



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: Dr. Pablo Andrés Córdoba Acosta

Bogotá, D.C., dos (2) de octubre de dos mil veinticinco (2025)

Referencia: Acción de tutela

Parte actora: Personería del municipio de Valparaíso (Antioquia), en representación de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda

Parte accionada: Presidente de la República y otros

Radicación: 11001-03-15-000-2025-03760-00

Asunto: Se amparan los derechos fundamentales a la vida, salud y seguridad alimentaria. Deber del Estado de garantizar a los accionantes sus alimentos diarios y el acceso a los programas sociales del Estado

Sentencia de primera instancia

La Sala procede a decidir la acción de tutela promovida por la parte accionante contra el presidente de la República, el departamento de Antioquia, el municipio de Valparaíso, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Igualdad y Equidad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

De la solicitud de amparo y de los documentales obrantes en el expediente se extraen los siguientes supuestos fácticos jurídicamente relevantes:

- 1.1. Los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda son personas de la tercera edad que padecen de múltiples afectaciones de salud y se encuentran clasificadas en el Sisbén en el grupo B3.
- 1.2. El 12 de febrero de 2025, la parte accionante presentó petición ante el municipio de Valparaíso con el fin de que se le informara “[...] *si el municipio dentro de su presupuesto cuenta con un rubro para atender*



a la población vulnerable, y específicamente a las familias que en la actualidad en cumplimiento de nuestras funciones hemos podido evidenciar que requieren de alimentos para su subsistencia para mejorar su calidad de vida”.

- 1.3. Mediante oficio del 14 de febrero de 2025, el municipio de Valparaíso respondió la anterior petición informando lo siguiente: “[...] *en el presupuesto del Municipio de Valparaíso no se cuenta con la disponibilidad suficiente de recursos económicos y fuentes de financiación para poder brindar a toda la población vulnerable, la atención que requiere [...]*”.

2. Fundamentos de la solicitud de amparo

La parte actora manifestó que las autoridades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales “[...] *al Derecho Humano de Alimento, los derechos fundamentales a la Dignidad Humana, Mínimo Vital, al Libre Desarrollo de la Personalidad, a la Salud, Derecho a la Subsistencia, Derecho a la Asistencia y Protección a las personas de la tercera edad [...]*”, por las siguientes razones:

Refirió que los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda son personas “[...] *de la tercera edad, ambos sin hijos que les ayuden en su vejez, ninguno de los anteriores ostenta un empleo que les garantice el mínimo vital para su subsistencia, aducen no ser pensionados y mucho menos recibir auxilios por parte del Gobierno Nacional [...]*”. Igualmente, que “[...] *se encuentran con Clasificación B3 Pobreza Moderada, lo que los hace posibles beneficiarios de los Programas Sociales del Estado [...]*”.

Señaló que la señora María del Rosario García Arboleda padece problemas de salud por “[...] *TUMOR MALIGNO DEL CUELLO DEL ÚTERO, SIN OTRA ESPECIFICACIÓN y TUMOR MALIGNO DEL ENDOMETRIO [...]*”, por lo que se le inició tratamiento de la patología con 27 sesiones de “QUIMIO RADIACIÓN CONCOMITANTE” y se le recomendó “[...] *una dieta vía oral, misma que debe ser atendida para una buena y eficaz recuperación de la salud*”.



posterior a las sesiones a las que fue sometida. Dieta que no pueden atender [por sus condiciones económicas] [...]”.

Comentó que el señor Álvaro Guzmán también sufre de padecimientos de salud como: “[...] *Hipertensión Arterial y Diabetes Mellitus Insulinorequiriente* [...]”.

Manifestó que los señores Guzmán y García Arboleda residen en el municipio de Valparaíso “[...] *en una vivienda arrendada, misma que actualmente les solicitaron porque se encuentran en mora con varios cánones de arrendamientos (tres meses), precisamente por las precarias condiciones económicas que presentan [...]*”.

Advirtió que “[...] *la respuesta que brinda la administración municipal, se puede dilucidar, tal y como se ha venido señalando en los hechos generales de esta acción constitucional, **que efectivamente la estructura del Estado no cuenta con una ruta específica** para darle cumplimiento a las normas que regulan el caso sometido a estudio, porque una cosa son los programas sociales que enunció en su respuesta el señor alcalde municipal y otra cosa muy distinta es lo que se solicita se dé cumplimiento por parte de éste [...]*”.

