualidad tiene el municipio de Puerres y sus corregimientos aledaños.

2.2 Trámite de la acción de tutela

16. El 22 de agosto de 2025 el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerres admitió la acción de tutela. La autoridad judicial ordenó al presidente de la Junta de Acción Comunal acreditar, dentro de los dos días siguientes, la calidad en la que actuaba y dispuso que las entidades accionadas se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela dentro del mismo término.

17. El 26 de agosto de 2026, la representante legal de la empresa SuRed envió su contestación a la tutela. Sostuvo que cuenta con cobertura nacional y que, según sus registros del último periodo de pagos, alcanzó un nivel de cumplimiento del 90 % en el municipio de Puerres, lo cual demuestra la idoneidad de su gestión contractual. Asimismo, la accionada negó haber incurrido en tratos discriminatorios.

18. El 26 de agosto de 2026, el DPS allegó su contestación a la acción de tutela¹¹. En primer lugar, la entidad señaló que dio respuesta oportuna y de fondo a la Alcaldía de Puerres, en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 1755 de 2015. En segundo lugar, la accionada alegó que la tutela es improcedente porque existen otros mecanismos administrativos y judiciales idóneos para controvertir su actuación. De igual forma, explicó los parámetros del programa Colombia Mayor, indicando los montos de las transferencias y su facultad para definir el mecanismo de dispersión de los recursos.

2.3 Fallos de tutela objeto de revisión

19. El primero de septiembre de 2025, el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerres profirió sentencia de primera instancia¹². La autoridad judicial concluyó que el cambio de operador generó obstáculos administrativos que el DPS no mitigó adecuadamente, al no adoptar medidas acordes con las condiciones de la población rural. Por esta razón amparó los derechos de los accionantes y ordenó al DPS y al Banco Agrario garantizar el pago del subsidio directamente en ese corregimiento. Además, ordenó a SuRed adoptar medidas para asegurar el acceso seguro de las personas mayores con movilidad reducida o en situación de discapacidad a su punto de pago.

¹¹ Expediente digital. Documento denominado:08ContestacionTutela.pdf

¹² Expediente digital. Documento denominado: 12FalloTutela.pdf

20. El 3 de septiembre de 2025, el Banco Agrario de Colombia S.A. impugnó la decisión de primera instancia¹³. La entidad sostuvo que el juez de primera instancia concedió un término de apenas dos días para la instalación de un punto de pago, lo cual, a su juicio, desconoce la complejidad logística que ello implica, tanto en el plano administrativo como financiero y contractual, pues requiere adecuaciones legales y operativas para garantizar un servicio seguro y eficiente en la entrega de los giros.

21. El 7 de octubre de 2025, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales resolvió la impugnación y revocó el fallo de primera instancia para, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela¹⁴. La autoridad judicial concluyó que no se acreditó la legitimación en la causa por activa de la Alcaldía de Puerres ni del presidente de la junta de acción comunal, pues no se evidenció que existiera una autorización expresa de las personas mayores para acudir directamente a la tutela.

III. ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN

22. El asunto llegó a la Corte Constitucional en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que establece la obligación de remitir el expediente de tutela a esta Corporación para su eventual revisión. A través del auto de 18 de diciembre de 2025, la Sala de Selección Número 12 de la Corte Constitucional escogió el expediente referido para su revisión¹⁵ y, por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia. El 23 de enero siguiente, la Secretaría remitió el expediente de la referencia al despacho de la magistrada sustanciadora para el trámite correspondiente.

23. **Auto de pruebas del 25 de febrero de 2026.** Con el fin de esclarecer los hechos y contar con mayores elementos de juicio, el despacho sustanciador profirió un auto de pruebas. En respuesta el DPS, el Banco Agrario, SuRed y la Alcaldía de Puerres remitieron la información solicitada sobre la contratación, operación y supervisión del programa Colombia Mayor, así como sobre las condiciones territoriales y las gestiones adelantadas frente a las barreras de acceso al subsidio. Por su parte, el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerres allegó los cuestionarios diligenciados por las personas beneficiarias, el registro de asistencia a las jornadas de recolección de información, un registro fotográfico y la relación de beneficiarios del programa.

24. **Auto de pruebas de 27 de abril de 2016.** Mediante dicha disposición la magistrada sustanciadora profirió un auto mediante el cual solicitó la práctica de pruebas adicionales, con el fin de establecer el estado actual del pago de los subsidios en el municipio de Monopamba y evaluar la eventual adopción de medidas provisionales. El 4 de mayo siguiente la Alcaldía de Puerres señaló que, actualmente existe un punto de pago habilitado en el corregimiento de Monopamba operado por SuperGIROS.

25. **Sesión técnica del 8 de mayo de 2025.** La Corte Constitucional convocó una sesión técnica porque el caso planteaba interrogantes amplios sobre el

¹³ Expediente digital. Documento denominado: 14Impugnacion.pdf

¹⁴ Expediente digital. Documento denominado: 14Impugnacion.pdf

¹⁵La Sala seleccionó el caso con los criterios de asunto novedoso y urgencia de proteger un derecho fundamental.

diseño e implementación de los programas de protección dirigidos a las personas mayores. En ella participaron beneficiarios del programa Colombia Mayor, organizaciones sociales, entidades públicas competentes, expertos e investigadores en envejecimiento y protección social.

26. A continuación, se presenta una síntesis de las principales intervenciones realizadas durante la sesión, cuyo contenido completo puede consultarse en la grabación disponible en el canal institucional de la Corte Constitucional¹⁶.

Tabla 1. Respuestas de los intervinientes.

Interviniente	Institución- en calidad de	Ideas principales
Carmen Amelia Márquez	Habitante de Monopamba	La señora Marquez se refirió al costo y las dificultades del desplazamiento a Puerres. Señaló que el transporte consume buena parte del subsidio y que las barreras para acceder al pago afectan especialmente a personas con movilidad reducida.
Jesús Mena	Habitante de Monopamba	El señor Mena indicó que la mala situación de las vías, la ausencia de transporte y las fallas del sistema de pago convierten el cobro del subsidio en una carga excesiva para las personas mayores.
Alveiro Cuarán	Líder comunal de Monopamba	El señor Cuarán se refirió a los problemas que viven las personas mayores, y a las dificultades que ha tenido cuando intenta cobrar el subsidio en representación de ellos.
Haiver Cabrera	Alcaldía de Puerres	La Alcaldía presentó la situación en la que se encuentran las vías en el departamento y mostró el estado de los puntos de pago del subsidio Colombia Mayor.
Deinedt Castellanos	Red Colombiana de Envejecimiento	La representante manifestó que la política de vejez debe basarse en derechos y no en asistencialismo; se requieren mecanismos de acceso cercanos y accesibles.
Germán Sánchez Vargas	Fundación Derechos Mayores	El representante de la fundación denunció que existe una brecha entre el reconocimiento normativo de los derechos de las personas mayores y su implementación efectiva.
Miguel Antonio Galvis	Universidad Internacional de la Tercera Edad	El interviniente expuso que los planes territoriales suelen mencionar los derechos de las personas mayores sin traducirlos en acciones concretas.
María Conchita Ramírez	Red Soy Mayor	La interviniente señaló que las barreras de acceso al subsidio son un problema nacional que exige fortalecer la participación y la rectoría de la política pública.
Mariana Bohórquez	DANE	La interviniente explicó que Colombia atraviesa un proceso acelerado de envejecimiento con importantes brechas de género, protección económica y ruralidad.
Álvaro Mauricio Rodríguez	DPS	El interviniente explicó que el programa Colombia Mayor ha ampliado cobertura y montos. También indicó que el contrato prevé mecanismos alternativos como jornadas masivas de pago. Indicó que los criterios de selección se relacionan con cobertura y eficiencia, dentro de los parámetros legales de contratación.
Magda Yaneth Alberto Cubillos	DNP	Es necesario fortalecer la articulación institucional y avanzar hacia una política integral de envejecimiento y vejez.
Charlotte Schneider	Ministerio de la Igualdad	La interviniente señaló que el Ministerio de la Igualdad ha avanzado en la implementación de la Política Pública de Vejez y de Envejecimiento y que en diciembre de 2025 se profirió un Plan de Acción Intersectorial para implementar esta política.
Luz María Sánchez	Defensoría del Pueblo	La interviniente señaló que existen barreras importantes en el cobro del subsidio y que debe

¹⁶ Enlace de acceso a la grabación de la sesión técnica del 8 de mayo: <https://www.youtube.com/watch?v=qFECI4jM4nM&t=14292s>

		haber una mejor coordinación interinstitucional entre la Nación y los territorios.
Carlos Alberto Cano	Universidad Javeriana	La política de vejez debe orientarse a garantizar autonomía, cuidado, salud integral y participación social.
Juan Guillermo Rubio	HelpAge International	El interviniente indicó que el acceso efectivo al subsidio de Colombia Mayor debe cumplir estándares de dignidad, accesibilidad y derechos humanos.
Soraya Montoya	Fundación Saldarriaga Concha	Es necesario territorializar las políticas de envejecimiento y utilizar datos para identificar barreras reales de acceso.
Tary Garzón	Universidad Militar Nueva Granada	La vejez debe entenderse desde un enfoque de trayectoria de vida y no como una etapa aislada o asistencial.

27. El 17 de junio de 2026, la magistrada sustanciadora profirió auto de pruebas en el que requirió al Ministerio de la Igualdad el documento técnico del Plan de Acción Intersectorial de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031. También solicitó al DPS y al DNP la versión vigente del Manual Operativo del Programa Colombia Mayor y sus anexos técnico. El DPS remitió la información solicitada el 24 de junio de 2026 y el DNP lo hizo el 26 de junio siguiente.

IV. CONSIDERACIONES

4.1 Competencia

28. La Sala Primera de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

4.2 Consideración preliminar: carencia actual de objeto

29. En el trámite de la acción de tutela, puede ocurrir que, entre su interposición y el momento en que el juez constitucional profiere sentencia, sobrevengan hechos que impliquen la superación de la vulneración alegada o la consumación del daño invocado. En estos casos, se está en presencia de una carencia actual de objeto que puede configurarse bajo tres escenarios: el hecho superado, el daño consumado y la situación sobreviniente¹⁷.

Tabla 2. Escenarios de la carencia actual de objeto.

El hecho superado	se configura cuando aquello que buscaba la persona a través de la acción de tutela se cumple antes del pronunciamiento del juez y como consecuencia de una actuación voluntaria de la persona o entidad accionada. En otras palabras, aquello que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela ha acaecido antes de que el mismo diera orden alguna ¹⁸ .
El daño consumado	tiene lugar cuando aquello que se quería evitar con la acción de tutela ocurre antes del pronunciamiento del juez, de tal forma que la intervención judicial ya no es útil para hacer cesar la vulneración de derechos fundamentales o impedir que se concrete el daño ¹⁹ . La Corte ha señalado que, para declarar la carencia de objeto por esta razón, resulta imperativo que el daño sea irreversible, pues respecto a los daños que son susceptibles de ser interrumpidos, retrotraídos o mitigados por una orden judicial, no es dable decretar la carencia de objeto ²⁰ . En otras palabras, el daño consumado supone que la actuación u omisión de la autoridad demandada ha llevado la afectación

¹⁷ Sentencia T-062 de 2025.
¹⁸ Sentencia SU-522 de 2019.
¹⁹ Sentencias SU-552 de 2019 y T-200 de 2022.
²⁰ Sentencias SU-522 de 2019 y T -085 de 023.

	a un punto en el que el restablecimiento del derecho resulta materialmente imposible ²¹ .
Situación sobreviniente	Incluye todos los demás eventos que, sin encajar dentro de alguna de las otras dos categorías, conducen también a que la orden del juez carezca de sentido. Algunas de las hipótesis para que se configure este escenario son: (i) el accionante asumió una carga que no le correspondía para superar la situación vulneradora de derechos fundamentales; (ii) un tercero, distinto a las partes, logra que la pretensión sea satisfecha en lo fundamental; (iii) el demandante perdió el interés en el resultado de la litis; y (iv) cuando la vulneración o amenaza advertida cesó por el cumplimiento de órdenes dictadas en una providencia judicial, y no es posible retrotraer tal situación ²² .

30. En el presente caso corresponde analizar si se configura una carencia actual de objeto porque durante el trámite de revisión se presentaron modificaciones en las circunstancias fácticas que dieron origen a la acción de tutela. En respuesta al auto del 26 de abril de 2026, los accionantes informaron que, en la actualidad, SuperGiros es el operador encargado de efectuar los pagos y que, por esa razón, la población mayor de Monopamba cuenta nuevamente con un punto de pago habilitado. Estas circunstancias hacen necesario determinar si el pronunciamiento del juez constitucional aún conserva utilidad para hacer cesar una eventual vulneración de derechos fundamentales o prevenir su reiteración.

31. Tras examinar las circunstancias del caso, la Corte concluye que no se configura una carencia actual de objeto que impida un pronunciamiento de fondo. Si bien durante el trámite de la acción variaron algunas de las circunstancias fácticas que sustentaban las pretensiones de la demanda, ello únicamente implica que ciertas solicitudes de acción inmediata perdieron objeto. Sin embargo, esto no significa que se haya configurado una carencia de objeto frente a todas las pretensiones.

32. **Situación sobreviniente.** En el presente caso se configuró parcialmente una situación sobreviniente. En efecto, durante el trámite de la acción de tutela se produjo un cambio en el esquema contractual dispuesto por el DPS para el pago de las transferencias monetarias, el cual permitió habilitar un punto de pago de SuperGiros en el municipio de Puerres y el corregimiento de Monopamba. Este cambio permitió superar algunas de las barreras que dieron origen a la acción de tutela. Sin embargo, como se explicará a continuación, la situación sobreviniente únicamente satisfizo una de las pretensiones formuladas por los accionantes y no eliminó las demás circunstancias que motivaron la solicitud de amparo.

33. En concreto, los accionantes solicitaron: (i) el amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana en la vejez, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal, el mínimo vital y la vida en condiciones dignas; (ii) que se ordenara al Departamento para la Prosperidad Social, al Banco Agrario y a SuRed habilitar, en el término de 48 horas, un punto de pago extendido en el corregimiento de Monopamba, con el fin de garantizar la entrega efectiva del subsidio de Colombia Mayor; (iii) que se adecuara el punto de pago de SuRed ubicado en el casco urbano de Puerres mediante la construcción de una rampa que garantizara el acceso de las personas mayores; y (iv) que se previniera a las entidades accionadas para que, en adelante, garantizaran la continuidad e ininterrupción del pago del subsidio en el corregimiento de Monopamba.

²¹ Sentencias SU- 522 de 2019 T-213 de 2018.

²² Sentencia T-198 de 2026.

34. Como se puede ver, el cambio en el esquema de contratación permitió adoptar medidas que restablecieron el acceso al pago de las transferencias monetarias y, por tanto no es necesario pronunciarse sobre la habilitación inmediata del punto de pago. En consecuencia, la Sala declarará la carencia actual de objeto respecto de esta pretensión. Sin embargo, esta circunstancia no permite concluir que la acción de tutela haya perdido íntegramente su objeto por dos razones.

35. En primer lugar, porque las pretensiones de los accionantes no se limitan a obtener una solución coyuntural frente a la ausencia de un punto de pago. También buscan que se adopten medidas que garanticen, de manera continua y efectiva y estructural el acceso de las personas mayores a las transferencias monetarias. En efecto, la Alcaldía de Puerres explicó que, aunque SuperGiros es actualmente el operador encargado de realizar los pagos, esta situación depende del esquema contractual vigente. Por ello, no existe certeza de que en futuros procesos de contratación se seleccione un operador que garantice condiciones adecuadas de acceso para las personas mayores residentes en Puerres y en el corregimiento de Monopamba.

36. En ese sentido, es necesario que la Corte se pronuncie sobre el problema más amplio que plantean las pretensiones: las condiciones de accesibilidad que deben garantizar las entidades responsables del diseño, la contratación y la ejecución de estos programas. Por tanto, para responder a las solicitudes de la tutela, es necesario que la Corte examine los criterios de operación de los esquemas de contratación en estos programas y defina el enfoque que deben tener las autoridades responsables, particularmente frente a los desafíos derivados de la transición demográfica.

37. En segundo lugar, la Corte está facultada para hacer un pronunciamiento sobre las actuaciones de las entidades accionadas. En efecto, esta Corporación ha señalado que, aun cuando durante el trámite de la tutela se modifiquen las circunstancias que dieron origen a la solicitud de amparo, puede ser necesario emitir un pronunciamiento de fondo siempre que sea necesario “llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para evitar su reiteración; corregir las decisiones judiciales de instancia, en virtud de la función de revisión de los fallos judiciales; o avanzar en la comprensión de un derecho fundamental”²³.

38. En este caso, el cambio de operador permitió superar la barrera inmediata relacionada con la ausencia de un punto de pago, pero no asegura que las dificultades advertidas no vuelvan a presentarse. Por ello, es necesario determinar si la actuación de las entidades accionadas desconoció los derechos fundamentales invocados y, de ser así, adoptar las medidas necesarias para prevenir que, en futuros esquemas de contratación y pago, las personas mayores vuelvan a enfrentar barreras desproporcionadas para acceder a transferencias destinadas a contribuir a la garantía de su mínimo vital.

39. **Hecho superado.** Este supuesto no se configura, pues no se observa que las entidades accionadas hayan adoptado voluntariamente alguna medida dirigida a restablecer los derechos fundamentales de los accionantes. Como lo señalaron el Banco Agrario y la Alcaldía de Puerres en el trámite de la acción de tutela, el cambio en los puntos de pago obedeció al desarrollo del proceso

²³ Sentencia T-198 de 2026.

de contratación y no a una actuación voluntaria de las entidades accionadas encaminada a superar las barreras que dieron origen a la acción de tutela. En consecuencia, la modificación en la situación de la prestación del servicio no puede atribuirse a una conducta de las accionadas orientada a satisfacer las pretensiones de los accionantes.

40. Daño consumado. Tampoco se configura un daño consumado. La afectación alegada no ha producido consecuencias irreversibles ni ha agotado la posibilidad de restablecer, mediante orden judicial, los posibles derechos comprometidos. Por el contrario, los efectos de la situación cuestionada pueden ser prevenidos, interrumpidos o mitigados mediante la adopción de medidas que orienten la actuación de las entidades demandadas.

41. En efecto, la afectación alegada se relaciona con las condiciones de acceso a una prestación periódica, por lo que las vulneraciones causadas pueden reproducirse o agravarse en el futuro. En consecuencia, no se configura un daño consumado, pues la vulneración aún puede ser mitigada y el juez constitucional conserva la posibilidad de adoptar medidas eficaces para prevenir su reiteración, especialmente mientras no se establezcan criterios claros para la contratación de los operadores de pago

42. Por todo lo anterior, se declarará la carencia actual de objeto **únicamente** respecto de la segunda pretensión de la demanda, dirigida a que se ordenara al Departamento de Prosperidad Social, al Banco Agrario de Colombia y a SuRed que en el término de 48 horas dispusiera de un punto de pago extendido en el Corregimiento de Monopamba con el fin de que las personas de la tercera edad beneficiarias del programa Colombia Mayor recibieran efectivamente el pago de su subsidio. Esta declaración no impide que la Sala examine las actuaciones de las entidades accionadas que dieron origen a la solicitud de amparo ni que se pronuncie de fondo sobre las demás pretensiones formuladas por los accionantes.

4.3 Procedibilidad de la acción de tutela

43. En el presente asunto se cumplen los requisitos de procedibilidad establecidos por la jurisprudencia constitucional por las razones que se explican a continuación.

44. Legitimidad por activa²⁴. En el presente caso la Alcaldía y el señor Cuarán cumplen están legitimados por activa. La Corte Constitucional ha señalado que, para que un tercero pueda agenciar la protección de derechos fundamentales de otras personas se deben exigir dos requisitos²⁵ :i) que el agente oficioso manifieste actuar en tal calidad y ii) que la persona titular de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados no esté en condiciones de promover su propia defensa²⁶. Como se expondrá, los accionantes lograron acreditar ambos requisitos.

²⁴ El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 regula la legitimación por activa y prevé que la acción de tutela puede ser ejercida a nombre propio, a través de un representante legal, por medio de apoderado judicial, o mediante un agente oficioso. El inciso final de esta norma establece que la Defensoría del Pueblo y los personeros municipales también pueden ejercerla directamente.

²⁵ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 3.

²⁶ Véanse, entre otras, Corte Constitucional, sentencias T-452 de 2001, T-372 de 2010, T-968 de 2014, T-200 de 2016, T-594 de 2016, T-014 de 2017, SU-508 de 2020 y SU 150 de 2021.

45. **Manifestación del agente oficioso**²⁷. Este criterio se cumple porque tanto la Alcaldía de Puerres como el señor Jorge Albeiro Cuarán manifestaron que promovían la acción en representación de los derechos de las personas mayores de Puerres y Monopamba. En efecto, la Alcaldía indicó que intervenía en su calidad de "garante de los derechos de las personas mayores". A su turno, el señor Jorge Albeiro Cuarán, -quien acreditó su condición de presidente de la Junta de Acción Comunal de Monopamba²⁸-, señaló en el escrito de tutela que actuaba "en representación" de las personas mayores de dicho corregimiento y del municipio de Puerres.

46. Si bien ninguno de los accionantes empleó expresamente la expresión "agente oficioso", esta circunstancia no impide tener por acreditado el requisito. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la manifestación de actuar en tal calidad puede inferirse de los hechos y de las pretensiones de la acción de tutela, siempre que de ellos resulte claro que el accionante promueve el amparo en defensa de derechos ajenos²⁹. En este caso, tanto las afirmaciones de los accionantes como las pretensiones formuladas permiten concluir inequívocamente que la Alcaldía de Puerres y el señor Cuarán acudieron a la acción de tutela en defensa de los derechos fundamentales de las personas mayores beneficiarias de Colombia Mayor en Puerres y Monopamba.

47. **Imposibilidad del agenciado**³⁰. Este requisito se encuentra satisfecho en el presente caso. La acción de tutela fue promovida en representación de las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor residentes en el municipio de Puerres y en el corregimiento de Monopamba, quienes reúnen circunstancias que razonablemente dificultan exigirles la defensa directa de sus derechos: (i) se trata de personas mayores en situación de pobreza, destinatarias de un programa dirigido precisamente a población en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, que además enfrenta las barreras propias del proceso de envejecimiento; (ii) habitan en territorios rurales con importantes dificultades de conectividad y acceso³¹; (iii) la controversia versa sobre el acceso al subsidio de Colombia Mayor, prestación de la que muchas personas dependen para satisfacer necesidades básicas como la alimentación y la adquisición de medicamentos.

48. Pero además de esto, se debe destacar que la Corte también ha sostenido que el análisis de la situación de indefensión en la agencia oficiosa debe realizarse con especial amplitud cuando las personas agenciadas son sujetos de especial protección constitucional, como ocurre con las personas mayores³². En estos casos, la valoración de la procedencia de la agencia oficiosa debe tener

²⁷ En cuanto a este requisito, el artículo 10.2 del Decreto Ley 2591 de 1991 establece que el agente debe manifestar que actúa en tal condición, es decir que presenta la solicitud en defensa de derechos ajenos. En las sentencias SU-150 de 2021 y T-117 de 2025 esta corporación estableció que tal exigencia se cumple siempre que de los hechos y de las pretensiones se haga evidente que actúa como tal.

²⁸ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 3.

²⁹ Sentencias SU-150 de 2021, SU-397 de 2021, T-187 de 2026 y SU-277 de 2025.

³⁰ En las sentencias T-493 de 1993 y T-117 de 2025 la Corte estableció que este requisito exige que el afectado en sus derechos fundamentales no pueda promover directamente su propia defensa, por hallarse en una situación de desamparo e indefensión. Para analizar este requisito hay que tener en cuenta dos criterios: (i) el principio de informalidad, según el cual no hay una fórmula o requisito formal que permita determinar que la persona está en indefensión o desamparo y por lo tanto el juez debe ser flexible en la interpretación de esta condición y (ii) que el límite a la informalidad está en la voluntad y la dignidad de la persona.

³¹ De acuerdo con la clasificación de categorías de ruralidad elaborada por el Departamento Nacional de Planeación en el marco de la Misión para la Transformación del Campo, el municipio de **Puerres (Nariño)** se encuentra clasificado como un municipio **rural. Departamento Nacional de Planeación (DNP)**. Definición de categorías de ruralidad. Informe temático para la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá D.C., diciembre de 2014.