Destacó que la “Inseguridad Alimentaria” afecta a millones de hogares en el país, “[...] *lo que deja en evidencia que lo que se pretende lograr con la presente acción constitucional no resulta ser para nada descabellado, ya que como se ha reiterado, pretendemos proteger a los esposos antes mencionados y de igual manera, que exista una ruta por medio de la cual las personas en condiciones similares puedan acceder a dicho derecho [...]*”.

Adujo que “[...] *efectivamente existe una situación bastante compleja que debe ser atendida por parte del Estado y que, de no hacerlo, los derechos amenazados y/o vulnerados por la falta actual de una ruta que defina el procedimiento para acceder de manera permanente y oportuna al requerido y/o esencial alimento, indispensable para la vida de toda persona, continuarían siendo vulnerados ya que las normas vigentes que regulan la materia objeto*



de la solicitud, establecen que es el Estado el que debe brindar éstas garantías [...]”.

Finalmente, concluyó que la intervención del juez de tutela en ese caso se encuentra justificada en razón a que los señores Guzmán y García Arboleda son sujetos de especial protección constitucional, no cuentan con una red de apoyo primario que les brinde ayuda para mejorar su calidad de vida, no tienen una fuente de ingresos económicos que les garantice un mínimo vital de subsistencia, padecen afectaciones de salud, presentan serias dificultades en materia de seguridad alimentaria, de vivienda y económica.

3. Pretensiones

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

*“[...] PRIMERA: En el marco de las normas vigentes se **RECONOZCA LEGITIMACIÓN POR ACTIVA** al suscrito Personero Municipal para interponer la presente acción constitucional.*

***SEGUNDO:** Se **AMPAREN**. El Derecho Humano de Alimento, los derechos fundamentales a la Dignidad Humana, Mínimo Vital, al Libre Desarrollo de la Personalidad, a la Salud, Derecho a la Subsistencia, Derecho a la Asistencia y Protección a las personas de la tercera edad, en favor de **MARÍA DEL ROSARIO GARCÍA ARBOLEDA – c.c. 32.301.858** y de **ÁLVARO GUZMÁN – c.c. 16.246.576**; lo anterior, de conformidad con la parte motiva de la presente acción constitucional, ya que todos estos derechos se encuentran amenazados y/o vulnerados y de no lograr su amparo se afectaría incluso hasta el derecho a la vida, toda vez que el alimento constituye un elemento vital y esencial para la vida del ser humano.*

***TERCERA:** Se **ORDENE**. A quién el despacho así lo considere, para que de manera inmediata se les garantice a los afectados el acceso oportuno al derecho Humano de Alimentos de manera continua y adecuada de acuerdo a las indicaciones médicas descrita por la especialidad en nutrición y dietética, en atención a lo descrito en el **LÍBELO QUINTO** de la presente acción; esto, hasta que su señoría profiera fallo de fondo al respecto.*

***CUARTA:** Para evitar presentar Acciones de Tutelas por cada evento, respetuosamente solicito a su señoría que se le **ORDENE** a las accionadas, para que en lo sucesivo brinden a los afectados una atención de manera **INTEGRAL**; es decir, todo lo que requiera en forma **PERMANENTE y OPORTUNA**, esto es, una Alimentación adecuada, vivienda digna, un subsidio económico para que éstos puedan garantizar el pago de servicios públicos ya que esta también es una de sus*



problemáticas, así como la garantía de otros gastos personales. Esto, de acuerdo a lo informado por el señor Álvaro en su petición del día de hoy 11 de junio del año en curso.

QUINTA: Se **IMPARTAN** órdenes para que las entidades accionadas en el término que el despacho considere pertinente, para que realicen actuaciones administrativas de articulación interinstitucional para que diseñen una **RUTA DE ATENCIÓN PRIORITARIA**, por medio de la cual, esta población de Especial Protección que se encuentre en condiciones de inseguridad alimentaria puedan ser asistidas y protegidas contra el hambre de manera **OPORTUNA, PERMANENTE Y ADECUADA**, siempre y cuando persista la vulnerabilidad. [...].

II. INTERVENCIONES

1. El presidente de la República manifestó que no es el competente para otorgar ayudas humanitarias a las personas de escasos recursos económicos y en condición de vulnerabilidad, ya que “[...] *esta atribución recae en el Departamento para la Prosperidad Social (DPS)* [...]”. Por tanto, carece de legitimación en la causa por pasiva para atender las pretensiones de amparo.

Advirtió que carece de capacidad jurídica para intervenir en las decisiones de la presente acción de tutela. Igualmente, que no se le puede atribuir la vulneración de derechos fundamentales por cuanto no hay “[...] *una omisión o una acción en cabeza de mi representada de acuerdo con lo reclamado por el accionante* [...]”.

2. El Ministerio de Igualdad y Equidad refirió que no formula ni administra subsidios habitacionales ni alimentarios ni dispone de capacidad para operar programas como Colombia Mayor, Seguridad Alimentaria o Ayudas Humanitarias, los cuales recaen en entidades como el DAPRE, DPS, Ministerio de Salud y Protección Social o en gobiernos departamentales y municipales.

Por tanto, solicitó declarar improcedente la acción respecto de esa cartera ministerial “[...] *al no configurarse vulneración, amenaza ni acción u omisión atribuible que comprometa sus funciones misionales o técnicas* [...]”. Igualmente, pidió su desvinculación del presente trámite.



3. El Departamento Nacional de Planeación se opuso a cada una de las pretensiones de amparo, al considerar que no es el responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la parte accionante.

Advirtió que carece de legitimación en la causa por pasiva porque la parte accionante no identificó acción u omisión que le fuese atribuible y la competencia para aplicar encuestas es exclusiva de las entidades territoriales.

Puso de presente que verificada la base nacional del Sisbén encontró que los accionantes se encuentran “[...] *en estado VALIDADO y su clasificación corresponde al GRUPO B3 – POBREZA MODERADA* [...]”.

Aclaró que el Sisbén “[...] *no es una EPS, no es el Régimen Subsidiado en Salud, no presta servicios médicos* [...]” y “[...] *por sí mismo, no otorga el acceso a los programas sociales* [...]”.

4. El departamento de Antioquia rindió informe en los siguientes términos:

En primer lugar, señaló que el cumplimiento de la medida provisional decretada en el auto admisorio le corresponde al municipio de Valparaíso, a través de su Dirección Local de Salud con el Programa Adulto Mayor.

Destacó que ese ente departamental no ejecuta programas sociales individuales, ni tiene competencia directa en la asistencia humanitaria en el municipio de Valparaíso, ya que su función consiste en coordinar y articular las políticas públicas departamentales.

Precisó que los accionantes se encuentran afiliados al sistema de seguridad social en salud en el régimen subsidiado en la EPS "SAVIA SALUD S.A.S."

Refirió que la acción de tutela no es “[...] *el medio jurídico idóneo para “EXIGIR que INCLUYAN, a los señores ÁLVARO GUZMÁN y MARÍA DEL ROSARIO GARCÍA ARBOLEDA al programa de seguridad alimentaria y nutrición para*



adultos mayores en el Municipio de Valparaíso”; toda vez que existen otros medios jurídicos y/o administrativos para reclamar lo pretendido [...].

Finalmente, solicitó su desvinculación del presente trámite por considerar que carece de legitimación en la causa por pasiva.

5. El municipio de Valparaíso indicó que “[...] *es un municipio de sexta categoría, con carencia de recursos para el desarrollo de programas directos de subsidio al adulto mayor, en tanto cada programa de subsidio es necesariamente cofinanciado por el nivel departamental y nacional a través de programas como Colombia mayor o convenios para financiar comedores institucionales u asilos [...].*”

Seguidamente expuso lo siguiente:

[...] Pese a lo anterior, en el caso concreto, posterior a la medida preventiva decretada por el despacho, para el señor Álvaro Guzmán y la esposa en cuanto a seguridad alimentaria, el municipio cuenta con un CPSAM (Asilo) del municipio, lugar donde se contratan una serie de trabajadoras oficiales con el fin de realizar preparación de alimentos a adultos mayores que se encuentran en el asilo, institución cuyos recursos son gestionados a través de donaciones de personas o mismos familiares.

Lugar, de donde al señor se le ofreció plato caliente (Desayuno, almuerzo y comida) durante los 7 días a la semana, para él y la esposa, y que sería entregado en las instalaciones del CPSAM (Asilo) del municipio, el cual se encuentra ubicado en el barrio La Nueva.