³² Sentencia T-414 de 2016.

en cuenta las condiciones propias de la vejez y los demás factores de vulnerabilidad que puedan afectar su capacidad real para acudir por sí mismas ante las autoridades judiciales³³.

49. **Ratificación.** Las consideraciones anteriores son suficientes para concluir que, en el presente caso, se satisfacen los dos requisitos para la procedencia de la agencia oficiosa. No obstante, aun si en gracia de discusión se estimara que no quedó plenamente acreditada la imposibilidad o el estado de indefensión de las personas agenciadas para promover directamente la acción de tutela, lo cierto es que en este caso concurre un elemento adicional que confirma la legitimación por activa: la ratificación de la voluntad de los agenciados.

50. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la ratificación de la voluntad no constituye un requisito de procedencia de la agencia oficiosa³⁴. Sin embargo, cuando esta se presenta, puede convalidar la actuación del agente oficioso en aquellos eventos en los que no se encuentra plenamente acreditada la imposibilidad o el estado de indefensión del titular de los derechos³⁵.

51. En el presente asunto, la comisión que la Corte encargó al Juzgado Promiscuo Municipal de Puerres incluyó la firma de ochenta y nueve (89) personas mayores que manifestaron expresamente su voluntad de que la Alcaldía de Puerres y el señor Jorge Alveiro Cuarán promovieran la acción de tutela en defensa de sus derechos. Aunque esta ratificación no comprende a la totalidad de la población agenciada, constituye una muestra suficientemente representativa para corroborar que la actuación de los agentes oficiosos responde al interés y a la voluntad de las personas afectadas, por lo que confirma su legitimación por activa para promover la presente acción.

52. Acreditada la procedencia de la agencia oficiosa, corresponde verificar un último requisito: **la individualización de las personas agenciadas**³⁶. Dicha individualización no exige la identificación nominal de cada una de las personas representadas³⁷. En caso de sujetos de especial protección se ha permitido que estos grupos no sean totalmente individualizados, sino que sean determinables³⁸. Por tanto, es suficiente si se acreditan criterios objetivos que permitan determinar quiénes integran el grupo afectado y que evidencien que todas ellas comparten una misma situación fáctica que da lugar a la presunta vulneración de sus derechos fundamentales.

53. En el presente caso, ese requisito se encuentra satisfecho. Las personas agenciadas son sujetos de especial protección constitucional y constituyen un

³³ Sentencia T-388 de 2012

³⁴ Sentencia SU-150 de 2021.

³⁵ Ibid.

³⁶ En efecto, en la Sentencia SU-150 de 2021 la corte señaló que, cuando la acción de tutela se promueve en defensa de un grupo extendido de personas, es necesario que estas puedan ser identificadas. Esta exigencia busca evitar que la acción se ejerza en favor de una colectividad abstracta o indeterminada y garantizar que la controversia constitucional recaiga sobre la protección de derechos concretos.

³⁷ En la Sentencia SU-150 de 2021, la Corte Constitucional, admitió la agencia oficiosa respecto de un universo de víctimas definido por criterios objetivos —las víctimas beneficiarias de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz y representadas por determinadas organizaciones—, sin exigir la identificación nominal de cada una de ellas. Así, la Corte tuvo por satisfecho este requisito a partir de la existencia de un grupo objetivamente delimitado y de la acreditación de un vínculo representativo entre las organizaciones accionantes y las personas cuyos derechos se pretendía proteger, sin exigir la identificación nominal de cada una de ellas.

³⁸ En las sentencias T-302 de 2017 y T-194 de 2024, la Corte permitió que se impusiera una acción de tutela en nombre de un grupo indeterminado de niños por ser sujetos de especial protección constitucional. Dicho estándar es mencionado en este caso.

grupo claramente determinable: las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor residentes en el municipio de Puerres y en el corregimiento de Monopamba que resultaron afectadas por el cambio del punto de pago del subsidio. Además, las ochenta y nueve (89) personas mayores que manifestaron expresamente su voluntad de que la Alcaldía de Puerres promoviera la acción de tutela en defensa de sus derechos se identificaron plenamente, pues consignaron sus nombres y datos de identificación.

54. Esto corrobora que la acción no se interpuso en favor de una colectividad abstracta, sino de un grupo concreto e identificable de personas cuyos integrantes reconocen la representación ejercida por los agentes oficiosos. Por todo lo anterior, se puede concluir que en el presente caso las accionantes superan el criterio de legitimación por activa.

55. **Legitimidad por pasiva**³⁹. Los accionantes dirigieron la acción de tutela en contra de tres actores: el Departamento de Prosperidad Social, el Banco Agrario y la empresa SuRed. Las tres accionadas superan este análisis, por las razones que se presentan a continuación.

56. **Legitimación por pasiva del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS)**. De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1833 de 2016 y el Decreto Legislativo 812 de 2020, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es la entidad encargada de administrar y ejecutar el programa Colombia Mayor. En ejercicio de esas competencias, le corresponde definir y coordinar los aspectos necesarios para la implementación del programa, incluidos aquellos relacionados con la prestación del servicio de pago del subsidio.

57. En el presente caso, la acción de tutela cuestiona las barreras de acceso a los puntos de pago del programa Colombia Mayor y solicita la adopción de medidas para garantizar el acceso efectivo de las personas mayores al subsidio. En consecuencia, el DPS se encuentra legitimado por pasiva, pues su actuar pudo haber incidido en la afectación de los derechos de los accionantes y además es una de las entidades facultadas para adoptar las decisiones administrativas necesarias para superar las barreras alegadas.

58. **Legitimación por pasiva del Banco Agrario y del aliado SuRed**. La tutela se dirigió en contra de estas entidades en la medida que el Banco Agrario era el operador de pago en el contrato interadministrativo No. 342-FIP y SuRed era el aliado en el cual se pagaban directamente las transferencias monetarias. Por tanto, dentro de sus facultades también estaba administrar los puntos de pago y determinar cómo y en donde se debía entregar el subsidio.

59. Sin embargo, a lo largo del trámite el Banco Agrario señaló que ya no es el contratista del DPS, pues el contrato interadministrativo No. 342- FIP perdió vigencia. En efecto, actualmente la operación de las transferencias monetarias del programa Colombia Mayor fue contratada con la Unión Temporal Pago Postal, integrada por Matrix, SuRed y SuperGIROS, con cobertura nacional⁴⁰.

³⁹ El requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto presuntamente responsable de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales o el que esté llamado a solventar las pretensiones, sea este una entidad pública o un particular

⁴⁰ Contrato de prestación de servicios no. 780-fip-2026 suscrito entre el departamento administrativo para la prosperidad social – fondo de inversión para la paz – prosperidad social - fip y la unión temporal de pago postal.

60. Pese a esto, la Corte considera que las accionadas aún conservan la legitimación por pasiva en el presente caso. Es cierto que, en la actualidad, el Banco Agrario y SuRed⁴¹ no tienen la competencia para adoptar algunas de las medidas solicitadas inicialmente en la tutela, pues las condiciones de operación del programa han variado. Sin embargo, ambas entidades participaron en la ejecución del esquema de pagos vigente al momento de los hechos y, por tanto, podrían haber tenido incidencia en la presunta afectación de los derechos fundamentales de los accionantes.

61. Por esta razón, corresponde analizar en qué medida sus actuaciones u omisiones pudieron incidir en la vulneración alegada. Este examen resulta procedente a la luz del artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, según el cual, cuando al momento de conceder la tutela hayan cesado los efectos del acto impugnado o este se haya consumado de forma que no sea posible restablecer plenamente el derecho, el juez constitucional podrá prevenir a la autoridad para que no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron lugar al amparo, sin perjuicio de las responsabilidades ya causadas.

62. En consecuencia, se mantiene la legitimación por pasiva del Banco Agrario y de SuRed, pues aún es posible que la Corte se pronuncie respecto de su actuación en los hechos que dieron origen a la presente acción. La legitimación por pasiva solo se desvirtúa cuando es posible descartar cualquier vínculo entre la conducta atribuida a la entidad accionada y la presunta vulneración de los derechos fundamentales, lo que no ocurre en este caso⁴². Por el contrario, es necesario examinar la participación que tuvieron estas entidades en el modelo de dispersión del subsidio y determinar si sus actuaciones u omisiones contribuyeron a la afectación alegada. De ser así, corresponderá adoptar las órdenes necesarias, así sean de carácter preventivo, para evitar que situaciones semejantes vuelvan a presentarse.

63. Este análisis reviste especial importancia en este caso. Ello, si se tiene en cuenta que la alegada vulneración de los derechos fundamentales se da en el contexto de ejecución del programa Colombia Mayor. Por lo tanto, las medidas de eventual protección y restablecimiento del derecho exigen conocer las circunstancias en las que se produjo la vulneración alegada y en las que participaba el banco en mención, así como los estándares que deberán orientar la prestación del servicio que permitan eliminar las barreras de acceso que se evidencien en dicho proceso.

64. Ahora bien, para la Corte tampoco es procedente el argumento de SuRed según el cual carece de responsabilidad porque actúa únicamente como intermediario entre el beneficiario y el Banco Agrario y, en esa medida, es un particular ajeno a la contratación. Al respecto, es necesario precisar que los deberes de respeto y garantía de los derechos fundamentales no se circunscriben exclusivamente a las autoridades públicas. Estos también se proyectan sobre los particulares cuando, por la naturaleza de las actividades que desarrollan o por su participación en la prestación de un servicio, sus actuaciones inciden directamente en el goce efectivo de tales derechos⁴³.

⁴¹ Aunque la empresa SuRed en la actualidad es la contratista encargada del pago del subsidio del programa Colombia Mayor, cuando se interpuso la acción de tutela obraba como aliada del operador. En ese sentido, no podría pronunciarse sobre decisiones operativas que se tomaron en un contrato anterior.

⁴² Sentencia T-1001 de 2006.

⁴³ En este sentido, por ejemplo los principios 13, 17, 19 y 22 de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas señalan que las empresas tienen la responsabilidad de **evitar**

65. Por lo demás, el numeral 3 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede contra particulares cuando aquel contra quien se dirige la solicitud esté encargado de la prestación de servicios públicos. En esa medida, como la empresa SuRed señaló que suscribió un contrato de prestación de servicios de corresponsalía, donde una de las obligaciones como operador postal es la responsabilidad de efectuar el pago de las ayudas humanitarias a los beneficiarios del programa Colombia Mayor, es posible concluir que se trata de un particular encargado de la prestación de un servicio público. Los servicios postales de pago son una actividad que hace parte del género postal y telegráfico y que involucran un servicio de transporte, caracterizado por dar cabal desarrollo a derechos fundamentales⁴⁴. A su vez, el servicio de giros nacionales, en cuanto servicio postal, está sometido a la Ley 1369 de 2009, que dispone expresamente que los servicios postales “son un servicio público en los términos del artículo 365 de la Constitución Política”.

66. Por lo tanto, con independencia de su condición de intermediario y de su participación directa o no en la contratación del programa, SuRed está legitimada por pasiva en esta acción de tutela, pues las actuaciones que se le atribuyen fueron desarrolladas en ejercicio de su función como operador de un servicio público.

67. **Requisito de inmediatez**⁴⁵. Este requisito también se encuentra satisfecho. De acuerdo con el expediente, el 30 de abril de 2025 la Dirección Regional de Nariño del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social informó, mediante correo electrónico⁴⁶, que el Banco Agrario prestaría el servicio de dispersión de las transferencias monetarias a través de SuRed, operador que únicamente contaba con un punto de pago en la cabecera municipal de Puerres.

68. A partir de ese momento, los accionantes adelantaron diversas actuaciones administrativas encaminadas a obtener una solución frente a las barreras de acceso generadas por el cambio en el esquema de pago. En particular, presentaron peticiones y solicitudes dirigidas a las entidades competentes para que reconsideraran la ubicación del punto de pago y garantizaran el acceso efectivo al subsidio. Al no obtener una respuesta que resolviera de manera adecuada la problemática planteada, el 25 de agosto de 2025 interpusieron la presente acción de tutela.

69. En consecuencia, la Corte concluye que la acción fue promovida dentro de un término razonable contado desde la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Además, el lapso transcurrido se explica por las gestiones previas que adelantaron los accionantes ante las autoridades competentes, lo que demuestra una actuación diligente y continúa encaminada a obtener la protección de sus derechos.

causar o contribuir a impactos adversos sobre los derechos humanos y hacer frente a esos impactos cuando ocurran.

⁴⁴ Néstor Humberto Martínez Neira, Cátedra de derecho bancario colombiano, 3.^a ed. (Bogotá: Legis Editores S. A., 2023), p. 14.

⁴⁵ El requisito de inmediatez le impone al tutelante el deber de formular la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración de derechos fundamentales que permita la protección inmediata del derecho fundamental presuntamente transgredido y/o amenazado

⁴⁶ Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 20.

70. **Requisito de subsidiariedad**⁴⁷. La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad, pues los accionantes no contaban con otro mecanismo judicial idóneo para obtener una garantía permanente de acceso a las transferencias monetarias en condiciones de dignidad, accesibilidad y seguridad. Dado que respecto de las pretensiones dirigidas a superar las barreras inmediatas de acceso se configuró una carencia actual de objeto, el análisis de subsidiariedad se circunscribe a la solicitud de garantizar que el acceso a las transferencias no dependa de decisiones coyunturales de los operadores de pago ni de los cambios derivados de cada ciclo de contratación.

71. no existe un medio en el ordenamiento jurídico que permita satisfacer esta pretensión. Los medios de control propios de la jurisdicción contencioso-administrativa, como la nulidad del contrato o las controversias contractuales, no permiten resolver de manera adecuada este problema constitucional, pues su objeto se circunscribe al examen de legalidad o a los conflictos derivados de un contrato específico. Tampoco la acción de cumplimiento resulta idónea, en la medida en que la controversia no se limita a exigir la ejecución de una obligación legal clara, expresa y exigible, sino a determinar si las entidades accionadas deben adoptar medidas estructurales para garantizar los derechos fundamentales de una población especialmente protegida.

72. Además, la afectación alegada tampoco se concretó en un acto administrativo susceptible de control judicial ordinario, sino de un conjunto de decisiones contractuales, operativas y de implementación del programa que, en la práctica, condicionan el acceso efectivo de las personas mayores al subsidio. Por ello, la acción de tutela constituye el mecanismo judicial idóneo para examinar la dimensión constitucional de la controversia y, de ser el caso, impartir las órdenes necesarias para evitar que las barreras de acceso identificadas se reproduzcan en futuras contrataciones o ciclos de pago.

73. Ahora bien, es necesario precisar que la intervención del juez constitucional en este ámbito tiene carácter excepcional y se limita a aquellos eventos en los que las actuaciones de la administración relacionadas con la celebración o ejecución de un contrato estatal generan una afectación directa de derechos fundamentales que no puede ser remediada adecuadamente a través de los mecanismos ordinarios de defensa judicial. En ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la acción de tutela resulta procedente cuando una actuación administrativa derivada de un contrato estatal puede desconocer derechos fundamentales, lo que hace necesaria la intervención del juez constitucional⁴⁸.

74. Por las anteriores razones es posible concluir que en el presente caso se encuentra acreditado el requisito de subsidiariedad y, por tanto, también está superado el análisis de procedibilidad de la tutela. En consecuencia, a continuación, la Corte planteará el problema jurídico a resolver y la metodología de la decisión.

4.4 Delimitación del problema jurídico a resolver y metodología de la decisión

⁴⁷El principio o requisito de subsidiariedad de la acción de tutela significa que el amparo procederá cuando, como regla general, no exista en el ordenamiento otro medio de defensa que garantice los derechos del o la accionante.

⁴⁸ Sentencia T-241 de 2013.

75. Le corresponde a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: ¿Vulneraron el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Banco Agrario de Colombia y la empresa SuRed los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas mayores beneficiarias del Programa Colombia Mayor residentes en el municipio de Puerres y en el corregimiento de Monopamba, al (i) implementar un esquema de pago del subsidio que eliminó los puntos de atención en estas localidades y obligó a los beneficiarios a desplazarse hasta el casco urbano para acceder a la transferencia monetaria y (ii) presuntamente no garantizar condiciones de acceso adecuadas a las instalaciones al punto de pago ubicado en el caso urbano del municipio de Puerres?

76. Para la Corte, el presente caso trasciende las dificultades concretas asociadas al acceso al subsidio Colombia Mayor en el municipio de Puerres y evidencia desafíos más amplios relacionados con la estrategia del Estado colombiano para responder a las necesidades de una población que envejece de forma progresiva.

77. Por esta razón en la presente sentencia la Corte se referirá al proceso de envejecimiento de la población que actualmente experimenta el país. En este apartado se describirán las principales características del proceso de envejecimiento de la población colombiana y los desafíos sociales, económicos e institucionales que de él se derivan. En segundo lugar, la Corte analizará el estado actual de la política pública de envejecimiento y vejez, con el fin de identificar las respuestas institucionales que se han adoptado hasta el momento, así como los retos que aún persisten para garantizar una protección integral de esta población. Finalmente, se estudiará el Programa Colombia Mayor, su finalidad, estructura y funcionamiento, con especial énfasis en los mecanismos de entrega del subsidio y en las condiciones de acceso efectivo a las transferencias monetarias por parte de las personas beneficiarias.

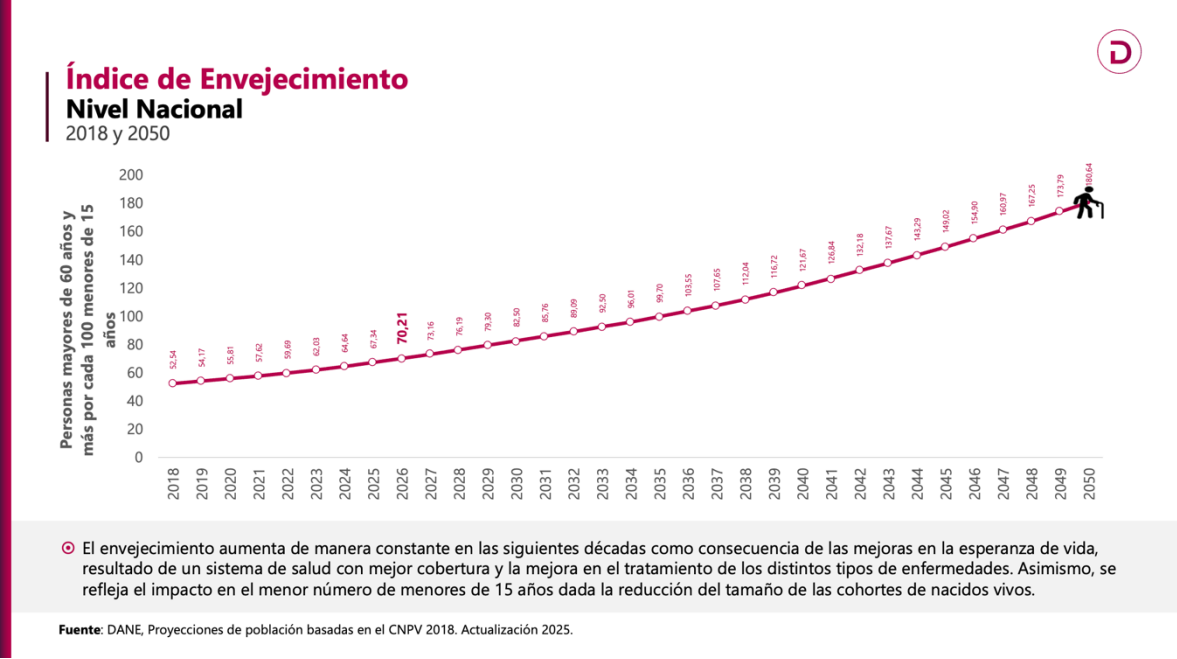
4.5 La transición demográfica en Colombia: las diferentes experiencias de la vejez en Colombia

78. En el presente caso, la acción de tutela se formuló en representación de las personas mayores⁴⁹ del Municipio de Puerres con el propósito de que se eliminen las diferentes barreras que enfrenta dicha población para acceder de manera efectiva al subsidio del programa Colombia Mayor. En vista de que se trata de una problemática relacionada con la población mayor, la forma en cómo se entienden sus necesidades, se garantizan sus derechos y se prestan los servicios que requieren, la Corte considera necesario, primero, hacer una contextualización sobre el proceso de envejecimiento de la población en Colombia y describirá algunas de las principales características de esta transición demográfica.

⁴⁹ Según el artículo 2º de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores se considera persona mayor a quien tiene 60 años o más, salvo que la legislación interna fije una edad distinta sin exceder los 65 años. En Colombia, la Ley 1276 de 2009 permite incluir excepcionalmente a personas entre los 55 y 59 años que presenten un desgaste físico, vital o psicológico significativo, con base en evaluación especializada. 138 De acuerdo con la definición de la vejez de la Organización Mundial de la Salud. A la par de la vejez, el envejecimiento es un proceso natural y progresivo influenciado por factores genéticos, ambientales y del estilo de vida. No se trata solo de cambios biológicos, sino también de transformaciones en la interacción con el entorno, la funcionalidad y la participación social. Tanto en la vejez como en el envejecimiento hay un natural desgaste de las capacidades físicas y mentales que en determinadas circunstancias puede afectar el goce efectivo de los derechos.

79. La Corte Constitucional ya ha resaltado la necesidad de reconocer y visibilizar el proceso de envejecimiento de la población⁵⁰. En efecto, esta Corporación ha señalado que, en Colombia, como ocurre en otras partes del mundo, la proporción de personas mayores dentro de la población aumenta de manera progresiva. Esta es una realidad que ha destacado el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Según esta entidad⁵¹, Colombia atraviesa una transición demográfica caracterizada por una acelerada disminución de las tasas de natalidad y un aumento sostenido en la esperanza de vida para las personas. Así, el índice de envejecimiento está en aumento y puede duplicarse entre el año 2026 y 2044, como se puede ver en el gráfico a continuación:

Gráfica 1. Índice de envejecimiento.



80. A partir de estos datos es posible establecer que, actualmente en Colombia, hay más de 70 personas mayores por cada 100 personas menores de 15 años. En la próxima década el número de personas mayores de 60 años superará a la población menor de quince años, e incluso en 30 años, si se sigue la tendencia, las personas mayores pueden casi que doblar la cantidad de personas menores de 15 años en el país.

81. Esta realidad demográfica puede denominarse “envejecimiento poblacional” o incluso “madurez demográfica”⁵². Más allá de la terminología empleada, se trata de un fenómeno que impacta de manera transversal el tejido social, las estructuras institucionales y las dinámicas económicas y familiares. La modificación en la composición por edades de la población transforma la forma en que se organizan las relaciones sociales, se distribuyen las cargas de cuidado, se estructura la actividad económica y se configuran los hogares y las familias. En efecto, las necesidades, demandas y condiciones de vida de una sociedad con una proporción creciente de personas mayores difieren de

⁵⁰ Sentencias T-077 y T-087 de 2026.

⁵¹ DANE. Transición Demográfica: Cifras sobre el envejecimiento. Documento presentado por el DANE en el marco de la sesión técnica del 8 de mayo de 2026.

⁵² Fernán Vejarano Alvarado y Alejandro Angulo Novoa (2015). Vejez y envejecimiento: una mirada demográfica. En: Envejecer en Colombia. Universidad Externado de Colombia. Frente a esto, la profesora Yary Garzón explicó, en el marco de la sesión técnica del 8 de mayo de 2026, que esta expresión permite comprender el envejecimiento no solo como un desafío, sino también como una oportunidad para fortalecer los vínculos intergeneracionales y adoptar una perspectiva de trayectoria de vida que no conciba la vejez como una etapa aislada del ciclo vital.

aquellas propias de una población predominantemente joven y exigen respuestas institucionales, inversiones y mecanismos de protección específicos.

82. Para entender este fenómeno es necesario tener en cuenta que sus efectos no se experimentan de manera homogénea en todos los sectores de la población. Aunque suele hablarse de la población mayor como una categoría homogénea y uniforme, lo cierto es que en Colombia el envejecimiento produce impactos diferenciados según las condiciones sociales, económicas, culturales y territoriales de las personas mayores. Esto implica que, desde las instituciones, debe reconocerse esa experiencia diferenciada y deben ofrecerse respuestas que integren una perspectiva en la que se tengan en cuenta los distintos condicionamientos que atraviesan la experiencia de la vejez en Colombia, así como los diferentes estereotipos y barreras que enfrenta esta población.