No obstante, el señor inicialmente dijo que le quedaba muy difícil el desplazamiento y luego vía telefónica me confirmó que a partir del martes 29 de julio iría por el plato caliente.

El día de ayer 28 de julio de 2025, nos comunicó vía telefónica que había hablado con el personero y que el personero le había indicado la negativa en ir, que él no podía desplazarse hasta allá todos los días y que la Administración debía garantizar la entrega de los alimentos en su residencia o hacer la entrega de paquete alimentario.

También nos informó que él y su esposa tienen una dieta especial por sus condiciones de salud y comorbilidades, hechos que no garantizan con el suministro de alimentación por parte del CPSAM. [...]”.



Con fundamento en lo expuesto, solicitó declarar improcedente la acción de tutela porque no cuenta con los recursos para garantizar los programas de atención a adultos mayores en situación de debilidad manifiesta.

6. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social solicitó negar el amparo deprecado por los actores en tanto que ha actuado conforme a lo dispuesto en el manual operativo del programa, y en garantía de los derechos de los aspirantes.

Informó que los accionantes son potenciales beneficiarios para ser incluido en el programa de protección social al adulto mayor - Colombia Mayor y recibir de esta manera las ayudas económicas otorgadas por el Estado. Sin embargo, aclaró que *“[...] poseer el estado POTENCIAL BENEFICIARIO no significa el ingreso al programa, convertirse en beneficiario depende del número de cupos disponibles en cada municipio y del ejercicio de priorización que se adelante para la asignación de estos [...]”*.

Explicó que para ingresar a los programas se deben aplicar unos criterios, los cuales buscan garantizar que se seleccionen *“[...] como beneficiarios del Programa exclusivamente a los adultos mayores en las condiciones de pobreza más críticas. El adulto mayor que menor puntaje tenga en los Criterios de Priorización tendrá una mayor posibilidad de entrar al Programa [...]”*.

Destacó que *“[...] a la fecha no ha sido ordenada una ampliación presupuestal de conformidad con las metas de cobertura señaladas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), por tanto, el MUNICIPIO DE VALPARAISO NO se le han asignado nuevos cupos, solo aquellos que van quedando libres por novedades presentadas (como retiró voluntario, fallecimiento, etc), por tal motivo, a la adulta mayor no se le ha asignado cupo [...]”*.

Finalmente, indicó que: *“[...] de conformidad al último ejercicio de priorización el señor Guzmán se encuentra en el turno 66 y la señora Garcia en el turno 8 para ingresar al programa de acuerdo a los criterios de priorización*



establecidos en la Ley. Así mismo, no podría saltarse el turno en la lista, pues ello implicaría vulneración del principio de legalidad, transparencia y derechos fundamentales de los adultos mayores que están por encima en turno del accionante [...]”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sección es competente para conocer de la presente acción de tutela, de conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 2591 de 1991¹, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo 80 de 12 de marzo de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2. Cuestión previa

2.1. Solicitudes de desvinculación

La Sala advierte que el presidente de la República, el Ministerio de Igualdad y Equidad, el departamento de Antioquia, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación solicitaron su desvinculación del presente trámite de tutela.

Sobre el particular, la Sala considera que, comoquiera que el presidente de la República, el Ministerio de Igualdad y Equidad, el departamento de Antioquia y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social fueron señaladas en el escrito de tutela como las causantes de la vulneración de los derechos fundamentales de la parte accionante, la Sala concluye que les asiste interés directo en la decisión de la acción constitucional de la referencia, razón por la que se les negará las solicitudes de desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.



Respecto de la solicitud de desvinculación formulada por el Departamento Nacional de Planeación, la Sala considera que a dicha entidad le asiste interés en este asunto en razón a que es la encargada de planificar los presupuestos de inversión, de administrar el sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales (SISBÉN) y de coordinar el desarrollo del país, lo que guarda relación con lo pretendido por la parte actora en la presente acción de tutela, por tanto, se negará su desvinculación, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia

2.2. Nulidad planteada por el presidente de la República

El artículo 4° del Decreto 306 de 19 de febrero de 1992², compilado en el artículo 2.2.3.1.1.3. del Decreto Único Reglamentario núm. 1069 de 26 de mayo de 2015³, prevé la aplicación de los principios generales del Código de General del Proceso -antes Código Procedimiento Civil- en materia de acciones de tutela, en todo aquello en que no sea contrario al Decreto Ley 2591 de 1991.