83. Por esta razón, a continuación, se presentan algunas de las experiencias diferenciadas del envejecimiento en Colombia. El propósito de este apartado es visibilizar las distintas formas en las que se vive la vejez en el país, y hacer énfasis en cómo esta varía según las condiciones sociales, económicas, territoriales, culturales y de género. Este análisis no pretende ofrecer soluciones específicas para cada una de estas situaciones, sino evidenciar una realidad que con frecuencia ha permanecido invisibilizada en las políticas e instituciones: la vejez no se vive de la misma manera para todas las personas. Comprender estas experiencias diferenciadas permitirá, posteriormente, analizar con mayor precisión los alcances y limitaciones de la política pública de envejecimiento y vejez y, al mismo tiempo, ofrecer a las instituciones del Estado y a la sociedad colombiana elementos para reconocer las diversas condiciones en las que transcurre la vejez en el país.

84. En primer lugar, el género es un condicionante que atraviesa de manera decisiva la experiencia del envejecimiento en Colombia⁵³. Aunque tanto los hombres como las mujeres son objeto de discriminación a medida que envejecen, las segundas enfrentan ese proceso con la carga de los estereotipos de género a cuestas. Como lo señaló la Recomendación nº 27 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁵⁴, las desigualdades de género acumuladas a lo largo de la vida suelen profundizarse durante la vejez. Según este instrumento, las trayectorias de las mujeres, marcadas por la división sexual del trabajo, la sobrecarga de las labores de cuidado no remuneradas, la menor participación en el mercado laboral formal y las brechas de ingresos y protección social producen condiciones de mayor vulnerabilidad económica y social en la edad avanzada.

85. Sobre este aspecto, por ejemplo, el DANE señaló que en Colombia se presenta una distribución desigual del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT), las mujeres mayores dedican en promedio 4 horas y 5 minutos diarios a actividades

⁵³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Fundación Saldarriaga Concha (2021). Personas mayores en Colombia: hacia la inclusión y la participación. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2021-nota-estadistica-personas-mayores-en-colombia.pdf>.

⁵⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2010). Recomendación general núm. 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-27-older-women-and>

de hogar y cuidado, mientras que los hombres destinan 2 horas y 12 minutos⁵⁵. Esta carga desproporcionada no solo limita la disponibilidad de tiempo de las mujeres, sino que también tiene efectos acumulativos sobre su salud física y mental, su autonomía económica y sus posibilidades de participación social, lo que repercute directamente en sus condiciones de vida durante la vejez⁵⁶.

86. A ello se suman las barreras históricas que enfrentan las mujeres en el acceso y permanencia en el mercado laboral. Según el DANE, mientras la tasa de participación laboral de los hombres mayores alcanza el 48,7 %, la de las mujeres mayores es de apenas el 20,2 %⁵⁷. Estas brechas dificultan la consolidación de trayectorias laborales estables y el acceso a mecanismos de protección social contributivos. Las consecuencias de esta situación se reflejan con particular intensidad en la vejez: en Colombia, de las 6.6 millones de personas que no tienen acceso a una pensión, el 56,1 % son mujeres y el 43,9 % son hombres⁵⁸. Esta disparidad evidencia que las desigualdades de género acumuladas durante el curso de vida tienen efectos directos sobre la seguridad económica en la vejez. Como resultado, muchas mujeres llegan a esta etapa sin ingresos suficientes o sin derechos pensionales consolidados, lo que incrementa los riesgos de dependencia económica, pobreza y vulnerabilidad⁵⁹.

87. La experiencia de la vejez en las mujeres también está condicionada por estereotipos de género que vinculan su valor social con la capacidad reproductiva o los roles que se les asignan dentro de las familias⁶⁰. Una vez concluyen estas etapas o funciones socialmente asignadas, muchas mujeres mayores son percibidas como una carga o como personas improductivas. Circunstancias como la viudez o el divorcio pueden incrementar la precariedad económica y el aislamiento social. Esta desvalorización social puede generar situaciones de abandono, exclusión familiar, dependencia económica y limitaciones para el ejercicio pleno de su autonomía y de sus derechos⁶¹.

88. En ese sentido, la discriminación que suelen vivir las mujeres de edad con frecuencia es de carácter multidimensional⁶². La edad se entrecruza con otros factores de desigualdad, como la pobreza, la discapacidad, la pertenencia étnica, la ruralidad, la condición migratoria, la orientación sexual o el estado civil, lo que genera formas agravadas de exclusión. Las mujeres mayores

⁵⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2026). Transición Demográfica: Cifras sobre el envejecimiento. Documento presentado por el DANE en el marco de la sesión técnica del 8 de mayo de 2026.

⁵⁶ ONU Mujeres. (2019). El progreso de las mujeres en el mundo 2019-2020: Familias en un mundo cambiante. ONU Mujeres. Disponible en: <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2019/06/progress-of-the-worlds-women-2019-2020>

⁵⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2026). Transición Demográfica: Cifras sobre el envejecimiento. Documento presentado por el DANE en el marco de la sesión técnica del 8 de mayo de 2026.

⁵⁸ Pontificia Universidad Javeriana (2024). Género y Economía, “Adultos mayores: vulnerabilidades y cuidado en Colombia”, disponible en: <https://generoyeconomia.org/adultos-mayores-vulnerabilidades-y-cuidado-en-colombia/>.

⁵⁹ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Fundación Saldarriaga Concha (2021). Personas mayores en Colombia: hacia la inclusión y la participación. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2021-nota-estadistica-personas-mayores-en-colombia.pdf>.

⁶⁰ Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y HelpAge International (2012). Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge, Nueva York y Londres. Disponible en: <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Ageing%20report.pdf>

⁶¹ En este sentido se puede ver: Mantilla Falcón, J. (2023). “No todas las vejeces son iguales”: Los derechos humanos de las mujeres mayores y la importancia del enfoque de género. Revista Derecho del Estado, (56), 217-245. <https://doi.org/10.18601/01229893.n56.08>

⁶² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2010). Recomendación general núm. 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos. Disponible en: <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-27-older-women-and>

indígenas, afrodescendientes, campesinas o pertenecientes a otros grupos históricamente discriminados suelen enfrentar obstáculos adicionales para acceder a la protección social, la atención sanitaria y los servicios de cuidado.

89. Estas desigualdades adquieren una relevancia aún mayor si se considera la feminización del envejecimiento⁶³. Este concepto no solo alude a la mayor esperanza de vida de las mujeres, sino también a las condiciones diferenciadas en las que muchas de ellas experimentan la vejez. Según el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, las mujeres tienden a vivir más años que los hombres y, con mayor frecuencia, llegan a la edad avanzada sin pareja o viviendo solas. Así, por ejemplo, según la Defensoría del Pueblo⁶⁴, del total de la población mayor en Colombia, un 45 %, es decir 3.066.140 son hombres y un 55 %, que corresponde a 3.742.501, son mujeres. Estas cifras evidencian que una proporción significativa de las mujeres enfrenta la vejez -y las necesidades de cuidado, las enfermedades crónicas y las situaciones de dependencia que se derivan de esta época- con menores redes de apoyo familiar y mayores riesgos de soledad, dependencia económica y vulnerabilidad social.

90. Todo lo anterior revela que la experiencia de la vejez en las mujeres se desarrolla de manera diferenciada. Los roles tradicionalmente asignados dentro de las familias, la acumulación de desigualdades y discriminaciones, las cargas de cuidado asumidas a lo largo de la vida e incluso la mayor esperanza de vida hacen que muchas mujeres enfrenten la vejez en condiciones particulares, frecuentemente marcadas por la desprotección, la vulnerabilidad social, la soledad y la dependencia económica.

91. Pero el género también incide en el envejecimiento de las personas mayores LGBTIQ+, quienes también experimentan este proceso de manera particular. Un primer factor a destacar es la invisibilización de la sexualidad y de las identidades de género diversas en la vejez que se ha destacado en algunos estudios⁶⁵, la cual hace que en muchos casos el envejecimiento en estas personas esté marcado por sentimientos de negación o vergüenza de la identidad de género u orientación sexual⁶⁶.

92. Por otro lado, las personas mayores LGBTIQ+ enfrentan mayores riesgos de aislamiento y exclusión social⁶⁷. En muchos casos, las trayectorias de discriminación y rechazo a lo largo de la vida generan un debilitamiento de las redes familiares y comunitarias. Muchas de estas personas han sido excluidas por sus familias de origen o no cuentan con descendencia, de manera que sus principales apoyos se construyen a partir de amistades, parejas o familias

⁶³ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2009). Population Ageing and Development 2009 Chart. Disponible en <http://www.un.org/esa/population/publications/ageing/ageing2009.htm>.

⁶⁴ Defensoría del Pueblo de Colombia (2020). Hacia un cambio de paradigma sobre la vejez en Colombia: del asistencialismo a la garantía de derechos. Informe defensorial. Bogotá. Disponible en: https://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/Informe_defensorial_vejez_colombia_agosto2020.pdf

⁶⁵ Ortega Mantecón, A. (2021). La homosexualidad en la tercera edad a través de los filmes Hannah Free (Wendy Jo Carlton, 2009) y Cloudburst (Thom Fitzgerald, 2011). GénEros. Revista de Investigación y Divulgación sobre los Estudios de Género, 27(28), 33-61.

⁶⁶ Torres Alonso, E. (2023). Invisibles. Envejecimiento, vejez y comunidad LGBT+. Episteme. Revista de divulgación en estudios socio territoriales, 15(2). <https://doi.org/10.15332/27113833.9695>

⁶⁷ Suárez Rehaag, D. y Bolaños Torres, D. (2019). Personas mayores lesbianas, gais, bisexuales y transgénero (LGBT): derechos humanos y bienestar socioeconómico olvidados. 23 de diciembre. Boletín Envejecimiento y Desarrollo - Núm. 17. <https://www.cepal.org/es/notas/personasmayores-lesbianas-gais-bisexualestransgenero-lgbt-derechos-humanosbienestar>.

elegidas⁶⁸. Aunque estas redes cumplen una función fundamental de cuidado y acompañamiento, pueden resultar insuficientes, debilitarse con el paso del tiempo o carecer de los mecanismos de protección y apoyo que tradicionalmente se asocian a los vínculos familiares, lo que incrementa los riesgos de soledad, dependencia y vulnerabilidad.

93. Asimismo, también se ha señalado que esta población puede vivir procesos de envejecimiento prematuro⁶⁹. La experiencia de la vejez no depende únicamente de una edad cronológica determinada, sino también de las condiciones materiales, sociales y simbólicas en las que se llega a esta etapa de la vida. Por tanto, las experiencias acumuladas de discriminación, exclusión social y marginación pueden acelerar la aparición de condiciones asociadas al envejecimiento. En este sentido, se ha evidenciado que las personas mayores LGBTIQ+ presentan con mayor frecuencia y mucho antes peores indicadores de salud, mayores antecedentes de aislamiento social y una exposición acumulada a situaciones de violencia y discriminación a lo largo de sus vidas⁷⁰. En consecuencia, la experiencia de la vejez de las personas LGBTIQ+ enfrenta formas acumulativas e interseccionales de discriminación derivadas de la convergencia entre la edad, la orientación sexual y la identidad de género⁷¹.

94. En segundo lugar, para comprender el envejecimiento en Colombia es indispensable entender la discapacidad como una condición que atraviesa las experiencias de vejez. La discapacidad, entendida como el resultado de la interacción entre las condiciones individuales de las personas y las barreras presentes en el entorno social, físico e institucional⁷², constituye una perspectiva fundamental desde la cual debe analizarse este periodo de la vida.

95. Sobre esto es importante diferenciar dos fenómenos distintos. Por una parte, se encuentra el envejecimiento de las personas con discapacidad, es decir, de quienes han vivido durante buena parte de su vida con una determinada condición de discapacidad y llegan a la vejez con ella. Por otra parte, se encuentra el proceso de envejecimiento de personas cuyas capacidades físicas, sensoriales o cognitivas se han visto progresivamente modificadas como consecuencia del proceso natural de envejecimiento.

96. En relación con esto último, es decir, las transformaciones funcionales asociadas al envejecimiento en general, el DANE reportó que, para el año 2020, el 18,7 % de las personas mayores manifestó tener alguna discapacidad, lo que equivale aproximadamente a 1,2 millones de personas⁷³. Este grupo representa cerca del 44,4 % del total de personas con discapacidad en el país. Estas cifras muestran que las políticas sobre envejecimiento no pueden ser ajenas al enfoque de discapacidad, pues una proporción significativa de las personas mayores enfrenta limitaciones funcionales que, al interactuar con barreras del

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Torres Alonso, E. (2023). Invisibles. Envejecimiento, vejez y comunidad LGBT+. *Episteme. Revista de divulgación en estudios socio territoriales*, 15(2). <https://doi.org/10.15332/27113833.9695>

⁷⁰ Granados Cosme, J. A. y Lee Hale, N. (2021). Salud y tercera edad: envejecimiento en personas LGBT. *Salud Problema*, 14(29), 48-60.

⁷¹ Gramajo Graña, N. C. (2024). Relaciones entre envejecimiento activo y población LGTB+. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 9(17). <https://doi.org/10.35305/prcs.v9i17.792>.

⁷² Sentencia C-025 de 2021.

⁷³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y Fundación Saldarriaga Concha (2021). *Personas mayores en Colombia: hacia la inclusión y la participación*. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/notas-estadisticas/nov-2021-nota-estadistica-personas-mayores-en-colombia.pdf>.

entorno físico, social e institucional, pueden restringir su participación y el ejercicio efectivo de sus derechos.

97. Por otra parte, es importante entender cómo es el envejecimiento de las personas con discapacidad. Este fenómeno ha recibido escasa atención en la investigación y en las políticas públicas, pese a su creciente relevancia⁷⁴. En efecto, el aumento de la esperanza de vida de esta población plantea importantes desafíos para los sistemas de protección social y las maneras de entender el cuidado⁷⁵.

98. Para muchas personas con discapacidad, el envejecimiento supone la aparición de nuevas barreras asociadas a los cambios propios de la edad. Muchas personas mayores con discapacidad se enfrentan a prejuicios y estereotipos que las representan como sujetos dependientes, improductivos o carentes de autonomía⁷⁶. En consecuencia, estas personas suelen experimentar formas agravadas de discriminación y exclusión derivadas de la convergencia entre los estereotipos asociados tanto a la discapacidad como a la vejez⁷⁷.

99. En ese sentido se ha demostrado que, para muchas personas con discapacidad, la llegada a la vejez también está acompañada de una profunda incertidumbre sobre el futuro de sus cuidados y apoyos cotidianos⁷⁸. Con el paso de los años, quienes han desempeñado durante décadas las labores de cuidado -en muchos casos sus padres, madres o familiares cercanos- también envejecen, pierden autonomía o fallecen. En algunos casos, las personas con discapacidad sobreviven a sus cuidadores principales y enfrentan situaciones de soledad, desprotección o ruptura de sus vínculos cotidianos, lo que evidencia que la vejez no solo implica cambios físicos o de salud, sino también transformaciones profundas en las relaciones de cuidado y en las condiciones materiales que hacen posible una vida autónoma y digna⁷⁹.

100. Sin embargo, la experiencia del envejecimiento de las personas con discapacidad no puede comprenderse únicamente desde la vulnerabilidad. También es importante reconocer que muchas de estas personas llegan a la vejez después de haber desarrollado, a lo largo de sus trayectorias vitales, estrategias de adaptación frente a las barreras físicas, comunicativas y actitudinales que han enfrentado a lo largo de su vida⁸⁰. Así, estas personas pueden afrontar algunos de los cambios propios del envejecimiento con mayores herramientas, pues han debido construir respuestas y mecanismos de adaptación desde etapas tempranas. Incluso, algunos autores sostienen que esta

⁷⁴ Aguado Díaz, A.-L., & Alcedo Rodríguez, M. Á. (2004). Necesidades percibidas en el proceso de envejecimiento de las personas con discapacidad. *Psicothema*, 16(2), 261–269.

⁷⁵ Los profesores Aguado Díaz y Alcedo Rodríguez señalaron que “El envejecimiento de este colectivo de personas con discapacidad está teniendo un fuerte impacto en la política social, en la prestación de servicios y en la práctica profesional. Gran parte de este interés está muy relacionado con la relevancia social que va tomando este colectivo, especialmente en lo relativo a su trascendencia cuantitativa”. En: Aguado Díaz, A.-L., & Alcedo Rodríguez, M. Á. (2004). Necesidades percibidas en el proceso de envejecimiento de las personas con discapacidad. *Psicothema*, 16(2), 261–269.

⁷⁶ Huenchuan, S. (ed.) (2022). *Visión multidisciplinaria de los derechos humanos de las personas mayores*. Ciudad de México. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47835-vision-multidisciplinaria-derechos-humanos-personas-mayores>.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Bigby, C. (2004). *Ageing with a lifelong disability: A guide to practice, program, and policy issues for human services professionals*. Jessica Kingsley Publishers

⁷⁹ Heller, Tamar y Factor, Arnold. *Aging Family Caregivers and Adults with Developmental Disabilities*

⁸⁰ Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI). (2012). *El envejecimiento de las personas con discapacidad: Documento de posición del CERMI Estatal*. Ediciones Cinca. Disponible en: <https://consaludmental.org/publicaciones/Envejecimientopersonascondiscapacidad.pdf>

trayectoria puede favorecer una comprensión más natural del envejecimiento y de los procesos de pérdida funcional asociados a la edad⁸¹.

101. En síntesis, la discapacidad atraviesa de múltiples maneras la experiencia del envejecimiento. Para algunas personas, la vejez supone convivir con limitaciones funcionales que aparecen con el paso del tiempo y que, al interactuar con las barreras del entorno, pueden restringir su autonomía y participación. Para otras, la vejez genera formas agravadas de discriminación. Por ello, comprender la relación entre discapacidad y vejez exige reconocer tanto las barreras y riesgos que enfrentan estas personas como las capacidades y experiencias que han construido a lo largo de sus trayectorias de vida.

102. En tercer lugar, es necesario referirse a una de las dimensiones más relevantes para comprender esta transición demográfica y que, además, tiene una incidencia directa en el presente caso: la ruralidad en el envejecimiento. Las necesidades, condiciones y barreras que enfrenta la población mayor rural en Colombia difieren sustancialmente de aquellas que experimentan las personas mayores en contextos urbanos.

103. En efecto, la población mayor rural enfrenta condiciones particulares de vulnerabilidad⁸². Las personas mayores que viven en zonas rurales o remotas suelen enfrentar dificultades específicas asociadas a su lugar de residencia: la baja densidad poblacional, las distancias geográficas y la difícil accesibilidad, especialmente en los territorios más apartados, representan un desafío para el transporte público, el acceso a servicios y la vida comunitaria⁸³. Debido a estas características, resulta más difícil y costoso crear y mantener una infraestructura integral de servicios como la que suele existir en las áreas urbanas, en ámbitos tales como el transporte, la atención en salud, los servicios sociales, la educación, las tecnologías de la información y las comunicaciones, el comercio y la oferta cultural⁸⁴. Como consecuencia, las personas mayores que habitan áreas rurales tienen un menor acceso a servicios y actividades, lo que afecta el goce efectivo de sus derechos.

104. Por otro lado, el envejecimiento de la población rural también está marcado por las condiciones del mercado laboral que suelen operar en estas zonas. Como lo explicó la Fundación Saldarriaga Concha en su intervención para el presente caso, las características del mercado laboral rural, marcado por altos niveles de informalidad (mientras la informalidad laboral a nivel nacional ronda el 55 %, en las zonas rurales supera el 83 %⁸⁵), la baja presencia institucional y trayectorias laborales inestables, reducen significativamente las posibilidades de cotizar al sistema de seguridad social y acceder a una pensión⁸⁶. Esto hace que la cobertura pensional en estos territorios sea mucho

⁸¹ Smith, K. J., Anderson, S., Pinkerton, A., & Marston, G. (2024). Aging well with a lifelong disability: A scoping review. *The Gerontologist*, 64(9), gnae092. <https://doi.org/10.1093/geront/gnae092>.

⁸² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores (LC/CRE.5/3). Naciones Unidas.

⁸³ Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. (2017). Older persons in rural and remote areas [Las personas mayores en zonas rurales y remotas] (Policy Brief on Ageing No. 18). Naciones Unidas. Disponible en: https://unece.org/DAM/pau/age/Policy_briefs/ECE-WG1-25-E.pdf

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2026). Ocupación informal. Trimestre enero-marzo 2026. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), Boletín técnico. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-informal-y-seguridad-social>

⁸⁶ Intervención de la Fundación Saldarriaga Concha en el marco de la sesión técnica del 8 de mayo de 2026.

menor (en 2019 era inferior al 15 %⁸⁷), lo que incrementa la exposición de las personas mayores a escenarios de vulnerabilidad económica y social⁸⁸. Esto implica una mayor dependencia de programas no contributivos de protección social, menores niveles de autonomía financiera y una protección más precaria frente a riesgos asociados con la enfermedad, la discapacidad, la pérdida de ingresos y las necesidades de cuidado propias de la vejez.

105. En ese contexto, las situaciones de vulnerabilidad adquieren una especial intensidad en las zonas rurales. Las mujeres mayores rurales, por ejemplo, enfrentan formas particulares de desventaja derivadas de la convergencia entre la edad, el género y el territorio⁸⁹. Las menores oportunidades educativas y laborales, la dedicación al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, la limitada protección social y la mayor probabilidad de vivir solas o en condiciones de pobreza profundizan las barreras que enfrentan y las sitúan en una posición de especial vulnerabilidad⁹⁰.

106. Además, el contexto rural experimenta en los últimos años un fenómeno de *sobreenvejecimiento* en el que cada vez hay más personas que alcanzan una edad avanzada⁹¹. Este fenómeno se explica, en parte, por la migración de la población joven hacia los centros urbanos, lo que ha dejado numerosos territorios con una población progresivamente envejecida y con menores redes de soporte familiar y comunitario⁹².

107. En síntesis, la experiencia del envejecimiento en las zonas rurales está atravesada por condiciones particulares de aislamiento geográfico, precariedad económica y menor acceso a bienes y servicios esenciales. Por ello, comprender la vejez rural exige reconocer que el territorio constituye un factor determinante en las condiciones de envejecimiento y que las personas mayores que habitan zonas rurales experimentan barreras específicas que deben ser consideradas por las políticas públicas y las instituciones encargadas de garantizar sus derechos.

108. En cuarto lugar, es preciso referirse a la pobreza, otro factor que condiciona la calidad de vida en la vejez. Aunque en el sistema económico actual la situación socioeconómica influye en el bienestar de todas las personas a lo largo de todo el ciclo vital, los impactos que tiene esta situación adquieren una especial intensidad durante esta etapa de la vida, en la medida en que suelen incrementarse las necesidades de cuidado, la atención en salud y el apoyo social. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la calidad de vida de las personas mayores depende, entre otros factores, de dos elementos fundamentales: la esperanza de vida saludable y la seguridad de ingresos⁹³. Por esta razón la pobreza tiene un impacto particular en el envejecimiento: las personas mayores que han vivido en condiciones de privación económica

⁸⁷ Otero-Cortés, A. S. (2019). El mercado laboral rural en Colombia, 2010-2019 (Documento de Trabajo sobre Economía Regional y Urbana, No. 281). Banco de la República. <https://doi.org/10.32468/dtseru.281>

⁸⁸ Intervención de la Fundación Saldarriaga Concha en el marco de la sesión técnica del 8 de mayo de 2026.

⁸⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Envejecimiento en América Latina y el Caribe: inclusión y derechos de las personas mayores (LC/CRE.5/3). Naciones Unidas.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Observatorio de Personas Mayores. (2004). Envejecimiento en el mundo rural: necesidades singulares, políticas específicas. Perfiles y Tendencias. Disponible en: <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/boletinsobreenvejec11.pdf>

⁹² Insumo enviado por la Fundación Saldarriaga Concha en el trámite de la sesión técnica.

⁹³ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2024). Envejecer en América Latina y el Caribe: protección social y calidad de vida de las personas mayores, Washington D.C. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/envejecer-en-america-latina-y-el-caribe-proteccion-social-y-calidad-de-vida-de-las-personas-mayores>

suelen llegar a la vejez con menores niveles de ahorro, trayectorias laborales informales, peores condiciones de salud y redes de apoyo más frágiles.

109. Por esta razón también la situación socioeconómica de cada sociedad va a determinar el estado de vulnerabilidad de su población mayor. Según la CEPAL, la vejez de las personas que han vivido en países con menores niveles de protección social y desarrollo económico no se experimenta de la misma manera⁹⁴. Por ejemplo, las personas mayores de América Latina – una región caracterizada, en términos generales, por una cobertura limitada de los sistemas de seguridad social- dependen en gran medida de las denominadas transferencias familiares, es decir, del apoyo económico y material que brindan las familias ante la insuficiencia de ingresos propios o la ausencia de pensiones⁹⁵. Esta situación modifica las dinámicas de cuidado y de solidaridad intergeneracional y convierte a las redes familiares en un mecanismo fundamental de subsistencia para una parte importante de la población mayor.

110. Finalmente, es preciso referirse al componente étnico, que también es importante para entender la experiencia de envejecimiento en Colombia. El periodo de la vejez y el proceso de envejecimiento pueden adquirir significados variados para quienes han vivido en contextos culturales distintos. En muchas comunidades indígenas, por ejemplo, las personas mayores son reconocidas como depositarias de la memoria colectiva, guardianas del conocimiento ancestral y mediadoras de la relación espiritual con el territorio⁹⁶. De manera similar, en numerosas comunidades afrodescendientes las personas mayores desempeñan un papel central en la preservación de las tradiciones, la transmisión de saberes y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios⁹⁷. Por ello, resulta indispensable que las instituciones reconozcan y valoren el papel fundamental que estas personas tienen en la preservación de la identidad cultural, la transmisión intergeneracional de saberes y la cohesión comunitaria.

111. También es importante tener en cuenta que las personas mayores pertenecientes a pueblos indígenas y comunidades étnicas experimentan la vejez en contextos atravesados por desigualdades históricas, territoriales y socioeconómicas⁹⁸. Así, algunas personas mayores indígenas asocian el envejecimiento principalmente con la pérdida de la capacidad física para trabajar, circunstancia que modifica profundamente su posición dentro de la familia y la comunidad⁹⁹.

112. En suma, el componente étnico permite reconocer que en muchas culturas las personas mayores ocupan un lugar central como portadoras de la memoria, transmisoras de conocimientos y referentes de la vida comunitaria. Asimismo

⁹⁴ Huenchuan, S., y Guzmán, J. M. (2007). Seguridad económica y pobreza en la vejez: tensiones, expresiones y desafíos para el diseño de políticas. Notas de Población, (83), 99-125. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁹⁵ Ibis.

⁹⁶ García HD, García WA, Curcio CL (2024). Aging in Indigenous Communities: Perspective from Two Ancestral Communities in the Colombian Andean-Amazon Region. J Cross Cult Gerontol. 2024 Jun;39(2):189-205. doi: 10.1007/s10823-023-09495-1.

⁹⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL (2018). Envejecimiento, personas mayores y agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Perspectiva regional y de derechos humanos. Naciones Unidas. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44369/1/S1800629_es.pdf

⁹⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006). Pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: información sociodemográfica para políticas y programas. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4131/S2006017_es.pdf

⁹⁹ Waters, W. F., y Gallegos, C. A. (2011). Salud y bienestar del adulto mayor indígena. Quito: Universidad San Francisco de Quito, Instituto de Investigación en Salud y Nutrición (ISYN), Organización Panamericana de la Salud y HelpAge International.

estas experiencias se encuentran atravesadas por desigualdades históricas, territoriales y sociales. Por tanto, es importante reconocer que las concepciones sobre la vejez, el envejecimiento y el papel de las personas mayores no son uniformes, sino que varían según los contextos. En consecuencia, las instituciones deben aproximarse a estas experiencias desde una perspectiva intercultural, que permita comprender el significado que cada comunidad atribuye a la vejez y reconocer el valor que las personas mayores tienen dentro de sus propios entornos sociales y culturales.

113. Ante este panorama, resulta claro que la transición demográfica en el país es una realidad que no puede ser abordada únicamente desde una perspectiva etaria. La población mayor no es una categoría homogénea; por el contrario, es un grupo de personas que refleja la diversidad que caracteriza a la sociedad colombiana. Por eso sus condiciones deben ser reconocidas y consideradas tanto para comprender, en su verdadera dimensión, el proceso de transformación etaria, como para garantizar la provisión de servicios y asegurar la protección de derechos.

114. En efecto, como se indicó, existen brechas territoriales, económicas e institucionales que evidencian que las respuestas estatales no pueden ser uniformes, sino que deben partir de las realidades específicas que enfrenta la población mayor en los distintos contextos del país. A ello se suma que, como lo indicó el DANE en la sesión técnica realizada el 8 de mayo de 2026, la relativa novedad de este fenómeno y la ausencia de una política pública integral han impedido consolidar información suficiente y sistemática sobre los procesos de envejecimiento y sus impactos territoriales.

115. En conclusión, en este apartado se caracterizó la transición demográfica y las diferentes experiencias de vejez que la atraviesan. Se constató que esta transición etaria ocurre en medio de profundas desigualdades territoriales y sociales, que evidencian la necesidad de construir una política pública ajustada a las necesidades diferenciadas de la población mayor. Por ello, en el siguiente apartado, la Corte se pronunciará sobre el estado de la política pública dirigida a las personas mayores en el país.

4.6 La política pública de vejez y de envejecimiento en Colombia

116. En el apartado anterior se evidenció la importancia de la transformación de la estructura etaria que se vive en Colombia. Esto requiere una respuesta institucional apropiada, que entienda de manera estructural este proceso. Como el presente caso se relaciona con la prestación de un servicio dirigido a la población mayor y con las condiciones en las que este se garantiza, la Corte analizará, en este acápite, la evolución y el estado actual de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. Con este propósito, se ahondará en su alcance e implementación, así como también se identificarán algunos de los principales desafíos institucionales que aún persisten para garantizar de manera efectiva los derechos de las personas mayores.

4.6.1 Evolución de la política pública de vejez en Colombia

117. Un primer momento de esta política estuvo marcado por la construcción de un marco normativo e institucional orientado a la protección y garantía de los derechos de la población mayor. Sus fundamentos se encuentran,

principalmente, en la Constitución Política de 1991, cuyo artículo 46 consagró un mandato especial de protección a favor de las personas mayores y atribuyó al Estado, la sociedad y la familia la responsabilidad de concurrir a su cuidado y asistencia. Del mismo modo este proceso se consolidó con la expedición del Conpes 2793 de 1995 -que formuló los primeros lineamientos de política pública dirigidos a la atención del envejecimiento y la vejez- y con la expedición de diversos instrumentos internacionales sobre envejecimiento y derechos humanos¹⁰⁰.

118. Sin embargo, el avance de la transición demográfica, la consolidación de nuevos compromisos internacionales y el desarrollo de un proceso de concertación que tuvo lugar en 2003 y 2006 entre entidades estatales, organizaciones de personas mayores, universidades, investigadores y entidades territoriales, permitieron identificar nuevos desafíos asociados al envejecimiento y la vejez en Colombia¹⁰¹. Este proceso evidenció la necesidad de contar con una política pública integral que respondiera a las transformaciones demográficas y a las condiciones de vulnerabilidad que enfrentaban las personas mayores.

119. En este contexto se consolidó un segundo momento en la evolución de la política pública: la formulación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007–2019. La Ley 1151 de 2007, mediante la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006 a 2010, encomendó al entonces Ministerio de la Protección Social la definición y el desarrollo de esta política, que se construyó a partir de los diagnósticos, discusiones y consensos alcanzados durante el proceso de concertación adelantado en los años anteriores.

120. Por esta razón el Ministerio de la Protección Social expidió un documento denominado Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007–2019¹⁰². Dicho documento señaló que la política pública de vejez se regía alrededor de cuatro ejes fundamentales: la promoción y garantía de los derechos humanos de las personas mayores, la protección social integral, el envejecimiento activo y la formación e investigación en la materia.

121. Los lineamientos de esta política fueron posteriormente desarrollados mediante diversas disposiciones legislativas. En primer lugar, la Ley 1171 de 2007 estableció beneficios económicos, educativos, recreativos y de acceso preferente a servicios públicos y privados con el propósito de mejorar la calidad de vida de las personas mayores. Por su parte, la Ley 1276 de 2009 ordenó la protección de las personas adultas mayores, a través de los centros vida o centros día, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida. Finalmente, la Ley 1315 de 2009 reguló las condiciones mínimas de funcionamiento de estos centros.

¹⁰⁰Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento (1982), Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad (Resolución 46/91 de la Asamblea General de la ONU, 1991), Proclamación sobre el Envejecimiento (ONU, 1992), Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento (2002), Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Madrid (Santiago de Chile, 2003).

¹⁰¹ Ministerio de la Protección Social. (2007). Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007–2019. República de Colombia. Disponible en: https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/pm_politica_publica_envejecimiento.pdf.

¹⁰² Ministerio de la Protección Social. (2007). Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007–2019. República de Colombia. Disponible en: https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/pm_politica_publica_envejecimiento.pdf.

122. Es necesario detenerse en la Ley 1251 de 2008, que se expidió en esta época. Esta disposición estableció los principios rectores que deben orientar la política pública de envejecimiento y vejez en Colombia. Así, señaló que principios como la dignidad humana, la igualdad, la solidaridad, la participación, la autonomía y la accesibilidad son parámetros vinculantes para el diseño, la implementación y la evaluación de todas las acciones estatales dirigidas a las personas mayores.

123. Esta ley incorpora de manera expresa la necesidad de remover las barreras que dificultan el acceso efectivo de las personas mayores a los servicios y prestaciones del Estado. En esa línea, dispone que el Estado debe garantizar el acceso de esta población a los beneficios sociales en condiciones que permitan superar las desigualdades sociales y territoriales, y exige que los servicios públicos cuenten con una infraestructura adecuada y accesible para las personas mayores.

124. Finalmente, uno de los aportes más importantes de la Ley 1251 de 2008 consiste en reconocer que la política pública de envejecimiento y vejez debe formularse a partir de las necesidades diferenciadas de las personas mayores. Este mandato representa un cambio significativo en la concepción jurídica de la vejez en Colombia, pues la ley no se limita a reconocer derechos o a imponer deberes precisos de protección. Por el contrario, establece una obligación para el Estado de incorporar en el diseño, la implementación y la evaluación de todas las políticas, planes y programas dirigidos a esta población, los principios rectores previstos en la propia ley, de manera que las intervenciones públicas respondan efectivamente a sus condiciones, necesidades y formas de vida.

125. A pesar de estos avances, en el país se presentaron cambios institucionales y normativos¹⁰³, así como avances conceptuales relacionados con las desigualdades acumuladas a lo largo de la vida en la vejez, la relación entre derechos humanos, longevidad y organización social del cuidado. Todo esto puso de presenta la necesidad de actualizar la política pública¹⁰⁴. Además, la experiencia derivada de la implementación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez de 2007 reveló importantes dificultades para su desarrollo territorial. Así, por ejemplo, se evidenció que entre 2008 y 2013 solo 14 entidades territoriales adoptaron políticas locales de envejecimiento y vejez¹⁰⁵.

126. Algunos investigadores también señalaron que varias de las metas de esta política pública conservaban un enfoque predominantemente asistencial, centrado en la provisión de subsidios monetarios, alimentarios y de transporte, sin avanzar suficientemente hacia estrategias de garantía integral de derechos¹⁰⁶. También se constató que la política no definió con claridad una entidad responsable de su ejecución ni un mecanismo específico de seguimiento y control. Aunque identificó las posibles fuentes de financiación,

¹⁰³ En particular la expedición de la Ley 1251 de 2008 que establece el marco legal para proteger, promover y defender los derechos de los adultos mayores y la creación del Ministerio de Salud y Protección Social.

¹⁰⁴ Explicación de los antecedentes de la actualización de la política pública de 2014. En: Ministerio de la Protección Social. (2007). Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2015–2019. República de Colombia. Disponible en: <https://sigesi.valledelcauca.gov.co/documentos/politica-colombiana-de-envejecimiento-humano-y-vejez-2015-2024>

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Aguirre Garzón, C. (2016). Análisis de la política pública nacional de envejecimiento y vejez en Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.10554.18995>.

no precisó la asignación presupuestal necesaria para el cumplimiento de sus objetivos¹⁰⁷.

127. Por esta razón, un tercer momento de la política pública de vejez se consolidó con el proyecto de modificación de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2014–2024, elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social. Esta actualización no implicó una ruptura con la política de 2007, cuyos objetivos, ejes estratégicos y líneas de acción se conservaron. Su principal propósito fue corregir las dificultades de implementación identificadas durante el período 2008-2013, fortalecer la gestión territorial, precisar las competencias institucionales e incorporar nuevos desarrollos conceptuales relacionados con el curso de vida, las desigualdades acumuladas, el cuidado y los derechos humanos¹⁰⁸.

128. La Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015–2024 se estructuró en cuatro ejes estratégicos: (i) la protección de los derechos humanos de las personas mayores; (ii) la protección social integral, que comprende la seguridad económica, la salud y los cuidados; (iii) la promoción de un envejecimiento activo, satisfactorio y saludable; y (iv) la formación de talento humano y la investigación, orientadas a fortalecer la producción de conocimiento y las capacidades institucionales en materia de envejecimiento y vejez.

129. Esta actualización introdujo importantes innovaciones conceptuales e institucionales respecto de la política de 2007. Según el documento elaborado por el Ministerio de Salud y Protección Social sobre la política pública de 2014¹⁰⁹, esta incorporó conceptos como el enfoque de curso de vida, la organización social del cuidado, la distinción entre dependencia funcional y discapacidad, y el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos.

130. En vigencia de este marco de protección se fortaleció y amplió un conjunto de instrumentos orientados a garantizar los derechos de las personas mayores en distintos ámbitos, particularmente en materia de seguridad económica, mecanismos de seguridad social, cuidado y atención. Estos programas y mecanismos reflejaron los avances alcanzados por la política pública de envejecimiento materializados a través de diversas disposiciones legales y reglamentarias:

Tabla 3. Normatividad relacionada con la política pública de envejecimiento.

Componente	Programa o instrumento	Normas principales
Transferencias monetarias	Colombia Mayor	Ley 100 de 1993 (arts. 25-31, Fondo de Solidaridad Pensional); Ley 797 de 2003; Decreto 3771 de 2007; Decreto 1833 de 2016 (Título 14); Resolución 1370 de 2013 del entonces Ministerio del Trabajo; Manual Operativo del Programa Colombia Mayor.
	Pilar Solidario	Ley 100 de 1993; Ley 797 de 2003; Decreto 3771 de 2007; Decreto 1833 de 2016.

¹⁰⁷ Lozada-Martínez, I. D., Carrasquilla Gutiérrez, G., Cuadros Cuadros, R., & Anaya, J.-M. (2024). Por una Colombia amigable para las personas mayores: reflexiones sobre la política pública nacional de vejez y envejecimiento. *Revista Medicina*, (144). <https://doi.org/10.56050/01205498.2341>

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ministerio de la Protección Social. (2007). *Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2015–2019*. República de Colombia. Disponible en: <https://sigesi.valledelcauca.gov.co/documentos/politica-colombiana-de-envejecimiento-humano-y-vejez-2015-2024>

	Subsidios territoriales a personas mayores	Ley 687 de 2001; Ley 1276 de 2009; normas departamentales y municipales que crean estampillas y programas territoriales
Mecanismos de seguridad social	BEPS (Beneficios Económicos Periódicos)	Acto Legislativo 01 de 2005; Ley 1328 de 2009 (art. 87); Decreto 604 de 2013; Decreto 1833 de 2016; Ley 2381 de 2024 (reforma pensional, componente semicontributivo).
	Sistema pensional	Ley 100 de 1993; Ley 797 de 2003; Ley 860 de 2003; Decreto 1833 de 2016.
Cuidado y atención social	Centros de Bienestar del Adulto Mayor (CBAM)	Ley 687 de 2001; Ley 1276 de 2009; Ley 1315 de 2009.
	Centros Día	Ley 1276 de 2009; Ley 1315 de 2009
	Programas de alimentación para personas mayores	Conpes Social 086 de 2004; Conpes Social 092 de 2005; programas territoriales de alimentación y seguridad alimentaria.
	Servicios de cuidado y atención integral	Ley 1251 de 2008; Ley 1315 de 2009; Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2007-2019; Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez 2015-2024.

131. Sin embargo, en los últimos 5 años se han proferido instrumentos y políticas para reestructurar las nuevas metas, en función de los nuevos estudios sobre las realidades de las poblaciones mayores. En efecto, en los últimos años se profirió la Proclamación de la década del envejecimiento saludable 2020-2030 por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Divulgación de los Derechos Humanos para el Envejecimiento Saludable y, de particular relevancia, la Convención Interamericana de Derechos Humanos de personas mayores, cuya ratificación fue aprobada por la Corte Constitucional en la sentencia C-395 de 2021¹¹⁰. A nivel nacional, se expidió la Ley 1850 de 2017, que penaliza el maltrato intrafamiliar, negligencia y abandono de las personas mayores, la Ley 1996 de 2019 que establece el régimen para el ejercicio de la capacidad legal de las personas con discapacidad mayores de edad y la Ley 2040 de 2020, que impulsa el empleo de las personas mayores sin pensión.

132. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores hace parte del bloque de constitucionalidad y constituye un hito en la protección jurídica de esta población. En efecto, este instrumento eleva a rango constitucional a las obligaciones que tiene el Estado con las personas mayores. Su incorporación al ordenamiento jurídico colombiano representó un avance significativo, pues permitió establecer estándares constitucionales para determinar cómo deben ser las actuaciones estatales en el desarrollo de programas o servicios dirigidos a la población mayor.

133. La Convención consolida un cambio de paradigma al abandonar una visión asistencialista de la vejez y reconocer a las personas mayores como sujetos plenos de derechos, cuya autonomía, independencia, participación e inclusión social deben orientar la actuación de todas las autoridades. En desarrollo de ese enfoque, la Convención reconoce un conjunto de derechos.

¹¹⁰ En la sentencia C-395 de 2021 se explicó la importancia de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. En efecto, este es el primer instrumento jurídicamente vinculante dedicado exclusivamente a garantizar los derechos de las personas mayores. Su principal aporte consiste en reconocer a las personas mayores como sujetos plenos de derechos y en comprender la vejez desde una perspectiva de dignidad, autonomía e igualdad. Asimismo, la Convención reconoce la diversidad de las experiencias de envejecimiento e incorpora enfoques diferenciales que permiten atender las situaciones particulares derivadas del género, la discapacidad, la pertenencia étnica, la pobreza o el territorio.

134. Para efectos del caso que se examina en esta sentencia, se destacan los siguientes: (i) la accesibilidad (art. 26), que impone a los Estados la obligación de eliminar las barreras físicas, geográficas, de transporte y de comunicación que impidan a las personas mayores acceder, en condiciones de igualdad, a los servicios y prestaciones públicas; (ii) la independencia y autonomía (art. 7), el cual exige adoptar medidas para que las personas mayores puedan desarrollar su proyecto de vida sin depender innecesariamente de terceros; (iii) la igualdad y a la no discriminación por razones de edad (art. 5), que obliga a las autoridades a incorporar las condiciones particulares de esta población en el diseño e implementación de las políticas públicas y a prevenir formas de discriminación directa e indirecta.

135. Todos estos derechos se encuentran atravesados por el reconocimiento del derecho a vivir con dignidad en la vejez, de modo que las actuaciones estatales deben preservar la autonomía, la integridad y las condiciones materiales necesarias para que las personas mayores puedan ejercer plenamente sus derechos.

136. Estos acontecimientos normativos, institucionales y sociales dieron lugar a que el Gobierno Nacional expidiera la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022–2031. Esta política se estructura en seis ejes estratégicos orientados a garantizar una vejez digna¹¹¹. A diferencia de las políticas públicas de vejez de los años 2007 y 2015, que se encontraban principalmente contenidas en documentos de política pública, el Decreto 681 de 2022 incorpora la política al ordenamiento jurídico mediante la adición de un nuevo capítulo al Decreto 780 de 2016¹¹². Este instrumento reconoce el derecho de las personas mayores a acceder a servicios de cuidado de largo plazo en condiciones de calidad y especial protección.

137. El decreto tiene un solo artículo que establece dos mecanismos institucionales fundamentales para la implementación de la política:

(i) La formulación del Plan Nacional de Acción Intersectorial para la Implementación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez (PAI). Este plan determinará los aspectos técnicos como los responsables, los mecanismos de articulación, los recursos e indicadores de gestión y el resultado e impacto asociados a cada una de las líneas de acción previstas en la política.

(ii) La creación del Observatorio Nacional de Envejecimiento y Vejez, a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social, con la función de recopilar, sistematizar, analizar, documentar y divulgar la información relacionada con el envejecimiento y la vejez. Este observatorio tiene como finalidad realizar el seguimiento y monitoreo de la implementación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez y de la ejecución de su correspondiente Plan Nacional de Acción Intersectorial.

138. Un elemento trascendental para la efectividad de la política de atención al envejecimiento y la vejez es la creación del Plan de Acción Intersectorial (PAI). Ello, en la medida en que se trata del mecanismo llamado a responder varias de las dificultades identificadas en las políticas anteriores. En particular, dicho

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

plan tiene la finalidad de definir las acciones concretas, los mecanismos para la producción y sistematización de información, fijar los lineamientos técnicos para las entidades territoriales, precisar las responsabilidades de las distintas entidades involucradas y fortalecer la coordinación institucional necesaria para la implementación efectiva de la política pública.

139. A pesar de la relevancia del PAI en la actualidad no hay claridad acerca del contenido, los lineamientos y el estado de su adopción. Por un lado el Ministerio de Salud en el informe presentado al Congreso sobre el estado de la política pública de vejez y envejecimiento en 2024, señaló que aún no había sido posible expedir este documento¹¹³. Luego, en la Sentencia T-087 de 2026¹¹⁴ la Corte constató que este instrumento aún no había sido formalmente adoptado. Por esta razón exhortó al Ministerio de Igualdad y Equidad para que avanzara con la mayor celeridad en la adopción del Plan de Acción Intersectorial previsto desde 2022.

140. Por su parte, en la sesión técnica del 8 de mayo de 2026 el Ministerio de la Igualdad y la Equidad señaló que el PAI se profirió en el mes de diciembre de 2025. La entidad destacó que dicho plan se definió tras un proceso de articulación entre las entidades del orden nacional y territorial. Igualmente, resaltó que el PAI fue construido mediante un proceso participativo en el que intervinieron activamente los consejeros y consejeras consultivas del espacio nacional. Por último, esa cartera resaltó los avances en la incorporación de enfoques territoriales, diferenciales y de género.

141. Tras la audiencia, la Dirección para Personas Mayores del Ministerio de Igualdad y Equidad remitió a esta Corte un documento explicativo sobre el Plan de Acción Intersectorial (PAI)¹¹⁵. Según este documento, dicho plan se estructura alrededor de seis ejes estratégicos, que son, en principio los mismos que rigen la política pública de vejez. Sin embargo, no remitió el plan, no explicó cómo acceder al PAI en sentido estricto ni cómo conocer los lineamientos específicos para la implementación de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez. En el presente trámite, la Corte requirió al Ministerio de la Igualdad para que remitiera dicho documento¹¹⁶; sin embargo, este no fue incorporado al expediente. Adicionalmente, tampoco existe un mecanismo de acceso público que permita consultarlo directamente¹¹⁷.

142. Esta falta de claridad respecto de las acciones y lineamientos concretos, las obligaciones asignadas a cada una de las entidades involucradas y los mecanismos de coordinación dificultan la implementación de la política pública, pues no se conocen los marcos específicos de acción, las obligaciones de las entidades territoriales, las distintas instituciones involucradas y los demás actores responsables. Adicionalmente, esa opacidad en la información

¹¹³ Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). Informe al Congreso de la República: Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031. Vigencia 2023. Ley 1251 de 2008, artículo 33 y Decreto 681 de 2022. Oficina de Promoción Social, Grupo de Gestión Integral en Promoción Social.

¹¹⁴ En la que estudió el caso de una persona mayor que solicitaba el acceso a un cupo en un Centro Día.

¹¹⁵ El documento enviado por el Ministerio de la Igualdad expone los objetivos del PAI. Sin embargo, tras requerir al Ministerio para la entrega del documento técnico, no fue posible acceder al documento completo del PAI que contiene las 102 acciones concretas que integran el plan y que facilitan la coordinación institucional y el seguimiento de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031. Tampoco es posible encontrar dicho documento en internet.

¹¹⁶ Se requirió mediante auto de 22 de junio de 2026.

¹¹⁷ En ese sentido, por ejemplo, se puede ver que el PAI proferido en 2015 por el Ministerio de Protección Social aparecía directamente en el documento de política pública que se puede consultar en internet.

impide que la ciudadanía conozca los contenidos concretos de la acción estatal sobre los cuales puedan ejercer el seguimiento y exigir su cumplimiento.