Los artículos 133 y 134 del Código General del Proceso, respectivamente, establecen las causales de nulidad y las oportunidades en que podrán alegarse.

En este caso, el presidente de la República presentó solicitud de nulidad al considerar que se configuraba la causal prevista en el numeral 1 del artículo 133 del Código General del Proceso que establece: “[...] *Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia*”.

Como sustento de lo anterior el solicitante argumentó que, con ocasión de la expedición del Decreto 0799 de 9 de julio de 2025 las acciones de tutela dirigidas contra el presidente de la República deben ser conocidas “[...] *en primera instancia por los Jueces del Circuito o por quienes ostenten igual categoría. En tal sentido, la competencia para conocer de la presente acción de tutela no recae*

² Por el cual se reglamente el Decreto 2591 de 1991.

³ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho.



en este despacho, lo que configura una causal de nulidad por actuación sin competencia, conforme al artículo 133 del Código General del Proceso [...]”.

Respecto de lo anterior, la Sala pone de presente que el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991 define los factores que determinan la competencia en materia de acciones de tutela en los siguientes términos:

“[...] ARTICULO 37. PRIMERA INSTANCIA. <Ver Notas del Editor> Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.

El que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los mismos hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> De las acciones dirigidas contra la prensa y los demás medios de comunicación serán competentes los jueces de circuito del lugar. [Negrillas se destaca]

De lo anterior se advierte que esta Sección sí tiene competencia para conocer de la presente acción de tutela por el factor territorial, por cuanto la presunta vulneración de los derechos fundamentales se presenta tanto en el Distrito de Bogotá como en el municipio de Valparaíso. Sumado a que, en aplicación de los principios de la prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia que rigen en las acciones de tutela conforme lo dispone el artículo 3 del Decreto Ley 2591 de 1991, la intervención del juez de tutela debe ser pronta.

Por tanto, esta Corporación tiene competencia para asumir el conocimiento del presente asunto al encontrarse satisfechos los criterios de competencia previstos en el artículo 37 del Decreto Ley 2591 de 1991, motivo por el cual se negará la solicitud de nulidad planteada por el presidente de la República, tal como se dispondrá en la parte resolutive de esta decisión.

3. Problemas jurídicos

De acuerdo con la situación fáctica planteada, la Sección debe establecer:



- A) Si en el presente asunto se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela y, si ello es así, se deberá:
- B) Determinar si las autoridades accionadas vulneraron los derechos fundamentales invocados por la parte accionante.

4. Caso concreto

4.1. Análisis de la vulneración en el caso concreto

En este caso, la Sala advierte que la parte actora solicitó el amparo de los derechos fundamentales de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda y, en consecuencia, se ordene a las accionadas: i) garantizar el acceso “[...] *al derecho Humano de Alimentos de manera continua y adecuada* [...]”; ii) garantizar “[...] *una atención de manera INTEGRAL* [...]” que implique el otorgamiento de una alimentación adecuada, vivienda digna y un subsidio económico; y iii) realizar “[...] *actuaciones administrativas de articulación interinstitucional para que diseñen una **RUTA DE ATENCIÓN PRIORITARIA**, por medio de la cual, esta población de Especial Protección que se encuentre en condiciones de inseguridad alimentaria puedan ser asistidas y protegidas contra el hambre de manera **OPORTUNA, PERMANENTE Y ADECUADA*** [...]”.

De conformidad con los elementos de pruebas allegados a este proceso, se tiene probado lo siguiente:

1. La señora María del Rosario García Arboleda padece de diversas patologías, entre estas, gastritis, neoplasia maligna, cáncer de cuello uterino y tumor primario de cervix y, la médica nutricionista le recomendó “[...] *dieta normo calórica, normoproteica, controlada en grasas y azúcares* [...]”.
2. El señor Álvaro Guzmán padece hipertensión arterial y diabetes mellitus insulino dependiente.