143. De hecho, en línea con esta preocupación, algunos investigadores destacan que la falta de claridad sobre la articulación institucional es un problema permanente en la implementación de la política pública de vejez¹¹⁸. Así, por ejemplo, un estudio reciente que hizo un análisis de la implementación de esta política señaló que las limitaciones de recursos financieros, las dificultades de coordinación entre los distintos sectores y niveles de gobierno, y las debilidades en la generación de información son los principales problemas para que los propósitos de esta política realmente se materialicen.

4.6.3 La política pública de vejez en Colombia: avances, retos y perspectivas

144. Todo este análisis de la evolución de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez permite identificar importantes avances normativos e institucionales en la protección de las personas mayores en Colombia. Desde la política pública de 2007 se incorporó un enfoque de derechos humanos y de envejecimiento activo que ha orientado las sucesivas actualizaciones de la política. Además, es valioso que las políticas públicas de vejez hayan sido formuladas y actualizadas mediante procesos de concertación con entidades estatales, organizaciones de personas mayores, la academia y diversos sectores sociales. Esto evidencia un importante componente participativo en su construcción.

145. De igual manera, la incorporación de los desarrollos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos y conceptos como el enfoque de curso de vida, la organización social del cuidado, la distinción entre dependencia funcional y discapacidad constituye un avance significativo en la comprensión del envejecimiento y la vejez. Gracias a esta evolución, la política pública ha permitido fortalecer programas de protección económica, servicios de cuidado y mecanismos de atención social. Asimismo, vale la pena destacar que gracias a estos lineamientos se han expedido normas de vital importancia que están destinadas a combatir el edadismo, prevenir el maltrato y la exclusión de las personas mayores y promover su participación e inclusión en la vida social.

146. Sin embargo, también se evidencia la persistencia de dificultades estructurales que han limitado su implementación efectiva.

147. Una primera dificultad se relaciona con **la falta de articulación entre la Nación y las entidades territoriales**. En efecto, desde las mesas de trabajo y los procesos de evaluación que dieron lugar a la actualización de la política pública de 2007 se identificaron problemas asociados con la adopción de políticas locales. Así, por ejemplo, se constató que, después de siete años de

¹¹⁸ Entre estos se pueden ver: Aaron Zubiría, L. M. (2024). Desafíos y perspectivas de la política pública del envejecimiento en Colombia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 29(105), 77–93. Rodríguez, C., López, E., y Ramírez, M. (2020). Acceso a servicios de salud en la política pública del envejecimiento en Colombia. *Revista de Salud Pública*, 45(3), 75-83 <https://doi.org/10.52080/rvgluz.29.105.6>; Martínez, J., Pérez, L., y Gómez, M. (2021). García, A. M. L. (2021). Análisis del proceso de implementación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de Ibagué. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26 (número especial 5), 457-474.

vigencia de la política, únicamente catorce entidades territoriales habían adoptado algunas políticas de envejecimiento y vejez.

148. Las organizaciones sociales y la defensoría también ratificaron este diagnóstico sobre las entidades territoriales. En particular, la Universidad Abierta para la Tercera Edad (UNI3) fue contundente al señalar, con fundamento en el análisis de aproximadamente cuarenta planes de desarrollo territorial, que en la mayoría de ellos no se incorporan de manera efectiva los lineamientos de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez. A todo ello se suma que el Plan de Acción Intersectorial previsto en el Decreto 681 de 2022, instrumento llamado a establecer los lineamientos técnicos y los mecanismos de coordinación territorial para la implementación de la política, solo fue adoptado en 2025 y aún presenta dificultades de acceso y difusión.

149. Estas circunstancias han generado una brecha entre los lineamientos nacionales y las capacidades reales de ejecución en los territorios. Asimismo, han producido escenarios de incertidumbre institucional para las personas mayores, quienes con frecuencia desconocen cuál es la entidad responsable de garantizar sus derechos o de atender las necesidades derivadas del envejecimiento y la vejez.

150. Es importante señalar que esta dificultad no es exclusiva de la política pública de envejecimiento y vejez. Los estudios sobre la implementación de las políticas públicas en Colombia han advertido que la coordinación entre la Nación y las entidades territoriales constituye un elemento determinante para su adecuada ejecución¹¹⁹. En particular se ha constatado que la coordinación vertical de la política social en el país ha sido limitada, pues las entidades territoriales tienen una escasa participación en el diseño de los programas y en la definición de los criterios de focalización de los beneficiarios¹²⁰. Esta situación dificulta la articulación entre los distintos niveles de gobierno y puede afectar la capacidad de las políticas públicas para responder a las necesidades y particularidades de los territorios.

151. Una segunda deficiencia que puede identificarse corresponde a las **debilidades en materia de gobernanza y coordinación institucional**. Aunque la actualización de la Política Colombiana de Envejecimiento Humano y Vejez de 2014 incorporó un Plan de Acción Intersectorial orientado a precisar las responsabilidades de las distintas entidades involucradas, lo cierto es que dicho instrumento fue elaborado hace más de una década, en un contexto institucional sustancialmente distinto al actual. Varias de las entidades que hoy tienen competencias relevantes en materia de envejecimiento y vejez no existían para entonces, entre ellas el Ministerio de Igualdad y Equidad, al que posteriormente se le atribuyó la rectoría de la política pública. A lo que se suma una dificultad adicional con la liquidación de dicho ministerio.

152. Esto coincide con lo analizado por un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación¹²¹ sobre las dificultades de coordinación

¹¹⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021). Mecanismos de coherencia y coordinación de las políticas sociales. CEPAL.

¹²⁰ Zapata, J. G. (2009). Coordinación y gestión de la política social en Colombia (Serie Políticas Sociales No. 148). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://repositorio.cepal.org/items/2a6e90d4-c7db-4546-bf4a-0b4f6cc379fb>

¹²¹ Departamento Nacional de Planeación (DNP). Evaluación de impacto del programa Colombia Mayor: ficha técnica autocontenida ajustada. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (Sinergia).

entre las entidades del orden nacional y territorial encargadas de los programas sociales para las personas mayores. En el marco de las acciones de las entidades del orden nacional y territorial se generan vacíos en la gestión, duplicidades o incertidumbres sobre las responsabilidades que corresponden a cada actor institucional. En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo, a partir de una encuesta realizada sobre el funcionamiento del programa Colombia Mayor – el programa de transferencias monetarias más importante del país-, identificó importantes barreras para el acceso efectivo al subsidio por la falta de coordinación entre actores institucionales¹²².

153. Las dificultades de coordinación también fueron reconocidas por la Dirección de Vejez del Ministerio de Igualdad y Equidad durante la sesión técnica realizada en el marco de este proceso. Dicha entidad señaló que la propia arquitectura institucional de la política de envejecimiento y vejez genera fenómenos de fragmentación y dispersión en la implementación de las acciones estatales. En particular, indicó que persisten dinámicas de compartimentación entre las entidades públicas y sus respectivas competencias, lo que dificulta la construcción de respuestas integrales frente a las necesidades de las personas mayores.

154. Los intervinientes provenientes de organizaciones sociales también señalaron que la fragmentación institucional constituye uno de los principales obstáculos para la implementación de la política pública de envejecimiento y vejez¹²³. En el mismo sentido, diversos estudios especializados han advertido que las dificultades de articulación entre los distintos sectores y niveles de gobierno afectan la capacidad de las entidades para ejecutar de manera coordinada las acciones previstas y garantizar efectivamente los derechos de las personas mayores¹²⁴.

155. La ausencia del PAI mencionada previamente amplifica esta situación: en el ya mencionado informe presentado por el Ministerio de salud y de protección social al Congreso en 2024, se señaló que, al finalizar el proceso de construcción de la matriz del PAI, las 119 acciones contaban únicamente con una “definición parcial de responsables, indicadores, metas, costos y fuentes de recursos”. Esta ausencia de mecanismos eficaces de articulación interinstitucional dificulta la coordinación entre los sectores comprometidos, genera incertidumbre respecto de las competencias de las entidades responsables y produce vacíos en la ejecución de las acciones previstas por la política pública.

156. Esta fragmentación institucional dificulta la coordinación entre las entidades y limita la posibilidad de abordar de manera integral los desafíos asociados al envejecimiento. En consecuencia, aspectos estrechamente relacionados entre sí -como la seguridad económica, la atención en salud, los

Recuperado de [Departamento Nacional de Planeación – Ficha técnica autocontenida ajustada de Colombia Mayor](#).

¹²² Encuesta Forms. Defensoría Delegada para la Infancia y la Vejez. 29 y 30 de abril de 2026.

¹²³ Intervención Deinedt Castellanos en la sesión técnica del 8 de mayo de 2026.

¹²⁴ Entre estos se pueden ver: Aaron Zubiría, L. M. (2024). Desafíos y perspectivas de la política pública del envejecimiento en Colombia. *Revista Venezolana de Gerencia*, 29(105), 77–93. Rodríguez, C., López, E., y Ramírez, M. (2020). Acceso a servicios de salud en la política pública del envejecimiento en Colombia. *Revista de Salud Pública*, 45(3), 75-83 <https://doi.org/10.52080/rvgluz.29.105.6>; Martínez, J., Pérez, L., y Gómez, M. (2021). García, A. M. L. (2021). Análisis del proceso de implementación de la Política Pública de Envejecimiento y Vejez en el municipio de Ibagué. *Revista Venezolana de Gerencia*, 26 (número especial 5), 457-474.

servicios de cuidado, la participación social, la accesibilidad y la autonomía—suelen ser atendidos mediante normativas e intervenciones dispersas, lo que dificulta la construcción de respuestas articuladas.

157. Sobre este aspecto, la Defensoría del Pueblo advirtió, en un informe sobre las políticas de vejez en Colombia¹²⁵, que la dispersión normativa y la ausencia de un marco institucional suficientemente articulado han dificultado la consolidación de un enfoque de derechos humanos en las políticas dirigidas a las personas mayores.

158. Por tanto, para enfrentar los desafíos del envejecimiento de la población, es necesario adoptar un enfoque holístico en el diseño de las políticas de protección social y que considere explícitamente las interacciones y sinergias entre las transferencias monetarias, los servicios de cuidado y el sistema de seguridad social¹²⁶. En efecto, la fragmentación institucional reduce la capacidad del Estado para responder a problemas complejos que requieren mecanismos permanentes de coordinación intersectorial y multinivel¹²⁷.

159. Una última deficiencia que vale la pena destacar se relaciona con los déficits de seguimiento, producción de información, evaluación y financiación de la política pública. La ausencia de sistemas robustos de monitoreo y de información consolidada sobre las condiciones de vida y las experiencias de envejecimiento y vejez en Colombia ha dificultado la evaluación de resultados y el seguimiento del cumplimiento de las metas previstas. Sobre este punto, el DANE señaló, en el marco de la audiencia pública, que aún existen importantes limitaciones en la producción de información sobre las experiencias de envejecimiento y vejez en el país, lo que dificulta la elaboración de diagnósticos precisos y la identificación de las principales necesidades de esta población.

160. Esta dificultad no es exclusiva de esta política pública. Los estudios sobre el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas en Colombia han identificado que uno de los principales desafíos institucionales consiste en la insuficiente generación, disponibilidad y utilización de información y evidencia para orientar la toma de decisiones¹²⁸. En muchos casos, las entidades públicas carecen de información suficiente sobre las condiciones reales de la población destinataria o no incorporan de manera sistemática la evidencia disponible en el diseño y ajuste de las intervenciones¹²⁹.

161. A su vez, el Informe al Congreso sobre la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez indicó que, al finalizar la construcción de la matriz del Plan de Acción Intersectorial, muchas de las metas fueron formuladas a costo

¹²⁵ Defensoría del Pueblo. (2020). Hacia un cambio de paradigma sobre la vejez en Colombia: del asistencialismo a la garantía de derechos. Defensoría del Pueblo. Disponible en: https://archivo.cepal.org/pdfs/ebooks/Informe_defensorial_vejez_colombia_agosto2020.pdf

¹²⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2024). Envejecer en América Latina y el Caribe: protección social y calidad de vida de las personas mayores, Washington D.C. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/envejecer-en-america-latina-y-el-caribe-proteccion-social-y-calidad-de-vida-de-las-personas-mayores>

¹²⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2015). Institucionalidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42061-institucionalidad-social-america-latina-caribe>

¹²⁸ Departamento Nacional de Planeación. (2022). Documento CONPES 4083. Política para el fortalecimiento del uso y la institucionalidad de la evaluación para la toma de decisiones públicas. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4083.pdf>

¹²⁹ Ibid.

cero o sin una fuente específica de recursos. Estas circunstancias evidencian la persistencia de debilidades en los mecanismos de financiación, evaluación y seguimiento de la política pública y generan incertidumbre sobre la disponibilidad de recursos y las condiciones para su implementación.

162. En consecuencia, la ausencia de indicadores consolidados, sistemas de información robustos y mecanismos claros de seguimiento limita la capacidad de la política para traducir sus objetivos generales en obligaciones concretas, metas verificables y responsabilidades institucionales claramente definidas.

163. Aunque seguramente existen otras fortalezas, desafíos y aspectos técnicos de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez que podrían ser objeto de análisis, la Corte no se pronunciará sobre ellos, pues esto excede el ámbito de la presente sentencia. El propósito de este diagnóstico no es realizar una evaluación pormenorizada de la política pública, sino ofrecer un panorama general que permita comprender cuáles han sido las condiciones de protección de las personas mayores en Colombia y el estado actual de la política de atención y garantía de derechos.

164. Establecido lo anterior y en atención a los hechos que motivaron la acción de tutela, la Corte pasa a analizar una de las medidas económicas más importantes de protección a la población mayor en el país: el programa Colombia Mayor.

4.7 El programa Colombia Mayor

165. Colombia Mayor es uno de los principales programas de atención a las personas mayores en Colombia y constituye el eje de la discusión planteada en el presente caso. Por lo tanto, en el siguiente apartado la Corte explicará la naturaleza y finalidad de dicho programa, identificará quiénes son sus beneficiarios, describirá el funcionamiento del esquema de transferencias monetarias y analizará su arquitectura institucional, así como los principales desafíos que enfrenta su implementación.

4.7.1 ¿Qué es el programa Colombia Mayor?

166. Colombia Mayor es un programa de subsidios creado en el año 2003, diseñado por el Gobierno Nacional y dirigido a proteger a las personas mayores que se encuentran en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad económica o que no lograron acceder a una pensión¹³⁰. Los recursos de este programa se derivan de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, creada con el propósito de proteger a las personas en condición de indigencia o pobreza extrema¹³¹. En desarrollo de esta subcuenta, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) creó el Programa Colombia Mayor¹³².

167. Según el DNP, para marzo de 2026 este programaba contaba con 2.8 millones de beneficiarios¹³³. La población beneficiaria del programa presenta

¹³⁰ Sentencia T-249 de 2022.

¹³¹ Artículo 26 de la Ley 100 de 1993.

¹³² Conpes70 de 2003. Con la creación de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional y la vigencia del Programa de Atención Integral al Adulto Mayor (PAIAM), el Conpes Social 70 del 28 de mayo de 2003 recomendó unificar los dos programas en uno solo y de dicha fusión nació el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM).

¹³³ Respuesta presentada por el Departamento Nacional de Planeación en el marco de la sesión técnica del 8 de mayo de 2026.

altos niveles de vulnerabilidad social y económica ¹³⁴. Así para el año 2016 el 87,41 % de los beneficiarios está diagnosticado con al menos una enfermedad crónica y el 40,58 % presenta una o más discapacidades. Asimismo, el 61,70 % vive en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza y el 28 % en hogares cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza extrema.

168. A continuación, se presentan algunas de las principales características del subsidio. En primer lugar, el programa Colombia Mayor contempla dos modalidades de atención¹³⁵:

(i) La primera corresponde a los subsidios económicos directos, consistentes en transferencias monetarias giradas periódicamente a los beneficiarios a través de la red bancaria, operadores de pago contratados para tal fin o las tesorerías municipales. Actualmente, el monto del subsidio es de ochenta mil pesos (\$80.000) mensuales para las personas menores de 80 años y de doscientos veinticinco mil pesos (\$225.000) mensuales para aquellas que superan dicha edad. En Bogotá, las personas menores de 80 años reciben un subsidio de ciento treinta mil pesos (\$130.000) mensuales¹³⁶.

(ii) La segunda modalidad está integrada por los subsidios económicos indirectos, que se materializan mediante la prestación de servicios sociales básicos a través de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor (CBA) y los Centros Diurnos. En estos casos, los recursos no son entregados directamente a las personas beneficiarias, sino que se transfieren a las instituciones encargadas de prestar los servicios, las cuales reciben una suma determinada por cada persona mayor atendida.

169. En segundo lugar, el acceso al subsidio exige ciertos requisitos. Para acceder al programa, el beneficiario debe acreditar lo siguiente: (i) ser colombiano; (ii) haber residido en el país durante al menos diez años; (iii) tener como mínimo tres años menos de la edad exigida para acceder a la pensión de vejez; (iv) encontrarse clasificado en los niveles 1 o 2 del Sisbén; y (v) carecer de rentas o ingresos suficientes para garantizar su subsistencia¹³⁷.

170. En tercer lugar, el programa opera mediante un sistema de priorización en el que se identifica primero a las personas mayores que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad¹³⁸. En efecto, en los análisis técnicos sobre el programa se ha establecido que la demanda potencial al subsidio supera el número de cupos asignados¹³⁹.

¹³⁴ Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016). Evaluación de impacto del Programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios. Ficha técnica autocontenida, con base en la evaluación realizada por la Unión Temporal Econometría S.A. – SEI S.A. Disponible en: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Colombia_Mayor_Ficha_Tecnica_autocontenida_ajustada.pdf.

¹³⁵ Ley 797 de 2003, artículo 2.

¹³⁶ Página oficial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Colombia Mayor. Disponible en: https://prosperidadsocial.gov.co/colombia-mayor/?utm_source=chatgpt.com (última consulta: 2 de junio de 2026).

¹³⁷ De conformidad con los requisitos dispuestos en el artículo 2.2.14.1.31 del Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016.

¹³⁸ Artículo 33 del Decreto 3371 de 2007 y en el artículo 2.2.14.1.35 del Decreto 1833 de 2016.

¹³⁹ Anexo Técnico 2 del Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor, emitido por la Dirección de Pensiones y otras prestaciones del Ministerio del Trabajo

171. Por esta razón, mientras se avanza en la ampliación progresiva de la cobertura del programa, la asignación de los subsidios se realiza mediante una metodología técnica que evalúa las condiciones socioeconómicas de los aspirantes a partir de los criterios definidos en la normativa vigente. En este proceso, corresponde a las entidades territoriales verificar el cumplimiento de los requisitos de acceso y seleccionar a los beneficiarios de conformidad con el sistema de priorización establecido.

172. Dentro de estos criterios se encuentran los siguientes¹⁴⁰:

Tabla 4. Criterios de priorización del programa Colombia Mayor.

1. La edad del aspirante.
2. Los niveles 1 y 2 del Sisbén y el listado censal.
3. La minusvalía o condición de discapacidad física o mental del aspirante.
4. Las personas a cargo del aspirante.
5. La condición de 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
7. La pérdida del subsidio por traslado a otro municipio
8. La fecha de la solicitud de inscripción al programa en el municipio respectivo.

Elaboración propia Corte Constitucional

173. En la actualidad, este programa se consagró como uno de los mecanismos de protección económica¹⁴¹ para la población mayor que está excluida de los esquemas contributivos de seguridad social en Colombia¹⁴². El programa Colombia Mayor cumple una función esencial dentro del sistema de protección social del país: garantiza un ingreso básico a personas mayores que, debido a trayectorias laborales marcadas por la informalidad, la precariedad o la insuficiencia de cotizaciones, no pudieron acceder a una prestación pensional¹⁴³. Asimismo, su amplia cobertura lo ha convertido en una de las principales herramientas estatales para mitigar la pobreza en la vejez y asegurar condiciones mínimas de subsistencia a una parte significativa de la población mayor en situación de vulnerabilidad.

4. 7. 2 ¿Cómo funcionan las transferencias monetarias en el Programa Colombia Mayor?

174. El Programa Colombia Mayor es ejecutado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹⁴⁴. Esto quiere decir que esta es la entidad encargada de establecer las condiciones, mecanismos y procedimientos de entrega de los subsidios del programa.

¹⁴⁰ La permanencia en el programa está sujeta a la verificación periódica de las condiciones que dieron lugar al otorgamiento del subsidio. Para tal efecto, el administrador fiduciario u operador de pago es quien realiza cruces de información con distintas bases de datos públicas. Entre las principales causales de suspensión se encuentran el reconocimiento de una pensión, la percepción de rentas incompatibles con el programa y el no cobro consecutivo de dos giros. El retiro del programa ocurre cuando el beneficiario deja de cumplir los requisitos de acceso o incurre en alguna de las causales expresamente previstas en la normativa.

¹⁴¹ Cano-Gutiérrez, C y Medina Vargas, MR (2016). Evaluación de impacto del programa Colombia Mayor que permita medir el efecto causal de la intervención en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios. Facultad de Medicina, Instituto de Envejecimiento, Pontificia Universidad Javeriana, proyecto de investigación. Insumo presentado en el marco de la sesión técnica del 8 de mayo de 2026.

¹⁴² La Defensoría del Pueblo indicó, en el marco de la sesión técnica del 8 de mayo de 2026, que en Colombia 1 de cada 4 personas en Colombia tiene acceso a una pensión.

¹⁴³ Villar. L. (2020). El pilar no contributivo y su rol en el sistema de protección a la vejez: Colombia mayor social. Bogotá: Fedesarrollo.

¹⁴⁴ Artículo 5 del Decreto 812 de 2020.

175. Los recursos del programa son entregados a través de un operador de pago seleccionado por el Departamento de Prosperidad Social¹⁴⁵. Estos operadores pueden ser tanto entidades financieras (red bancaria) como otros operadores de pago (por ejemplo, redes postales de giro o aliados territoriales). El operador de pago debe ser contratado por medio de un convenio interadministrativo¹⁴⁶. En cualquier caso, el operador debe garantizar la cobertura, capacidad operativa y acceso de la población beneficiaria, especialmente de aquella que no se encuentra bancarizada¹⁴⁷.

176. Las transferencias monetarias que se realizan para la entrega del subsidio directo se pueden concretar por medio de diferentes modalidades¹⁴⁸. Así, el artículo 2.2.14.1.38 del Decreto 1833 de 2016 distingue entre municipios con y sin entidades financieras o de giros postales. Mientras en los primeros el subsidio se entrega directamente al beneficiario por medio de dichas entidades, en los segundos el municipio debe garantizar la entrega de los recursos.

177. Ahora bien, cuando la entrega de la transferencia se realiza mediante la modalidad de giro, el operador de pago dispone de diferentes mecanismos para efectuar la entrega del subsidio:

- (i) Entrega del incentivo en corresponsales, oficinas, cajas extendidas y otros aliados.
- (ii) Entrega directa de efectivo al beneficiario en las cabeceras municipales y distritales, fuera de las instalaciones del operador postal.
- (iii) Entrega directa de efectivo al beneficiario en zonas rurales, fuera de las instalaciones del operador postal.
- (iv) Entrega directa de efectivo a los beneficiarios mayores de 90 años en su domicilio o a quienes determine Prosperidad Social.

178. Como se puede ver las modalidades de entrega del subsidio no se determinan exclusivamente a partir de criterios financieros o de eficiencia operativa. Por el contrario, su definición debe atender las características de la población beneficiaria y las condiciones territoriales en las que se presta el servicio¹⁴⁹. En ese sentido, la dispersión geográfica de los beneficiarios, las dificultades de acceso, las condiciones de conectividad, la presencia de infraestructura financiera y las barreras de movilidad constituyen elementos relevantes para determinar el mecanismo de pago más adecuado.

179. Teniendo en cuenta que, de los beneficiarios del programa 77% se encuentran en las áreas urbanas, y el restante 23 % está en las zonas rurales¹⁵⁰, las modalidades de entrega del subsidio deben responder a las características territoriales de la población beneficiaria. En ese sentido, la existencia o no de

¹⁴⁵ artículo 2.6.1.1.5 del Decreto 1690 de 2020.

¹⁴⁶ Artículo 2.6.1.4.1. del Decreto 1690 de 2020.

¹⁴⁷ Artículo 5 del Decreto 812 de 2020.

¹⁴⁸ Departamento de Prosperidad Social-Dirección de Transferencias Monetarias (2023). Ficha Técnica. Prestación de servicios de dispersión y entrega de transferencias monetarias a través de servicios postales de pago a los beneficiarios del Programa Colombia Mayor, mediante adhesión al Instrumento de Agregación de Demanda CCE-247-IAD-2020.