3. Los señores Guzmán y García Arboleda tienen 75 y 78 años, respectivamente. Asimismo, pertenecen al grupo B3 de la clasificación del Sisbén, esto es, de pobreza moderada.
4. Que los señores Guzmán y García Arboleda no perciben sustento económico alguno para su alimentación, sostenimiento y cuidado, conforme al informe de visita socioeconómica de adulto mayor realizado por el trabajador social de la Comisaría de Familia del municipio de Valparaíso.
5. Que a los señores Guzmán y García Arboleda en el año 2024 se les garantizó paquetes alimentarios y se encuentran priorizados en la Plataforma de Prosperidad Social - Colombia Mayor, para el subsidio económico.
6. Que el municipio de Valparaíso carece de disponibilidad de recursos económicos y fuentes de financiación para atender los requerimientos de toda la población vulnerable, por cuanto depende del apoyo departamental y nacional en los programas sociales, como son el subsidio económico otorgado en el programa Colombia Mayor y la seguridad alimentaria a través de la Secretaría departamental de Salud e Inclusión Social – Gerencia de Personas Mayores, el cual no ha tenido ampliación en su cobertura, por cuanto el ingreso de nuevos adultos mayores al programa está supeditado al retiro o fallecimiento de otros.

De lo expuesto, para la Sala está plenamente acreditado que los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda son sujetos de especial protección constitucional, por cuanto son adultos de avanzada edad, padecen de afectaciones de salud y no cuentan con ingresos económicos ni familiares o personas cercanas que cuiden de ellos y/o ayuden con su manutención y alimentación.

Lo anterior evidencia la situación de debilidad manifiesta en que se encuentran los señores Guzmán y García Arboleda, por lo que requieren de medidas



afirmativas que les permitan garantizar sus alimentos diarios y acceder a los programas sociales del Estado.

Cabe señalar que la Corte Constitucional⁴ ha sostenido que la seguridad alimentaria es un derecho fundamental que procura reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada. Al respecto, ha dicho lo siguiente:

“[...] La seguridad alimentaria es un derecho fundamental reconocido por varios instrumentos internacionales de derechos humanos⁵. Entre los principales se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que consagra en su artículo 11.1 el deber de los Estados de reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación y el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre [...]”⁶.

Los artículos 1, 13, 16 y 46 de la Constitución Política le atribuyen al Estado la obligación de concurrir para la protección y la asistencia de las personas mayores y promover su integración a la vida activa y comunitaria, en el marco de la solidaridad, la igualdad, la diversidad y la dignidad.

A su vez, el artículo 6 de la Ley 1251 de 2008 establece los deberes del “[...] Estado, la sociedad civil, la familia, el adulto mayor y los medios de comunicación deberán para con los adultos mayores [...]”, dentro de los cuales se destacan los siguientes:

[...]

1. Del Estado

a. Garantizar y hacer efectivos los derechos del adulto mayor;

b. Proteger y restablecer los derechos de los adultos mayores cuando estos han sido vulnerados o menguados;

⁴ Ver sentencia T-302 de 2017.

⁵ La Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979 (preámbulo), la Convención sobre Derechos del Niño de 1989 (artículos 6 y 24), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 (artículo 28), el Protocolo adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de “San Salvador” de 1988 (artículo 12), entre otros. Sobre el derecho a la alimentación concretamente, pueden mencionarse los siguientes: Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, la Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966, la Resolución 2004/19 de la Asamblea general de las Naciones Unidas y las Directrices Voluntarias de la FAO de 2004.

⁶ Corte Constitucional, sentencia T-325 de 15 de mayo de 2017.



c. Asegurar la adopción de planes, políticas y proyectos para el adulto mayor;

[...]

k. Proveer la asistencia alimentaria necesaria a los adultos mayores que se encuentren en estado de abandono e indigencia;

l. Generar acciones y sanciones que exijan el cumplimiento de las obligaciones alimentarias a las familias que desprotejan a los adultos mayores sin perjuicio de lo establecido en la normatividad vigente;

m. Los gobiernos nacional, departamental, distrital y municipal, adelantarán programas de promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores conforme a las necesidades de atención que presente esta población;

n. En el otorgamiento de subsidios por parte de la Nación y sus entidades territoriales, se dará prioridad a los adultos mayores a fin de que accedan a los programas sociales de salud, vivienda, alimentación, recreación, deporte, agua potable y saneamiento básico. [...]

Igualmente, el artículo 9 de la Ley 1850 de 2017⁷, que adicionó el artículo 34A a la Ley 1251 de 2008, establece como medidas de protección para el adulto mayor en Colombia, el derecho a la alimentación y demás medios para su mantenimiento físico:

“[...] ARTICULO 34A. Derecho a los alimentos. Las personas adultas mayores tienen derecho a los alimentos y demás medios para su mantenimiento físico, psicológico, espiritual, moral, cultural y social Serán proporcionados por quienes se encuentran obligados de acuerdo con la Ley y su capacidad económica.

Los alimentos comprenden lo imprescindible para la nutrición, habitación, vestuario, afiliación al sistema general de seguridad social en salud, recreación y cultura, participación y, en general, todo lo que es necesario para el soporte emocional y la vida autónoma y digna de las personas adultas mayores.

[...]”. [Negritas por fuera del texto original]

De lo expuesto resulta claro que el Estado tiene el deber constitucional y legal de garantizar el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria de sus habitantes, especialmente, de las personas de la tercera edad.

⁷ “Por medio de la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia, se modifican las leyes 1251 de 2008, 1315 de 2009, 599 de 2000 y 1276 de 2009, se penaliza el maltrato intrafamiliar por abandono y se dictan otras disposiciones”.



En este caso, la Sala no desconoce los esfuerzos que ha adelantado el municipio de Valparaíso y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para garantizar las necesidades de la población vulnerable como ocurre con la situación de los señores Guzmán y García Arboleda; sin embargo, los asuntos de índoles administrativos y presupuestales no pueden ser considerados una justificación que los exima de ese deber legal y constitucional.

Ahora bien, el municipio de Valparaíso adujo que con ocasión de la medida provisional decretada mediante auto de 17 de julio de 2025⁸ por esta Sección en el marco de este mecanismo constitucional incluyó a los señores Guzmán y García Arboleda en el programa de “*plato caliente*”, que implica que pueden acceder a un desayuno, almuerzo y comida durante los siete días de la semana. Sin embargo, informó que los beneficiarios no se han dirigido al asilo a reclamar los alimentos, argumentando que no pueden desplazarse. Aunado a que cuentan con una dieta especial, la cual no puede garantizar.

Respecto de lo anterior, esta Sala considera que, si bien el municipio de Valparaíso en cumplimiento de la orden judicial adelantó las gestiones pertinentes para garantizar los alimentos a los señores Guzmán y García Arboleda, la realidad es que desconoció la situación particular en que se encuentran los referidos ciudadanos con ocasión de las afectaciones de salud que padecen y que les impide movilizarse.

Por lo anterior, esta Sección estima que dada la situación particular de salud que padece la señora María del Rosario García Arboleda el municipio de Valparaíso debe garantizar los alimentos en su lugar de residencia, los cuales

⁸ En dicha providencia se ordenó “[...] al MUNICIPIO DE VALPARAÍSO que de manera articulada con el DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA¹³ (conforme a sus competencias y en atención a la cofinanciación departamental a la que alude el municipio en la respuesta dada a la Personería, que refiere que está en cabeza de la SECRETARÍA DE SALUD E INCLUSIÓN SOCIAL - GERENCIA DE PERSONAS MAYORES), a partir de la notificación de este auto, INCLUYAN, DE MANERA INMEDIATA, a los señores ÁLVARO GUZMÁN y MARÍA DEL ROSARIO GARCÍA ARBOLEDA al programa de seguridad alimentaria y nutrición, así como a los de protección social e integral para los adultos mayores, y los demás que consideren necesarios para asegurarles una alimentación diaria y adecuada que les garantice el derecho a una vida digna [...]”.



deben estar acorde a la dieta recomendada por la médica tratante. Sumado a los padecimientos de salud del señor Álvaro Guzmán.

Esto, en consideración a que la Corte Constitucional ha precisado que “[...] *el derecho a la seguridad alimentaria implica el derecho de consumir comida saludable que cumpla con los estándares de nutrición adecuados* [...]”⁹.

Asimismo, se advierte que las actuaciones adelantadas por el municipio de Valparaíso no pueden entenderse como un hecho superado toda vez que, pese a que los actores fueron beneficiarios del suministro de alimento para el año 2024, se excluyeron para este año, circunstancia que no puede volver a ocurrir y por tanto se hace necesario la intervención del juez de tutela en aras de garantizar sus derechos fundamentales en el presente y en el futuro.