¹⁴⁹ Departamento de Prosperidad Social- Dirección de transferencias Monetarias (2025). Anexo Técnico Operativo para la prestación de servicios de bancarización, dispersión y entrega de las transferencias monetarias vigencia 2025 – _programas de transferencias monetarias – .Este instrumento distingue distintas modalidades de pago según la disponibilidad de canales y las características del territorio.

¹⁵⁰ Villar, L., Flórez, C. E., Valencia-López, N., Alzate Meza, J. P., & Forero, D. (2015). Protección económica a la población mayor en Colombia. Fundación Saldarriaga Concha y Fedesarrollo. <https://www.saldarriagaconcha.org/wp-content/uploads/2019/01/Proteccion-economica-en-la-vejez.pdf>

infraestructura financiera, los niveles de bancarización, la dispersión geográfica de la población, las condiciones de conectividad y las posibilidades reales de acceso a los puntos de pago constituyen criterios relevantes para definir los mecanismos de entrega de las transferencias.

180. En suma, la entrega del subsidio del Programa Colombia Mayor depende de un proceso de contratación pública que está regido por los principios del Estatuto de la Contratación Estatal¹⁵¹ y en el que el contratante es el DPS. En ese marco, la entidad cuenta con un margen de discrecionalidad técnica para definir el mecanismo de pago y seleccionar al operador que considere más idóneo para garantizar la transferencia efectiva de los recursos. Sin embargo, estos criterios técnicos deben tener en cuenta las condiciones territoriales y sociales para definir aspectos operativos como los responsables de los pagos y las diferentes modalidades para hacer la transferencia.

4.7.3 La arquitectura institucional del Programa Colombia Mayor

181. En la arquitectura institucional del programa Colombia Mayor intervienen múltiples entidades del orden nacional y territorial. La entrega efectiva de los subsidios a los beneficiarios depende entonces de que haya una articulación administrativa, una coordinación interinstitucional y un dialogo constante entre la Nación y los territorios. En efecto, en la ejecución del programa intervienen diversas entidades estatales del orden nacional:

Tabla 5. Entidades del orden nacional que intervienen en el programa Colombia Mayor.

Departamento para la Prosperidad Social	encargado directo de la administración y operación del programa.
Ministerio de Igualdad y Equidad	debe atender la formulación, fortalecimiento e implementación de la política pública de envejecimiento y vejez ¹⁵² . Por tanto dicha entidad es la encargada de la incorporación de enfoques diferenciales, la coordinación entre los distintos niveles de la administración y la traducción efectiva de estos lineamientos en acciones concretas dentro de los territorios requieren una actuación articulada entre ambas entidades ¹⁵³ .
Departamento Nacional de Planeación	es la entidad responsable de la administración y actualización del Sisbén, instrumento que sirve de base para los procesos de focalización y priorización de los programas sociales ¹⁵⁴ . Esta función es particularmente relevante porque, como lo señalaron la Defensoría del Pueblo, el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Igualdad y Equidad durante el trámite de este proceso, el acceso al programa Colombia Mayor depende en gran medida de la información contenida en dicho sistema.

182. La implementación del programa también exige una coordinación permanente entre las entidades del orden nacional y las autoridades territoriales. Según lo establecido en el Manual Operativo de Colombia Mayor¹⁵⁵, la entrega del subsidio depende de un esquema de gestión compartida en el que participan el Departamento para la Prosperidad Social y las entidades territoriales. Las alcaldías, a través de los enlaces municipales de Colombia

¹⁵¹ Ley 80 de 1993.
¹⁵² Intervención de la dirección para la vejez del Ministerio de la Igualdad en el marco de la sesión técnica del 8 de mayor.
¹⁵³ Intervención de la dirección para la vejez del Ministerio de la Igualdad en el marco de la sesión técnica del 8 de mayor.
¹⁵⁴ Intervención de la dirección para la vejez del Departamento Nacional del Planeación en el marco de la sesión técnica del 8 de mayor.
¹⁵⁵ Ministerio del Trabajo. Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, Anexo Técnico No. 2 de la Resolución 1370 del 28 de junio de 2013, "Por la cual se adopta el Manual Operativo del Programa de Protección Social al Adulto Mayor", numerales 2.9 y 2.10.

Mayor, cumplen funciones esenciales para garantizar el acceso efectivo al subsidio. Entre otras tareas, reciben las inscripciones¹⁵⁶, verifican el cumplimiento de los requisitos¹⁵⁷, reportan novedades relacionadas con los beneficiarios¹⁵⁸ y brindan orientación y acompañamiento a la población destinataria del programa¹⁵⁹.

183. En conclusión, este apartado presentó una visión general del funcionamiento del programa Colombia Mayor. En particular, destacó su relevancia dentro del sistema de protección social colombiano, especialmente en un contexto en el que una parte significativa de la población mayor no accede a una pensión y depende de mecanismos de protección no contributivos para garantizar condiciones mínimas de subsistencia. Asimismo, se examinó el esquema institucional y operativo del programa: los mecanismos de contratación para la dispersión de los recursos, las entidades que intervienen en su ejecución y los principales desafíos que enfrenta su implementación, especialmente en materia de coordinación institucional.

184. A partir de este panorama general, la Corte abordará el estudio del caso concreto para analizar las dificultades planteadas por los accionantes en relación con la implementación del programa Colombia Mayor en el municipio de Puerres. Así, se determinará si las entidades accionadas han adoptado las medidas necesarias para garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales de la población beneficiaria.

5 CASO CONCRETO

185. En el presente caso, la Corte Constitucional estudia la acción de tutela promovida por la Alcaldía de Puerres y un líder comunal del corregimiento de Monopamba a nombre de las personas mayores de ese sector, quienes señalaron que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), el Banco Agrario y la empresa SuRed vulneraron los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas beneficiarias del programa Colombia Mayor que residen en Puerres y en el corregimiento de Monopamba.

186. Para resolver el caso concreto, la Corte abordará tres cuestiones. En primer lugar, analizará si las condiciones en las que se prestó el servicio de pago del programa Colombia Mayor en el municipio de Puerres y el corregimiento de Monopamba vulneraron los derechos fundamentales recién mencionados. En segundo lugar, examinará las actuaciones de las entidades accionadas con el fin de establecer su eventual responsabilidad en las posibles afectaciones de derechos de la población mayor. En tercer lugar, a partir de los hallazgos del caso, la Corte expondrá cómo esta controversia evidencia algunos de los desafíos estructurales que enfrenta la implementación de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez, particularmente en materia de coordinación institucional y de incorporación del enfoque diferencial por edad en la operación de los programas dirigidos a esta población. Finalmente, con fundamento en ese análisis, la Corte determinará los remedios constitucionales necesarios para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales de los accionantes.

¹⁵⁶ Numeral 2.10 del Manual Operativo de Colombia Mayor

¹⁵⁷ Numeral 2.9 del Manual Operativo de Colombia Mayor

¹⁵⁸ Numeral 2.8.1 y numeral 2.11 del del Manual Operativo de Colombia Mayor

¹⁵⁹ Numeral 2.15 del Manual Operativo de Colombia Mayor

5.1 La situación de los beneficiarios del programa mayor en Puerres y en Monopamba

187. La presente acción de tutela plantea distintas barreras para acceder al pago de las transferencias monetarias del programa Colombia Mayor en el municipio de Puerres. Aunque estas dificultades afectan, en términos generales, a las personas beneficiarias que deben cobrar la transferencia en el municipio, lo cierto es que quienes residen en el corregimiento de Monopamba enfrentan barreras adicionales derivadas de sus particulares condiciones geográficas y de las dificultades de desplazamiento hasta el casco urbano. Por esta razón, la Sala analizará, en primer lugar, la situación específica de las personas beneficiarias que residen en Monopamba y, posteriormente, las barreras que afectan, de manera general, a las personas beneficiarias que cobran la transferencia en el municipio de Puerres.

188. **En relación con el corregimiento de Monopamba**, la Corte observa que, en este sector, en el que hay más de 100 beneficiarios del Programa Colombia Mayor¹⁶⁰, el cambio de operador de pago supuso importantes dificultades para el cobro del subsidio. Así, esta Corporación constató que, para reclamar la transferencia en el casco urbano, estas personas deben desplazarse aproximadamente cinco horas por vías en precarias condiciones y con riesgos para su seguridad hasta el municipio de Puerres. Además, deben asumir costos de transporte desproporcionados frente al monto del subsidio, circunstancia que, en la práctica, dificulta e incluso puede hacer inviable el acceso efectivo a la prestación. Se pudo llegar a esta conclusión a partir de varios elementos.

189. En primer lugar, por el testimonio de los afectados durante el trámite de revisión¹⁶¹. En efecto, en cumplimiento de la orden de comisión al juez de primera instancia, se remitieron los testimonios de 89 personas mayores beneficiarias del programa relacionada con las condiciones en las que opera el esquema de pagos en el territorio y los efectos que el cambio de operador tuvo sobre la población beneficiaria. A partir de esos elementos, la Corte presenta una síntesis de algunas de las respuestas, ya que permiten ilustrar las principales barreras que las personas mayores manifestaron enfrentar a la hora de acceder al subsidio.

Tabla 6. Intervenciones de algunas personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor.

Ciudadano	Pregunta	Respuesta
Julio César Hernández Reyes.	¿Cuáles son los inconvenientes para acceder al punto de pago en el Municipio de Puerres del subsidio del programa Colombia Mayor?	“Las dificultades es el transporte porque es costoso y no hay muchos carros que nos lleven a cobrar el subsidio a Puerres y las horas que debemos viajar son más de 4 horas y me duele la columna”.
José Azael Caicedo	¿Cuánto tiempo le toma el traslado desde su lugar de residencia hasta el punto de pago?	“Me demoro casi 5 horas sumando el tiempo de ida y regreso”.
María Mélida Chacua	¿Cuánto dinero debe pagar por transporte u otros gastos	“30 000 de pasaje de ida, 30 000 de regreso, desayuno 15 000 y almuerzo 20 000, para un total de 95 000”.

¹⁶⁰ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 37.
¹⁶¹ Mediante Auto del 25 de febrero de 2026, el despacho sustanciador comisionó al Juzgado Promiscuo Municipal de Puerres para que, con el apoyo de la Alcaldía Municipal, adelantara las actuaciones necesarias para contactar a las personas beneficiarias del programa Colombia Mayor residentes en el corregimiento de Monopamba que se hubieran visto afectadas por el cambio en el punto de pago del subsidio.

	asociados para reclamar el subsidio?	
Rosa Cárdenas Martínez	¿En qué estado se encuentran las vías de acceso al corregimiento de Monopamba – o sus veredas cercanas- y qué medios de transporte utiliza habitualmente?	“la vía está tan afectada que a veces no sabemos si podremos llegar o regresar el mismo día porque [por] las lluvias se van la banca”.
Luz Carmela Calchac	¿Ha ocurrido que, al llegar al punto de pago, no haya podido recibir el subsidio (por ejemplo, por falta de dinero en efectivo, fallas en el sistema u otras razones)?	“sí, y el sistema falla y uno pierde el día, el dinero y el esfuerzo del viaje”.
Carmen Estefanía Benavides	¿Le han negado la posibilidad de recibir el dinero por medio de un apoderado?	“sí, con poder autenticado por notaría me negaron a mi apoderado porque tenía más de 5 poderes”.
María Carmela Martínez	¿Qué consecuencias tiene para usted no recibir oportunamente el subsidio?	“Me afecta en no poder comprar el mercado para mi casa porque por mi edad ya no puedo trabajar, y el subsidio me sirve para cubrir mi alimentación y cuando me enfermo compro mis medicamentos”.
Rosa María Romero	¿Le han ofrecido mecanismos alternativos para recibir el subsidio? En caso afirmativo, indique cuáles y si han sido efectivos.	“sí el poder notarial, pero tenemos el problema que las entidades solo reciben 5 poderes que el señor Alveiro lleva”.

190. Como se puede evidenciar las personas que remitieron la información solicitada en el trámite de revisión señalaron que el desplazamiento hasta el punto de pago implica trayectos largos, costosos y, en ocasiones, inseguros debido al estado de las vías. Asimismo, manifestaron que estas situaciones afectan directamente sus condiciones de vida, pues los recursos del programa son utilizados para cubrir necesidades básicas como la alimentación, la compra de medicamentos y otros gastos esenciales.

191. Estas preocupaciones también fueron expuestas durante la sesión técnica realizada el 8 de mayo de 2026, en la que intervinieron dos personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor. La señora Carmen Amelia Márquez, habitante de Monopamba, explicó que el traslado hasta el casco urbano de Puerres se dificulta especialmente durante la temporada de lluvias, debido al mal estado de las vías. Señaló además que los costos asociados al desplazamiento – es decir, los gastos de transporte y alimentación durante la jornada- absorben una parte significativa del subsidio recibido. También relató las dificultades que enfrentan las personas mayores una vez llegan al punto de pago, donde deben soportar largas filas, permanecer de pie durante varias horas y exponerse a las condiciones climáticas. Adicionalmente, llamó la atención sobre la situación de quienes presentan limitaciones de movilidad. La interviniente aseguró que hay muchas dificultades para que las personas que están en silla de ruedas o requieren asistencia permanente puedan viajar hasta el casco urbano.

192. Por su parte, el señor Jesús Mena manifestó que el transporte hacia el casco urbano es muy costoso y escaso, pues en muchas ocasiones es necesario contratar vehículos de doble tracción debido a las condiciones del terreno y al

estado de las vías. Indicó que algunas personas deben iniciar su recorrido desde las cinco de la mañana para alcanzar a llegar al punto de pago y que, una vez allí, enfrentan largas filas debido al alto número de beneficiarios. También destacó que muchos de los usuarios del programa ya no pueden trabajar y dependen de estos recursos para atender sus necesidades básicas, razón por la cual las dificultades para acceder al subsidio tienen un impacto directo en su bienestar. Finalmente, señaló que los frecuentes derrumbes y problemas de movilidad agravan aún más las barreras para acceder a los puntos de pago.

193. Pero, además, la Alcaldía del Municipio de Puerres profirió el Decreto n.º 109 de 2025, “por el cual se declara la situación de calamidad pública en el corregimiento de Monopamba del municipio de Puerres, ocasionada por los efectos de las fuertes lluvias durante la temporada invernal de 2025, y se dictan otras disposiciones”¹⁶². En dicho acto se explicó que la calamidad en este sector fue desencadenada por las intensas precipitaciones registradas en ese periodo y se estableció el plan de acción que debía adoptar la autoridad municipal para atender la emergencia. En el escrito de tutela, los accionantes señalaron que esta situación ha dificultado aún más el desplazamiento de las personas mayores residentes en el corregimiento hacia el casco urbano para reclamar el subsidio del programa Colombia Mayor en el punto de pago de SuRed. La entidad explicó que esto se debe a que el deterioro de la vía, producto de la ola invernal, impide el ingreso de distintos tipos de vehículos al corregimiento.

194. Además, la Alcaldía de Puerres aportó, en el marco de la sesión técnica, un registro fotográfico que demuestra el estado de la vía que los accionantes deben transitar por el cambio de operador. Estas imágenes ilustran las dificultades geográficas y de infraestructura que enfrentan los beneficiarios del programa para acceder a los puntos de pago:



162 E

Condición crítica

- Calzada expuesta en borde de ladera.
- Sectores con derrumbe o material sobre la vía.
- Necesidad de realizar transbordo en situaciones críticas.
- Inminente riesgo en personas que transitan por el sector

195. Estas imágenes evidencian las difíciles condiciones de acceso que enfrentan las personas mayores de estos sectores para desplazarse hasta el casco urbano. Los derrumbes, la inestabilidad producida por los taludes, el riesgo de pérdida de la banca y los tramos de vía expuestos sobre el borde de la ladera ilustran las múltiples barreras geográficas y de movilidad que deben superar para reclamar el subsidio.

196. Esta situación obligó a las personas mayores que habitan el corregimiento de Monopamba a realizar desplazamientos de varias horas por vías en mal estado, asumir costos de transporte desproporcionados y afrontar riesgos para su vida e integridad personal, cargas que resultan incompatibles con la especial protección constitucional de la que son titulares y con el deber estatal de asegurar un acceso material y efectivo a las prestaciones sociales dirigidas a esta población. Por estas razones, la Corte concluye que el cambio de operador para el pago de las transferencias del programa Colombia Mayor en el corregimiento de Monopamba afectó los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas mayores de esta región.

197. **En relación con el casco urbano de Puerres**, la Corte evidencia que la población que debe cobrar el pago del subsidio en el municipio de Puerres-incluidos quienes habitan el municipio- enfrentó barreras logísticas y de accesibilidad para reclamar el subsidio. El cambio del punto de pago condujo a que la entrega de las transferencias se realizara en instalaciones que no ofrecían condiciones adecuadas para la atención de personas mayores, pues no respondían a sus necesidades específicas de movilidad, seguridad y trato digno.

198. En efecto, en el escrito de tutela, se cuestionaron las condiciones de accesibilidad del punto de pago de SuRed habilitado en el casco urbano del municipio para la entrega del subsidio del Programa Colombia Mayor. En particular, se advirtió la ausencia de una rampa y las dificultades de acceso a las instalaciones, lo que limita el uso del servicio por parte de personas mayores y, especialmente, de aquellas con movilidad reducida. Para demostrar esta situación se enviaron los registros fotográficos que ya se expusieron en los antecedentes de esta decisión.

199. Así mismo en el marco de la sesión técnica realizada el 8 de mayo de 2026, también se recaudaron imágenes adicionales que retratan las filas que tienen que hacer las personas mayores una vez llegan al punto de pago en el casco urbano de Puerres:



200. Sobre este aspecto también se pronunció la señora Carmen Amelia Márquez. En ese sentido relató que, después de realizar un recorrido de aproximadamente tres horas para llegar al punto de pago, con frecuencia deben permanecer en largas filas antes de recibir el subsidio. Según explicó, esta situación se presenta incluso en condiciones climáticas adversas, como lluvias intensas, y resulta especialmente gravosa para las personas mayores, en particular para aquellas que presentan limitaciones de movilidad o alguna situación de discapacidad.

201. Frente a estos señalamientos, la empresa SuRed sostuvo que en el presente caso no se había configurado ningún trato discriminatorio hacia las personas mayores, pues había procurado disponer ambientes adecuados para atender de manera respetuosa a las personas con discapacidad y adaptar su actuación a las circunstancias particulares cuando ello ha sido necesario. No obstante, la empresa no aportó elementos que permitieran controvertir las situaciones descritas por los beneficiarios en relación con las filas, los tiempos de espera o las dificultades derivadas de las condiciones del lugar de atención.

202. Por tanto, se concluye que las condiciones en las que operan los puntos de pago en el municipio de Puerres –en el que hay más de dos mil (2.000) beneficiarios- no responden adecuadamente a las necesidades de la población mayor. Las largas filas, la ausencia de infraestructura que facilite el acceso de personas con movilidad reducida, la falta de espacios de espera adecuados y la inexistencia de zonas que protejan a los usuarios de la lluvia o de otras condiciones climáticas evidencian que estos lugares no fueron diseñados teniendo en cuenta las características y necesidades específicas de quienes son sus principales usuarios.

203. Por lo anterior, la Corte concluye que también se produjo una afectación de los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de todas las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor que deben cobrar el pago en el municipio de Puerres.

5.2 Análisis de las actuaciones de las entidades accionadas

204. En este punto corresponde determinar cuáles fueron las actuaciones específicas que dieron lugar a la vulneración identificada en el apartado anterior, con el fin de establecer las medidas de protección que resulten procedentes. Como se explicó al analizar la carencia actual de objeto, el cambio en el esquema de pagos hace que ya no sea necesario pronunciarse sobre las medidas inmediatas solicitadas en la acción de tutela. Sin embargo, ello no releva a la Sala de examinar la actuación de las entidades que participaron en la entrega de las transferencias monetarias. Esto porque (i) es necesario determinar si corresponde llamar la atención a las accionadas sobre su eventual

incidencia en la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes; y (ii) porque la Corte debe pronunciarse sobre las medidas de carácter estructural solicitadas por los accionantes, orientadas a garantizar que, en adelante, el pago de las transferencias se realice en condiciones adecuadas de accesibilidad para las personas mayores. Por tales razones, la Sala analizará las actuaciones de las entidades accionadas y de aquellas involucradas en la entrega de las transferencias monetarias, a la luz de los deberes constitucionales desarrollados en esta providencia, de la Ley 1251 de 2008 y de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

205. Lo anterior, además exigirá considerar como referente las obligaciones del contrato interadministrativo No. 342-FIP-2025 suscrito entre el DPS y el Banco Agrario para las transferencias monetarias. Si bien dicho contrato perdió vigencia en diciembre de 2025 y actualmente hay un nuevo operador¹⁶³, lo cierto es que necesario su análisis porque: (i) fue el instrumento jurídico que reguló la operación del programa Colombia Mayor en el momento en el que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la presente acción de tutela; (ii) permite analizar el modelo mediante el cual se realiza la dispersión y entrega de las transferencias monetarias del programa Colombia Mayor, que constituye el contexto en el marco del cual se presentó la violación de los derechos fundamentales alegados en la acción de tutela; y (iii) sirve como referente para la adopción de remedios dirigidos a conjurar amenazas a los derechos fundamentales de la población mayor beneficiaria del subsidio.

5.2.1 Análisis de las actuaciones del Banco Agrario.

206. El Banco Agrario fue el operador de pago durante la vigencia de 2025. Era el encargado de gestionar los puntos de pago y las transferencias monetarias. Esta entidad manifestó que no vulneró los derechos fundamentales invocados en la tutela porque, conforme al contrato suscrito con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), su obligación consistía únicamente en garantizar al menos un punto de pago por municipio, mas no por cada corregimiento o vereda, pues ello resultaría logística y financieramente inviable. Además, agregó que, conforme al contrato suscrito con Prosperidad Social, los pagos se realizarían en las cabeceras municipales, con base en la información suministrada por los beneficiarios al momento de su inscripción¹⁶⁴. También señaló que el municipio de Puerres contaba con un punto de pago de SuRed y que no se habían reportado novedades en la entrega de los giros, pues el ciclo correspondiente habría alcanzado una efectividad del 91 %¹⁶⁵.

207. Sin embargo, estas afirmaciones no tienen realmente un fundamento contractual. El contrato interadministrativo sí contemplaba mecanismos excepcionales para garantizar el acceso al subsidio en zonas rurales dispersas, pero estos no fueron activados en ningún momento¹⁶⁶. En efecto, el Banco no contempló la posibilidad de cajas extendidas o jornadas de pago frente a las

¹⁶³ Según el Contrato de prestación de servicios no. 780-fip-2026, la operación de las transferencias monetarias fue contratada por el DPS con la Unión Temporal Pago Postal, integrada por Matrix, SuRed y SuperGIROS, con cobertura nacional.

¹⁶⁴ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 29.

¹⁶⁵ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 33.

¹⁶⁶ En efecto, el artículo 3.2 y el anexo técnico preveían expresamente que, tratándose de centros poblados, corregimientos, áreas no municipalizadas y resguardos alejados de las cabeceras municipales, el contratista debía gestionar la logística necesaria para realizar jornadas de pago mediante cajas extendidas o jornadas masivas, previo requerimiento de Prosperidad Social.

solicitudes en las que la Alcaldía de Puerres expuso las numerosas dificultades de la población mayor de Puerres para acceder al pago¹⁶⁷.

208. La omisión del Banco Agrario al ignorar las obligaciones contractuales relacionadas con la dispersión del subsidio incidió directamente en la afectación de los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor del sector. En efecto, al abstenerse de implementar las modalidades alternativas de pago previstas en el contrato, pese a que resultaban más adecuadas para las condiciones de las personas mayores del corregimiento, la entidad desconoció que la ejecución del programa debía orientarse por un enfoque de derechos.

209. Sobre esto es necesario recordar que la Ley 1251 de 2008 dispone expresamente que los beneficios sociales dirigidos a esta población deben otorgarse en condiciones que permitan superar las desigualdades sociales y territoriales. De igual forma, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores impone a los Estados el deber de identificar y eliminar las barreras que impidan a las personas mayores acceder, en condiciones de igualdad, a los servicios y prestaciones públicas (art. 26), así como de adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos, teniendo en cuenta su autonomía, independencia e igualdad material (arts. 4, 5 y 7).

210. Según este estándar, las decisiones relativas a la ubicación de los puntos de pago y a la organización del servicio no podían fundamentarse exclusivamente en criterios de eficiencia operativa, cobertura formal o racionalización de costos. La dispersión geográfica, la ruralidad, las condiciones de conectividad y las barreras materiales de acceso propias del territorio constituyen variables constitucionalmente relevantes que deben incorporarse desde la planeación, el diseño y la implementación de cualquier programa dirigido a las personas mayores. En consecuencia, cuando la prestación del servicio prescinde de estos factores e impone a esta población cargas desproporcionadas para acceder a las transferencias monetarias, no solo desconoce el principio de accesibilidad, sino que también compromete la efectividad de otros principios y derechos constitucionales, como la igualdad y la no discriminación, la dignidad humana, la autonomía personal y el mínimo vital, al obstaculizar el acceso real y oportuno a una prestación destinada a garantizar condiciones básicas de subsistencia.

211. En esa línea, no es procedente el argumento según el cual el ciclo de pagos fue exitoso porque alcanzó más de un 90 % de cobertura. La controversia planteada en este caso no se refiere a la existencia del subsidio ni a su cobertura general, sino a las condiciones materiales en las que las personas mayores pueden acceder efectivamente a él. El hecho de que una proporción significativa de beneficiarios haya logrado reclamar la transferencia no elimina las barreras acreditadas en el expediente. Por ello, la efectividad del programa no puede medirse únicamente por la entrega formal del subsidio o por el porcentaje de pagos realizados. También exige examinar las condiciones reales

¹⁶⁷ En efecto, desde el 1 de mayo de 2025, la Alcaldía de Puerres manifestó su inconformidad con el nuevo esquema de operación y advirtió que muchas personas mayores residentes en el corregimiento de Monopamba enfrentaban dificultades significativas para acceder a los servicios de SuRed, debido a la ausencia de puntos de atención en varios sectores de la región. Esta solicitud fue reiterada el 6 de mayo de 2025, cuando la Alcaldía pidió que SuperGIROS fuera nuevamente designado como operador para el pago del subsidio

de acceso a una prestación dirigida a población vulnerable y, en muchos casos, indispensable para garantizar su mínimo vital.

212. El análisis de estos estándares y el comportamiento contractual del Banco Agrario permiten concluir que este privilegió criterios de eficiencia administrativa y de cobertura formal sobre el enfoque de derechos que debía orientar la implementación del programa. Ni el porcentaje general de efectividad de los pagos ni la existencia de un punto de atención en la cabecera municipal desvirtuaban las barreras que enfrentaban las personas mayores de Monopamba. Además, el contrato no impedía la adopción de medidas diferenciadas; por el contrario, contemplaba mecanismos específicos para garantizar la entrega de los subsidios en zonas rurales dispersas. Al omitir la activación de estas cláusulas contractuales, las entidades desconocieron que el eje de la política pública debía ser la garantía efectiva de los derechos de las personas mayores y no la mera ejecución operativa del servicio.

213. Una omisión similar se presentó en la respuesta a la situación de calamidad pública declarada en el corregimiento de Monopamba. En efecto, el 11 de julio de 2025, la Alcaldía de Puerres profirió el Decreto No. 109, mediante el cual declaró la situación de calamidad pública en ese corregimiento debido a los efectos de las fuertes lluvias durante la temporada invernal de 2025¹⁶⁸. Esta circunstancia fue corroborada durante la sesión técnica del 8 de mayo de 2026, en la que la Alcaldía aportó un registro fotográfico que evidenció el deterioro de las vías de acceso: tramos reducidos al borde de la ladera, deslizamientos de tierra y condiciones que hacían particularmente riesgoso el desplazamiento de las personas mayores hacia la cabecera municipal.

214. La situación entonces imponía al operador de pago el deber de actuar de manera inmediata. En virtud del derecho a la accesibilidad, del derecho a la independencia y autonomía y del derecho a la seguridad y a una vida libre de violencia, reconocidos por la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, así como de los principios de dignidad, atención diferencial y superación de las desigualdades sociales y territoriales consagrados en la Ley 1251 de 2008, el Banco Agrario estaba obligado a adoptar medidas excepcionales que garantizaran el acceso efectivo al subsidio. Una vez tuvo conocimiento de las condiciones de aislamiento y de los riesgos que enfrentaban las personas mayores de Monopamba para desplazarse hasta la cabecera municipal, no podía limitarse a mantener el esquema ordinario de pago, sino que debía implementar mecanismos que protegieran de manera efectiva su vida, su integridad y su dignidad.

215. Además, el contrato contemplaba mecanismos para eventos de fuerza mayor o caso fortuito que impidieran la entrega normal de las transferencias. En esos supuestos, el artículo 3.2 establece que el contratista debía reemplazar el canal de pago o realizar jornadas extraordinarias dentro de los diez días siguientes a la finalización del ciclo. Sin embargo, el Banco Agrario no demostró haber adoptado medidas diferenciadas para garantizar que las personas mayores de Monopamba pudieran acceder al subsidio en condiciones seguras y efectivas.

216. A partir de lo expuesto, la Corte concluye que el Banco omitió activar los mecanismos contractuales previstos para adecuar la prestación del servicio a

¹⁶⁸ Expediente digital. Documento denominado: 02Anexos.pdf. Folio 37.

las necesidades de esta población. Con este actuar contribuyó a la vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor en la zona.

5.2.2 Análisis de las actuaciones del DPS

217. En la contestación de la demanda, el DPS sostuvo que es la entidad responsable de la administración y ejecución del programa Colombia Mayor y que, en ejercicio de esa competencia, le corresponde definir el mecanismo para la dispersión y entrega de las transferencias monetarias. Explicó que, una vez finalizó el plazo del contrato celebrado con SuperGiros S.A., adelantó el proceso de selección del nuevo operador encargado de efectuar los pagos del programa.

218. La entidad indicó, además, que la selección del contratista respondió a criterios jurídicos, operativos y territoriales. En particular, sostuvo que escogió al Banco Agrario porque: (i) el esquema contractual anterior no garantizaba la continuidad del operador; (ii) era necesario adoptar un modelo que asegurara la prestación del servicio durante toda la vigencia contractual; (iii) permitía administrar de manera integrada los distintos programas de transferencias monetarias y (iv) el Banco Agrario acreditó cobertura nacional, infraestructura suficiente y capacidad para atender población ubicada en zonas rurales y en condición de vulnerabilidad.

219. Sin embargo, para la Corte, los argumentos del DPS no justifican el desconocimiento de las obligaciones constitucionales, legales e incluso contractuales que tenía. De conformidad con el Decreto 1833 de 2016 y el Decreto Legislativo 812 de 2020, el DPS es la entidad encargada de ejecutar y administrar los subsidios de Colombia Mayor y, por tanto, conserva la responsabilidad de asegurar que haya una debida implementación del programa que permita a los beneficiarios acceder materialmente a la transferencia monetaria. Esta obligación no se traslada íntegramente al contratista por el solo hecho de la celebración del contrato.

220. En consecuencia, al igual que el Banco Agrario, Prosperidad Social debía orientar su actuación conforme a los estándares constitucionales y legales que rigen las políticas públicas dirigidas a las personas mayores. Ello implicaba que la entidad debía verificar que el desarrollo del programa tuviera en cuenta las condiciones de accesibilidad, ruralidad y vulnerabilidad de la población beneficiaria.

221. Además, sobre el DPS recae el deber de seguimiento y supervisión del programa. La Ley 1251 de 2008 dispone que corresponde al Estado hacer seguimiento y evaluar las acciones dirigidas a esta población (arts. 7 y 8), mientras que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores impone a los Estados el deber de adoptar las medidas administrativas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en ella y de establecer mecanismos de seguimiento para asegurar su cumplimiento (arts. 4 y 30). Según esto, el DPS tenía el deber constitucional de supervisar que la ejecución del programa garantizara efectivamente los derechos de las personas mayores.

222. En el mismo sentido, el contrato¹⁶⁹ señalaba que Prosperidad Social debía exigir la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado mediante el supervisor designado, quien tendría a su cargo el seguimiento y control de los servicios pactados. En consecuencia, además de seleccionar al operador, el DPS tenía el deber de supervisar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, verificar que los mecanismos de pago fueran adecuados para la población beneficiaria y requerir la adopción de las medidas necesarias cuando la operación generara barreras para el acceso al subsidio.

223. No obstante, Prosperidad Social incurrió en importantes omisiones al ejercer la función de supervisión en el programa Colombia Mayor en este caso. En efecto, no acreditó haber adoptado medida alguna para atender las dificultades que se presentaron en Puerres y Monopamba. Pese a las reiteradas solicitudes formuladas por la Alcaldía de Puerres y a las barreras de accesibilidad que fueron puestas en conocimiento de la entidad¹⁷⁰, no se evidencia que hubiera requerido al Banco Agrario o a SuRed para habilitar la implementación de mecanismos alternativos de pago como cajas extendidas, jornadas descentralizadas u otras medidas dirigidas a superar las barreras de acceso que enfrentaban las personas mayores implementar acciones correctivas o verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales. Su actuación se limitó a señalar que la operación del programa ya había sido contratada, como si ello agotara sus responsabilidades.

224. Por las razones expuestas, la Corte concluye que el DPS también participó en la afectación de los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor en Puerres y Monopamba. Ello, porque se limitó a garantizar la ejecución formal del programa y a verificar indicadores generales de cobertura, pero en su condición de entidad responsable de la dirección, coordinación y supervisión del programa omitió el deber de asegurar que el modelo de pago fuera materialmente accesible para las personas mayores y que respondiera a las condiciones particulares del territorio.

5.2.3 Análisis de las actuaciones del aliado SuRed

225. La empresa SuRed es el aliado del Banco Agrario encargado de la operación logística para la entrega de las transferencias monetarias del programa Colombia Mayor. Durante el trámite de la presente acción sostuvo que no era responsable de las presuntas vulneraciones alegadas por los accionantes, pues su función se limita a ejecutar el contrato de corresponsalía suscrito con el Banco Agrario para la dispersión de los recursos. En ese sentido, afirmó que no define los beneficiarios del programa, la ubicación de los puntos de pago ni las condiciones generales de operación, sino que actúa conforme a las instrucciones impartidas por el Banco Agrario.

226. Del anexo técnico del contrato de corresponsalía¹⁷¹ celebrado entre el Banco Agrario y SuRed se desprende que, en efecto, las funciones asignadas a SuRed eran esencialmente operativas y logísticas. En particular, el anexo regula aspectos como la forma en que debían ejecutarse las distintas modalidades de

¹⁶⁹ el artículo 3.3 del contrato interadministrativo No. 342-FIP-2025 y su anexo técnico estableció

¹⁷⁰ Las peticiones enviadas el 6 y 10 de mayo de 2025 por la alcaldía fueron directamente enviadas al a la Dirección Regional en Nariño del Departamento para la Prosperidad Social

¹⁷¹ Prueba enviada en respuesta al auto de pruebas del 24 de febrero de 2026.

pago -por ventanilla, mediante apoderado y a domicilio- y establecía los procedimientos relacionados con la validación de poderes, los protocolos de seguridad, la autenticación biométrica y la recolección de firmas de los beneficiarios en el sistema de la empresa.

227. El contenido de dicho anexo permite concluir que SuRed no tenía a su cargo la habilitación de nuevos puntos de pago, la definición de la cobertura territorial del servicio ni la decisión sobre los municipios en los que debían operar los corresponsales. En consecuencia, la ausencia de un punto de pago en el corregimiento de Monopamba o la determinación de concentrar la atención en el casco urbano de Puerres no eran decisiones que pudieran imputarse directamente a esta empresa.

228. Sin perjuicio de lo anterior, SuRed es una empresa privada que presta un servicio en virtud de un contrato estatal para la ejecución del programa Colombia Mayor. En esa condición, no solo persigue un interés económico, sino que, de conformidad con el principio de colaboración entre los particulares y la administración pública¹⁷², tiene el deber de contribuir al cumplimiento de los fines del Estado y de ejecutar sus obligaciones contractuales de manera compatible con los derechos fundamentales. Por ello, tenía el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar que el servicio se prestara de forma efectiva, accesible y continua, especialmente respecto de las personas mayores en situación de vulnerabilidad.

229. Además, el anexo técnico del contrato interadministrativo impone obligaciones específicas a los aliados del Banco Agrario. Así, por ejemplo, dispone que "los corresponsales bancarios y/o aliados deben garantizar el trato digno a los titulares"¹⁷³. Esta previsión evidencia que la ejecución de las obligaciones asumidas por el contratista se realiza a través de sus aliados, quienes participan directamente en la prestación del servicio. Por esa razón, SuRed también estaba obligada a desarrollar sus actuaciones atendiendo a las obligaciones de accesibilidad del contrato y de manera compatible con los derechos fundamentales de las personas mayores.

230. Por tanto, aunque SuRed en calidad de aliado del Banco Agrario no podía determinar autónomamente la habilitación de nuevos puntos de pago, sí tenía el deber de garantizar que los canales, puntos y modalidades de pago a su cargo funcionaran de manera adecuada y permitieran el acceso efectivo de las personas beneficiarias al subsidio. En consecuencia, le correspondía adecuar los puntos de atención y organizar la prestación del servicio de conformidad con los estándares constitucionales, legales y contractuales que rigen los servicios dirigidos a las personas mayores, en particular aquellos relacionados con la dignidad, la accesibilidad, el enfoque diferencial y la eliminación de barreras que dificultaran el acceso al programa.

231. Sin embargo, la empresa aliada no tuvo en cuenta estos criterios. Como quedó acreditado en el apartado anterior de esta providencia, el punto de pago

¹⁷² Artículo 3 de la ley 80 de 1993: Los particulares, por su parte, tendrán en cuenta al celebrar y ejecutar contratos con las entidades estatales que, además de la obtención de utilidades cuya protección garantiza el Estado, colaboran con ellas en el logro de sus fines y cumplen una función social que, como tal, implica obligaciones.

¹⁷³ Anexo técnico del del contrato interadministrativo No. 342-FIP-2025. Numeral 2.3.1.: Condiciones Generales del servicio para la entrega de transferencias.

operado por SuRed en el municipio de Puerres presentaba deficiencias tanto en su infraestructura como en la organización del servicio, las cuales impedían que las personas mayores accedieran al subsidio en condiciones de dignidad, accesibilidad y seguridad. En efecto, la alcaldía logró acreditar que los beneficiarios debían permanecer durante largas jornadas de espera sin contar con asientos o zonas adecuadas de descanso y que el acceso al punto de pago exigía subir una escalera, sin que existieran medidas suficientes para facilitar el ingreso de personas con limitaciones de movilidad. Estas condiciones desconocían las necesidades propias de la población destinataria del programa y constituyeron barreras materiales para el ejercicio efectivo de sus derechos.

232. Frente a esto SuRed sostuvo que no había incurrido en ningún trato discriminatorio hacia las personas mayores y afirmó que procuraba disponer ambientes adecuados para atender con respeto a las personas con discapacidad y adaptar sus procedimientos a las necesidades particulares de los beneficiarios cuando ello resultaba necesario. No obstante, la empresa no precisó cuáles fueron las medidas concretas implementadas para garantizar una atención diferencial, ni aportó elementos que permitieran desvirtuar los testimonios y demás pruebas recaudadas durante el proceso acerca de las extensas filas, los prolongados tiempos de espera, las barreras físicas de acceso y las dificultades que enfrentaban las personas mayores para reclamar el subsidio.

233. Como se ha explicado a lo largo de esta sentencia, la accesibilidad constituye uno de los principios que orientan la actuación de las entidades responsables de las políticas públicas dirigidas a las personas mayores. Por ello, el artículo 26 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores impone a los Estados la obligación de eliminar las barreras físicas, geográficas y de transporte que dificulten el acceso de esta población a los servicios y prestaciones públicas. En armonía con ese mandato, la Ley 1251 de 2008 dispone que los beneficios sociales deben otorgarse en condiciones que permitan superar las desigualdades sociales y territoriales y que los servicios destinados a las personas mayores cuenten con condiciones adecuadas de acceso. De este modo, el ordenamiento jurídico exige que la accesibilidad sea un criterio que oriente el diseño y la implementación de las políticas públicas y no un aspecto meramente operativo o logístico.

234. En consecuencia, esta Corporación considera que la ausencia de medidas encaminadas a adecuar la infraestructura y la organización del servicio tuvo incidencia en la vulneración de los derechos de las personas mayores beneficiarias del programa. En efecto, no basta con que la empresa encargada de operar los puntos de pago afirme que brindó un trato respetuoso a las personas con discapacidad o que atendió adecuadamente a quienes solicitaron algún apoyo específico. Para cumplir con los estándares constitucionales y legales, es necesario que los espacios, los procedimientos y las condiciones de prestación del servicio sean diseñados para responder a las necesidades propias de la población mayor.

235. Ello implica, entre otras medidas, contar con una infraestructura accesible -que incorpore elementos como rampas, barandas, zonas de espera con asientos y demás condiciones que faciliten la movilidad y permanencia de las personas mayores-, organizar la prestación del servicio de manera que se reduzcan los tiempos de espera y las barreras de acceso y capacitar al personal encargado de la atención en un enfoque diferencial por edad. Solo así es posible garantizar

que las personas mayores accedan en condiciones de igualdad, dignidad y autonomía a las prestaciones estatales destinadas a su protección.

236. Si bien la construcción de entornos plenamente amigables con las personas mayores constituye un objetivo de realización progresiva que demanda esfuerzos continuos por parte del Estado y de la sociedad, cuando se trata de programas públicos dirigidos específicamente a esta población las obligaciones de accesibilidad adquieren una especial intensidad. Las entidades encargadas de la ejecución de estos programas deben asegurar, desde el diseño mismo del servicio, que las condiciones de atención sean compatibles con las limitaciones de movilidad, las condiciones de salud y las demás circunstancias asociadas al envejecimiento.

237. Por último, es necesario pronunciarse sobre algunas disposiciones contenidas en el anexo técnico del contrato de corresponsalía suscrito entre el Banco Agrario y SuRed. En efecto, llama la atención que dicho documento incorporó las siguientes restricciones de acceso al subsidio:

Tabla 7. Análisis de algunas disposiciones del anexo técnico del contrato de corresponsalía suscrito entre el Banco Agrario y SuRed.

Contenido del anexo técnico	Valoración
“cada apoderado solo puede representar hasta cinco (5) beneficiarios para el cobro del subsidio”	Esta restricción resulta especialmente problemática porque no encuentra respaldo en las cláusulas del contrato interadministrativo ni en los documentos contractuales conocidos por la Corte. Por el contrario, el contrato establece que el mecanismo de pago mediante apoderado estaba previsto como una alternativa para facilitar el acceso al subsidio de las personas que, por razones de salud, movilidad o distancia, no podían acudir personalmente al punto de pago, sin que se estableciera un límite al número de beneficiarios que podía representar un mismo apoderado
los giros únicamente pueden reclamarse en el municipio donde el beneficiario se encuentra inscrito, sin posibilidad de habilitar el cobro en otro lugar.	Esto desconoce que el contrato contempla mecanismos de flexibilización para atender situaciones excepcionales y facilitar el acceso al subsidio de las personas que habitan zonas apartadas o enfrentan barreras de desplazamiento.

238. Para la Corte, estas restricciones no tienen validez. Ni el contratista ni su aliado pueden introducir, mediante instrumentos operativos o anexos técnicos acordados solamente por ellos, condiciones que desborden el marco fijado por el contrato interadministrativo o que resulten incompatibles con las obligaciones legales y constitucionales de garantizar una cobertura adecuada y un acceso efectivo a las transferencias monetarias. Las decisiones de naturaleza logística no pueden convertirse en barreras que dificulten el ejercicio de los derechos de las personas beneficiarias, particularmente cuando se trata de personas mayores en condición de vulnerabilidad.

239. A partir del análisis realizado, la Sala concluye que el diseño, la ejecución y la supervisión del programa desconocieron las condiciones de accesibilidad, ruralidad y vulnerabilidad de las personas mayores beneficiarias. Esta omisión afectó su igualdad material, al no considerar sus condiciones geográficas y etarias, desconoció los estándares de accesibilidad y comprometió su mínimo vital y su dignidad humana. En consecuencia, las tres entidades accionadas contribuyeron, en el ámbito de sus respectivas competencias, a la vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor en Puerres y Monopamba.

5.3 Criterios orientadores para el Programa Colombia Mayor

240. A partir del análisis de este caso, la Corte evidenció que el programa Colombia Mayor se desarrolla mediante el esquema de contratación pública. Así, el DPS como entidad que administra y ejecuta el programa tiene el deber de contratar un operador de pago, encargado de realizar el proceso de transferencias monetarias. Como cualquier actuación administrativa, esta metodología de contratación busca garantizar la eficiencia, la cobertura y el uso adecuado de los recursos públicos.

241. No obstante, Colombia Mayor constituye uno de los principales programas de protección social dirigido a las personas mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad. Por ello, su implementación no puede analizarse exclusivamente desde la lógica de la contratación estatal. Al tratarse de un programa destinado a un grupo de especial protección constitucional, todas las decisiones relacionadas con su funcionamiento deben armonizar los principios de eficiencia administrativa con el enfoque de derechos que imponen la Constitución, la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

242. En consecuencia, las decisiones relativas a la contratación de los operadores, la definición de los esquemas de pago, la ubicación de los puntos de atención y la organización del servicio no pueden responder únicamente a criterios de eficiencia operativa, cobertura o sostenibilidad financiera. Tales decisiones deben tener como prioridad y centro los derechos de las personas mayores y en esa medida garantizar de manera efectiva que las personas mayores puedan acceder de manera efectiva al subsidio y que la prestación responda a las condiciones reales de quienes constituyen sus destinatarios.

243. Entonces, como quiera que en esta sentencia se comprobó que diferentes actuaciones del programa Colombia se desarrollan sin tener en cuenta el marco constitucional y normativo de protección de las personas mayores, la Corte ordenará todas las entidades que participan en este programa que **las actuaciones relacionadas con la implementación del programa Colombia Mayor deberán interpretarse y ejecutarse de conformidad con el artículo 46 de la Constitución Política, la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la Ley 1251 de 2008 y los demás estándares internacionales recogidos en esta providencia.**

244. Aunque la actuación de las entidades responsables del programa Colombia Mayor debe sujetarse al conjunto de estos estándares, esta Corporación considera pertinente identificar y sistematizar, con el fin de facilitar el cumplimiento de esta obligación, algunos de los criterios constitucionales que deberán orientar el diseño, la implementación, la supervisión y la operación del programa:

- i. **Accesibilidad.** La entrega del subsidio deberá organizarse de manera que las personas mayores puedan acceder a él en condiciones dignas. Para ello, las entidades deberán identificar las condiciones específicas de la población beneficiaria y adoptar las medidas necesarias para remover barreras físicas, geográficas, económicas, sociales y de transporte. Este deber comprende, entre otras, la adecuación de la infraestructura, la

organización accesible del servicio y la capacitación del personal encargado de la atención.

ii. **Igualdad y no discriminación.** El diseño y la implementación del programa deberán tener en cuenta las condiciones territoriales, sociales, culturales y de movilidad de la población beneficiaria. En consecuencia, la adopción de medidas uniformes no puede desconocer las diferencias existentes entre quienes habitan zonas urbanas y rurales ni generar barreras indirectas para el acceso al subsidio.

iii. **Seguridad.** Las entidades deberán prevenir que la ejecución del programa exponga a las personas mayores a riesgos evitables para su vida, su integridad o su salud.

iv. **Dignidad humana.** Toda decisión relacionada con la implementación del programa deberá partir del reconocimiento de las personas mayores como sujetos plenos de derechos. En consecuencia, la prestación del servicio deberá preservar su autonomía, independencia y condiciones de vida digna.

245. La aplicación de estos criterios exige que las decisiones operativas del programa se adopten a partir de las condiciones concretas de la población beneficiaria. Ahora bien, la efectividad de estos estándares no depende exclusivamente de las entidades encargadas de administrar y operar el programa Colombia Mayor. Como se evidenció a lo largo de esta providencia, las barreras que enfrentaron las personas mayores de Monopamba no constituyen un problema aislado. Por el contrario, ponen de manifiesto dificultades más amplias en el diseño y la implementación de los programas dirigidos a las personas mayores, que aún requieren incorporar de manera efectiva un enfoque etario que reconozca sus necesidades específicas y responda adecuadamente a los desafíos derivados de la transición demográfica.

246. En este contexto, y en ejercicio de las facultades *ultra y extra petita*¹⁷⁴ del juez de tutela, así como del principio *iura novit curia*¹⁷⁵, la Corte considera necesario que su análisis no se limite a las condiciones de acceso al programa Colombia Mayor. Esta Corporación constata que las dificultades identificadas en el caso concreto se insertan en un problema de mayor alcance relacionado con la capacidad institucional del Estado para responder, de manera articulada, a las necesidades de una población que envejece aceleradamente. Por esta razón, la Sala examinará a continuación los principales retos que enfrenta la implementación de la política pública de envejecimiento y vejez en Colombia, con el propósito de determinar las medidas que resultan necesarias para asegurar la efectividad de los derechos analizados en esta providencia.

5.4 Lineamientos para implementar la política pública de vejez en Colombia

¹⁷⁴ Frente a esta facultad la Corte señaló en la sentencia T-115 de 2015 lo siguiente: el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados.

¹⁷⁵ Frente a este principio la Corte señaló en la sentencia T-577 de 2017 lo siguiente: corresponde al juez la aplicación del derecho con independencia de lo que hayan alegado las partes, pues al juzgador le incumbe la determinación correcta del derecho, ya que debe discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente.

247. Lo ocurrido en este caso evidencia un problema que excede el eventual incumplimiento de obligaciones contractuales. Pone de manifiesto una forma fragmentada de gestión pública, en la que cada entidad concentra su actuación en el cumplimiento estricto de sus funciones, sin asumir una visión integral de la garantía de los derechos de las personas mayores. Como consecuencia, las deficiencias de coordinación terminan trasladándose a quienes dependen del programa para satisfacer sus necesidades básicas.

248. La división de funciones entre distintas entidades constituye un mecanismo legítimo de organización administrativa; sin embargo, no puede traducirse en una fragmentación de la responsabilidad estatal frente a la garantía efectiva de los derechos fundamentales. Como lo ha señalado reiteradamente esta Corte, las autoridades públicas no pueden ampararse en conflictos de competencia, deficiencias de articulación o dificultades administrativas para eludir el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales¹⁷⁶.

249. Por esta razón, es necesario formular algunas consideraciones sobre la implementación de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez. Como se expuso en las consideraciones de esta providencia, uno de los principales desafíos de esta política radica en la persistencia de problemas de fragmentación institucional, desarticulación entre la Nación y los territorios, y ausencia de mecanismos eficaces de coordinación entre las entidades responsables de su ejecución.

250. Corresponde al legislador y al Gobierno nacional definir los aspectos técnicos, operativos y presupuestales de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez, así como diseñar los mecanismos específicos para su implementación, de conformidad con los estándares constitucionales, legales e internacionales que orientan la protección de los derechos de las personas mayores. No obstante, la urgencia de los desafíos derivados de la transición demográfica que atraviesa el país hace necesario que la Corte formule un llamado a las autoridades competentes para que avancen de manera pronta y efectiva en la implementación efectiva de esta política pública.

251. Asimismo, como lo ha hecho en otros escenarios en los que ha advertido falencias estructurales en la garantía de derechos fundamentales¹⁷⁷, la Corte Constitucional considera necesario identificar algunos lineamientos mínimos que deberán ser tenidos en cuenta en el diseño, implementación y seguimiento de dicha política pública, con el fin de asegurar una protección efectiva e integral de los derechos de las personas mayores.

252. **Lo primero** que las instituciones deben tener en cuenta para fortalecer la implementación de la política pública de envejecimiento y vejez en Colombia es que las personas mayores son sujetos activos en la definición de las medidas que les conciernen. Por ello, todas las medidas que involucren a esta población deberán garantizar espacios efectivos de participación para las personas mayores, sus organizaciones representativas y la sociedad civil, de manera que las decisiones públicas respondan a las necesidades, experiencias y expectativas de esta población.

¹⁷⁶ Sentencias T-405 de 2017, T-322 de 2018, T-239 de 2019.

¹⁷⁷ En ese sentido se pueden ver, por ejemplo, las sentencias T-762 de 2015, SU- 020 de 2022 y SU-512 de 2024.

253. **Lo segundo** que debe tenerse en cuenta, en consonancia con lo anterior, es la necesidad de superar una visión asistencialista de la vejez, centrada casi exclusivamente en la entrega de subsidios económicos a la población mayor en situación de vulnerabilidad¹⁷⁸. Aunque la política pública de la vejez en Colombia ha hablado de un enfoque de derechos a las personas desde 2007, lo cierto es que, como se explicó al exponer el diagnóstico de la política pública en las consideraciones, la fragmentación institucional ha hecho que las políticas dirigidas a la población mayor se centren en soluciones asistenciales que ven a las personas mayores como beneficiarios o sujetos de asistencia.

254. Si bien es claro que estas medidas asistenciales cumplen una función importante para garantizar condiciones mínimas de subsistencia para una gran parte de la población mayor en el país, resultan insuficientes para responder a los desafíos complejos que plantea el proceso de envejecimiento de la población¹⁷⁹. Este enfoque tiende a reducir la intervención estatal a la atención de escenarios de pobreza extrema y deja de lado otras dimensiones esenciales para el ejercicio efectivo de los derechos de las personas mayores, como el acceso a servicios de salud oportunos y adecuados, el cuidado de largo plazo y la participación social y comunitaria.

255. **En tercer lugar**, la política pública de envejecimiento y vejez debe reconocer que la transición hacia una sociedad demográficamente más envejecida plantea desafíos profundamente diferenciados para personas en condiciones distintas.

256. Durante la sesión técnica, uno de los intervinientes señaló que, cuando intenta plantear, por ejemplo, una propuesta relacionada con la educación de las personas mayores, es remitido a las entidades de integración social¹⁸⁰, lo que evidencia que la institucionalidad suele asumir a la población mayor como un grupo homogéneo con necesidades idénticas. Esta misma preocupación se identificó en el diagnóstico sobre la política pública, pues se constató que las personas mayores continúan siendo comprendidas principalmente como sujetos de asistencia y protección, sin reconocer suficientemente la diversidad de experiencias, trayectorias y necesidades que atraviesan la vejez.

257. Por ello, la política pública deberá partir de un enfoque diferencial e interseccional que reconozca las distintas condiciones materiales en las que se desarrolla la vejez en el país. En ese sentido se requiere adoptar (i) un enfoque de género que tenga en cuenta las cargas históricas y desproporcionadas de cuidado asumidas por las mujeres y sus efectos sobre la autonomía económica y el goce de sus derechos en la vejez, así como la necesidad de avanzar en la consolidación de un Sistema Nacional de Cuidado; (ii) un enfoque de discapacidad, basado en el modelo social, que promueva la autonomía, la participación y la vida independiente y elimine las barreras físicas, institucionales y comunicativas; (iii) un enfoque étnico que reconozca las diversas formas de comprender y experimentar el envejecimiento, así como las desigualdades derivadas de la discriminación racial y étnica; y (iv) un enfoque

¹⁷⁸ Pinilla M.C; Ortiz, M.A (2021). Adulto mayor: envejecimiento, discapacidad, cuidado y centros día. Salud, Barranquilla (volumen 37). <https://doi.org/10.14482/sun.37.2.618.971>.

¹⁷⁹ Kornfeld-Matte, R (2015). Informe de las Naciones Unidas: Autonomía y cuidados de las personas de edad. Disponible en: <https://docs.un.org/es/A/HRC/30/43>

¹⁸⁰ Miguel Antonio Galvis, de la Universidad Abierta para la Tercera Edad en la sesión técnica del 8 de mayo de 2026.

territorial que atienda las desigualdades regionales y, especialmente, las barreras de movilidad, transporte, conectividad y acceso a servicios que enfrentan las personas mayores que habitan en zonas rurales y dispersas.

258. **En cuarto lugar**, es importante destacar una idea central, que debe estar presente en toda la población, pero particularmente en aquella que participe en el diseño y la implementación de la política pública de vejez en Colombia. El envejecimiento no constituye una realidad ajena que afecte únicamente a un grupo específico de la población. Por el contrario, el envejecimiento es un proceso inherente al ciclo de vida humano que empieza cuando se nace y, en esa medida, concierne a toda la sociedad. Cada persona, con independencia de su edad actual, transita por una trayectoria vital que, de manera natural, está conduciendo siempre hacia la vejez.

259. Por ello, resulta necesario superar las narrativas que conciben a las personas mayores como “los otros”, como un grupo separado del resto de la sociedad cuyas necesidades pueden abordarse de manera marginal o secundaria. El envejecimiento debe entenderse como una experiencia compartida y como una realidad colectiva frente a la cual existen responsabilidades comunes. **La forma en que una sociedad trata a sus personas mayores refleja, en buena medida, la forma en que concibe su propio futuro.**

260. Estos criterios constituyen parámetros orientadores para todas las autoridades e instituciones que intervienen en la formulación, ejecución, supervisión o control de las políticas públicas dirigidas a las personas mayores. En consecuencia, deberán ser tenidos en cuenta por las entidades públicas, el legislador, los operadores judiciales e incluso la sociedad civil al diseñar, implementar, interpretar, evaluar o entender los programas y servicios destinados a esta población.

5.5 Conclusión y remedios constitucionales

261. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Corte concluye que las actuaciones de las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor en Puerres y Monopamba.

262. No obstante, durante el trámite de la presente acción el contrato interadministrativo que regulaba la operación del programa perdió vigencia y Prosperidad Social contrató un nuevo operador. En consecuencia, el Banco Agrario dejó de ser el operador encargado de la dispersión de las transferencias monetarias y SuRed pasó de actuar como aliado del Banco a convertirse en contratista directo de Prosperidad Social. Esta circunstancia no desvirtúa las conclusiones alcanzadas en esta providencia sobre las barreras de acceso que enfrentaron las personas mayores ni sobre las obligaciones constitucionales que orientan la ejecución del programa. Sin embargo, sí incide en el alcance de los remedios constitucionales que corresponde impartir.

263. En esa medida, las órdenes se dirigirán principalmente al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en su calidad de entidad rectora y administradora del programa Colombia Mayor, pero también a los actuales

operadores del contrato y a otras entidades involucradas en la política pública de vejez.

264. En consecuencia, la Corte revocará la sentencia del 7 de octubre de 2025, mediante la cual el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales revocó el fallo del 1.º de septiembre de 2025 proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerres. En su lugar, concederá el amparo de los derechos fundamentales invocados y adoptará las siguientes medidas:

Tabla 8. Remedios que adoptará la Corte Constitucional.

Ámbito	Problema identificado	Remedio Constitucional
Medidas para garantizar el acceso al subsidio en Puerres y Monopamba.	Vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor en Puerres y Monopamba.	Primero. Ordenar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en el marco del contrato actualmente vigente y de los futuros procesos de contratación del Programa Colombia Mayor, garantice la existencia de un punto de pago permanente, adecuado y materialmente accesible en el Corregimiento de Monopamba que garantice la entrega de las transferencias monetarias a las personas beneficiarias del programa Colombia Mayor. Así mismo, deberá asegurar la implementación y disponibilidad de todos los mecanismos de pago previstos en el respectivo contrato cuando las condiciones de las personas beneficiarias de dicho corregimiento así lo requieran. <i>Efectos inter communis.</i> Frente a esta orden la Corte evidencia que la Alcaldía de Puerres se refirió a los otros corregimientos que están cerca del casco urbano del municipio y que enfrentan condiciones de aislamiento geográfico y dificultades de conectividad similares a las de Monopamba. La alcaldía se refirió particularmente a los corregimientos de San Mateo y el Páramo. Por ende, la Corte extenderá las medidas de esta decisión, a través de efectos <i>inter communis</i>. Observa la Corte que en este caso se acreditan los supuestos establecidos en la jurisprudencia constitucional¹⁸¹ para poder extender los efectos de la presente sentencia. Esto porque, de un lado, durante la audiencia técnica del 8 de mayo de 2026, la Alcaldía de Puerres aportó un registro fotográfico que demuestra que los corregimientos de San Mateo y El Páramo presentan serias dificultades de conectividad y acceso al casco urbano del municipio. De otro, se acreditó que en el corregimiento de San Mateo residen 103 personas beneficiarias del Programa Colombia Mayor y en el corregimiento de El Páramo, 127 beneficiarios, quienes se encuentran expuestos a las mismas barreras territoriales que dieron origen a la presente acción de tutela. En estas condiciones, la Sala concluye que las personas mayores beneficiarias del Programa Colombia Mayor que habitan en los corregimientos de San Mateo y El Páramo se encuentran en una situación fáctica y jurídica sustancialmente equivalente a la de los accionantes. Por ello, en aplicación del principio de igualdad material y con el fin de garantizar una protección efectiva de los derechos fundamentales comprometidos, la Corte extenderá los

¹⁸¹ La Corte Constitucional señaló, en sentencia SU-180 de 2022 que los efectos inter comunis son adoptados cuando se advierte que, si bien existe un grupo de personas que no ha solicitado la tutela de sus derechos, al encontrarse en circunstancias comunes o similares a las del demandante, deben ser tratados de forma paritaria. De modo que la decisión, proferida en el marco de la acción de tutela también los cobija. En el mismo sentido, la Sentencia SU-1023 de 2001, señaló que los efectos inter communis “son aquellos que, excepcionalmente, se extienden a terceros que se encuentran igualmente afectados por la situación de hecho o de derecho que (...) motivó [el recurso de amparo], producto del actuar de una misma autoridad o particular, justificado en la necesidad de dar a todos los miembros de una misma comunidad un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo de sus derechos fundamentales”.

		efectos de esta providencia a las personas mayores beneficiarias del Programa Colombia Mayor que residen en los corregimientos de San Mateo y El Páramo.
	Vulneración de los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de las personas mayores beneficiarias del programa Colombia Mayor en Puerres y Monopamba.	Segundo. Ordenar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que adopte las medidas necesarias para asegurar que el punto de pago del Programa Colombia Mayor ubicado en el municipio de Puerres cumpla con condiciones adecuadas de accesibilidad física y organización del servicio para las personas mayores y las personas con discapacidad, de conformidad con la normativa vigente y con los estándares desarrollados en esta providencia.
Medidas para fortalecer la operación del Programa Colombia Mayor	Desconocimiento del derecho de accesibilidad contenido en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores	Tercero. Ordenar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, incorpore en los procesos de contratación, ejecución y supervisión del programa Colombia Mayor criterios de accesibilidad que tengan en cuenta las condiciones territoriales y las necesidades específicas de las personas mayores. En particular, deberá: - Establecer condiciones mínimas de accesibilidad física para los puntos de pago, incluyendo, entre otros, rampas, barandas, zonas de espera con asientos y demás ajustes que faciliten el acceso, la movilidad y la permanencia de las personas mayores, de conformidad con los estándares técnicos aplicables y las necesidades de la población mayor. - Garantizar que los puntos de pago y las modalidades de pago aseguren el acceso efectivo de las personas beneficiarias al subsidio en todo el territorio nacional, incluidas las zonas rurales y rurales dispersas. - Incorporar como criterio para la habilitación de los puntos de pago los tiempos y costos reales de desplazamiento que deben asumir las personas beneficiarias para acceder al subsidio.
	Omisiones en el ejercicio de las facultades de supervisión	Cuarto. Ordenar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, fortalezca los mecanismos de supervisión de los contratos mediante los cuales se ejecuta el programa Colombia Mayor. En particular, deberá: - Adoptar un Manual de Supervisión que establezca el protocolo para las actividades mínimas de seguimiento a la ejecución de los contratos, los mecanismos para verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los procedimientos para documentar incumplimientos. - Implementar un procedimiento para la recepción, trámite y respuesta de las solicitudes, quejas y reportes presentados por las personas beneficiarias, los enlaces municipales y las entidades territoriales. Este deberá incluir los plazos de respuesta y los mecanismos de seguimiento hasta la solución efectiva de la situación reportada.
		Quinto. En atención a la vulneración de derechos fundamentales acreditada en esta sentencia, la Corte proferirá una orden preventiva dirigida al Banco Agrario de Colombia S.A. y a SuRed S.A.S. para que, en adelante,

	Omisiones en los parámetros que guían la debida entrega del subsidio	cuando intervengan en la ejecución de programas de transferencias monetarias dirigidos a personas mayores, no limiten la prestación del servicio al cumplimiento formal de las condiciones contractuales, sino que activen los mecanismos excepcionales y las modalidades alternativas de pago que permitan garantizar los derechos a la dignidad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de la población beneficiaria.
Medidas para fortalecer la política pública de vejez y envejecimiento en Colombia	Falta de coordinación institucional en la implementación de la política pública de vejez y envejecimiento en Colombia	Sexto. Ordenar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en coordinación con la entidad que ejerza la rectoría de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez y con el Departamento Nacional de Planeación, adopte, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, un protocolo de coordinación interinstitucional que defina las responsabilidades, canales de comunicación y mecanismos de seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales para la implementación de dicha política. Sobre este punto, es necesario precisar que, en virtud de lo decidido por la Sentencia C-161 de 2024, la ley mediante la cual se creó el Ministerio de la Igualdad fue expulsada del ordenamiento jurídico. En consecuencia, al momento de proferirse esta sentencia dicha entidad no se encuentra en funcionamiento. Por esta razón, las órdenes y recomendaciones dirigidas al Ministerio de la Igualdad se entenderán impartidas a la entidad que asuma las competencias de dirección y coordinación de la política pública de envejecimiento y vejez. En todo caso, se ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social adoptar las medidas administrativas necesarias para garantizar que esta situación institucional no afecte la continuidad, el desarrollo ni el funcionamiento oportuno del Programa Colombia Mayor ni la Política Pública de vejez.
	Ausencia de información para la implementación de la política pública de vejez y envejecimiento en Colombia	Séptimo. Ordenar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio de la Igualdad y Equidad -o a la entidad que asuma sus competencias, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) que dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, diseñe un instrumento de recolección y análisis de información que se realice periódicamente. Dicho instrumento deberá incorporar, entre otros, indicadores sobre acceso a la justicia, servicios de salud, protección social, movilidad, condiciones territoriales, ruralidad, discapacidad, pertenencia étnica y demás factores relevantes para la garantía de los derechos de las personas mayores¹⁸². La información obtenida deberá servir como insumo para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez y para el fortalecimiento del programa Colombia Mayor.
	Incertidumbre sobre el diseño y la implementación del Plan de Acción Intersectorial (PAI).	Octavo. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adopte, en coordinación con el Ministerio de la Igualdad -o la entidad que ejerza la rectoría de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez-las medidas administrativas necesarias para garantizar el debido diseño e implementación efectiva del Plan de Acción Intersectorial (PAI), de conformidad con las competencias que corresponden a cada entidad y con el fin de asegurar la

¹⁸² La definición de algunos de estos indicadores tomó como referente metodológico el marco de indicadores para el envejecimiento saludable desarrollado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cual propone sistemas de monitoreo y evaluación para orientar el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas dirigidas a las personas mayores. En ese sentido ver: Organización Mundial de la Salud (2024). Marco de indicadores para el envejecimiento saludable: Marco de monitoreo y evaluación para la Década del Envejecimiento Saludable de las Naciones Unidas (2021-2030). <https://iris.who.int/handle/10665/380350>

		ejecución coordinada, eficaz y oportuna de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez.
		Noveno. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, presente un informe público sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia. Dicho informe deberá remitirse, con copia a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, e incluir los avances alcanzados, las medidas adoptadas y, de ser el caso, las dificultades identificadas en su implementación."

265. Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. DECLARAR la carencia actual de objeto por situación sobreviniente respecto de la pretensión dirigida a que el Departamento para la Prosperidad Social, el Banco Agrario y SuRed habilitaran, en el término de 48 horas, un punto de pago extendido en el corregimiento de Monopamba para garantizar la entrega efectiva del subsidio del programa Colombia Mayor, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. REVOCAR la sentencia del 7 de octubre de 2025, mediante la cual el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ipiales revocó el fallo del 1.º de septiembre de 2025 proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Puerres y en su lugar **AMPARAR** los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, a la accesibilidad, a la movilidad personal y al mínimo vital de las personas mayores beneficiarias del subsidio Colombia Mayor en el municipio de Puerres y el corregimiento de Monopamba.

Tercero. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en el marco del contrato actualmente vigente y de los futuros procesos de contratación del Programa Colombia Mayor, garantice la existencia de un punto de pago permanente, adecuado y materialmente accesible en el Corregimiento de Monopamba que garantice la entrega de las transferencias monetarias a las personas beneficiarias del programa Colombia Mayor.

Cuarto. EXTENDER mediante efectos *inter communis* la orden impartida en el numeral segundo de esta providencia, para que el mecanismo permanente, adecuado y materialmente accesible de entrega de las transferencias monetarias del Programa Colombia Mayor también beneficie a las personas mayores residentes en los corregimientos de San Mateo y El Páramo.

Quinto. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, incorpore en los procesos de contratación, ejecución y supervisión del programa Colombia Mayor criterios de accesibilidad que tengan en cuenta las necesidades específicas de las personas mayores. En particular, deberá: (i) establecer condiciones mínimas de accesibilidad física para los puntos de pago,

incluyendo, entre otros, rampas, barandas, zonas de espera con asientos y demás ajustes que faciliten el acceso, la movilidad y la permanencia de las personas mayores, de conformidad con los estándares técnicos aplicables y las necesidades de la población mayor; (ii) garantizar que los puntos de pago y las modalidades de pago aseguren el acceso efectivo de las personas beneficiarias al subsidio en todo el territorio nacional, incluidas las zonas rurales y rurales dispersas; (iii) incorporar como criterio para la habilitación de los puntos de pago los tiempos y costos reales de desplazamiento que deben asumir las personas beneficiarias para acceder al subsidio.

Sexto. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, fortalezca los mecanismos de supervisión de los contratos mediante los cuales se ejecuta el programa Colombia Mayor. En particular, deberá: (i) adoptar un Manual de Supervisión que establezca el protocolo para las actividades mínimas de seguimiento a la ejecución de los contratos, los mecanismos para verificar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los procedimientos para documentar incumplimientos; (ii) implementar un procedimiento para la recepción, trámite y respuesta de las solicitudes, quejas y reportes presentados por las personas beneficiarias, los enlaces municipales y las entidades territoriales. Este deberá incluir los plazos de respuesta y los mecanismos de seguimiento hasta la solución efectiva de la situación reportada.

Séptimo. ORDENAR al Banco Agrario de Colombia S.A. y a SuRed S.A.S. para que, en adelante, cuando intervengan en la ejecución de programas de transferencias monetarias dirigidos a personas mayores, no limiten la prestación del servicio al cumplimiento formal de las condiciones contractuales, sino que activen los mecanismos excepcionales y las modalidades alternativas de pago que permitan garantizar los derechos a la dignidad, la accesibilidad, la movilidad personal y el mínimo vital de la población beneficiaria.

Octavo. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, en coordinación con el Ministerio de la Igualdad – o la entidad que ejerza la rectoría de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez- y con el Departamento Nacional de Planeación, adopte, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, un protocolo de coordinación interinstitucional que defina las responsabilidades, canales de comunicación y mecanismos de seguimiento entre las entidades nacionales y territoriales para la implementación de dicha política.

Noveno. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Ministerio de la Igualdad y Equidad -o a la entidad que asuma sus competencias, al Departamento Nacional de Planeación y al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) que dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, diseñe un instrumento de recolección y análisis de información que se realice periódicamente. Dicho instrumento deberá incorporar, entre otros, indicadores sobre acceso a la justicia, servicios de salud, protección social, movilidad, condiciones territoriales, ruralidad, discapacidad, pertenencia étnica y demás factores relevantes para la garantía de los derechos de las personas mayores. La información obtenida deberá servir como insumo para el diseño, la implementación, el seguimiento y la evaluación de la Política Pública Nacional

de Envejecimiento y Vejez y para el fortalecimiento del programa Colombia Mayor.

Décimo. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, adopte, en coordinación con el Ministerio de la Igualdad -o la entidad que ejerza la rectoría de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez-las medidas administrativas necesarias para garantizar el debido diseño e implementación efectiva del Plan de Acción Intersectorial (PAI), de conformidad con las competencias que corresponden a cada entidad y con el fin de asegurar la ejecución coordinada, eficaz y oportuna de la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez.

Décimo primero. ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, presente un informe público sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en esta providencia. Dicho informe deberá remitirse, con copia a la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, e incluir los avances alcanzados, las medidas adoptadas y, de ser el caso, las dificultades identificadas en su implementación.

Décimo segundo. Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, **LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y cúmplase.



NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



CARLOS CAMARGO ASSIS
Magistrado



HECTOR ALFONSO CARVAJAL LONDOÑO
Magistrado



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12
Código de verificación: **80b2fb359ff4a4bf133511c31bf4082c5cd74cb04a7b8d4dfe9ddb9e80e5ed6e**
Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>