La vulneración de los derechos fundamentales en este asunto le es atribuible tanto al municipio de Valparaíso como al departamento de Antioquia, por cuanto son las autoridades responsables de administrar, ejecutar y promover los programas de asistencia para los adultos mayores, de conformidad con lo previsto en los artículos 12¹⁰, 15¹¹ y 16¹² de la Ley 1850 de 2017.

⁹ Sentencia T-302 de 2017.

¹⁰ “**ARTICULO 12. Programa de asistencia a personas de la tercera edad. En los municipios, distritos y departamentos, de acuerdo con su tradición y cultura, se podrá financiar la creación, construcción, dotación y operación de Granjas para Adultos Mayores, para brindar en condiciones dignas, albergue, alimentación, recreación y todo el cuidado que los usuarios requieran. Para este propósito se podrán destinar recursos del gasto social presupuestado para la atención de personas vulnerables**”. [Se destaca]

¹¹ “**ARTICULO 15. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1276 de 2009 A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001. El cual quedará así:**

Artículo 3°. Modifícase el artículo 1° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales. [...]

Parágrafo. El recaudo de la estampilla será invertido por la Gobernación, Alcaldía o Distrito en los Centros de Bienestar del Anciano y Centros Vida de su Jurisdicción, en proporción directa al número de Adultos Mayores de los niveles I y II del Sisbén, los adultos mayores en condición de vulnerabilidad y en situación de indigencia o pobreza extrema que se atiendan en estas instituciones”.

¹² “**ARTICULO 16. Modifícase el artículo 8° de la Ley 1276 de 2009. A través del cual se modifica el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así:**

ARTÍCULO 8°. Modifícase el artículo 5° de la Ley 687 de 2001, el cual quedará así: Responsabilidad. El Gobernador o el Alcalde municipal o Distrital será el responsable de sus recursos recaudados por la estampilla en el desarrollo de los programas que se



Dicha vulneración también le es atribuible al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social por ser la entidad encargada de formular, coordinar y ejecutar las políticas, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la atención a grupos vulnerables y, por ejercer la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, en carácter de subsidios directos y monetarios a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza, conforme lo prevé el artículo 2 del Decreto Ley 4155 de 2011¹³ y el artículo 5 del Decreto 812 de 2020¹⁴.

Es por todo lo expuesto que se considera que el municipio de Valparaíso, el departamento de Antioquia y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social han vulnerado los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la seguridad alimentaria de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda, por la omisión de garantizar sus alimentos diarios y el acceso a los programas sociales del Estado.

En este contexto, para esta Sala resulta acertado concluir que le corresponde al municipio de Valparaíso, al departamento de Antioquia y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de manera coordinada y en el marco de sus competencias y funciones, garantizar los derechos fundamentales a la

deriven de su inversión en la respectiva jurisdicción, dando cumplimiento a lo relacionado en su plan de desarrollo para el grupo poblacional al que se refiere la presente ley, y delegará en la dependencia competente, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida, Centros de Bienestar del Anciano y Granjas para adulto mayor, creando todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo de la gestión realizada por estos”.

¹³ “ARTÍCULO 2°. *Objetivo. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tiene como objetivo dentro del marco de sus competencias y de la ley, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la superación de la pobreza, la inclusión social, la reconciliación, la recuperación de territorios, la atención y reparación a víctimas de la violencia, la atención a grupos vulnerables, población discapacitada y la reintegración social y económica y la atención y reparación a víctimas de la violencia a las que se refiere el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, las cuales desarrollará directamente o a través de sus entidades adscritas o vinculadas, en coordinación con las demás entidades u organismos competentes*”.

¹⁴ “ARTÍCULO. 5. *Transferencias Monetarias. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social será la entidad encargada de la administración y operación de los programas de transferencias monetarias del Gobierno nacional, entendidos estos como los aportes del Estado otorgados, en carácter de subsidios directos y monetarios, a la población en situación de pobreza y de extrema pobreza.*

En todo caso, estas ayudas podrán extenderse a población en situación de vulnerabilidad económica, es decir, a población que por su condición de vulnerabilidad y ante cualquier choque adverso tiene una alta probabilidad de caer en condición de pobreza. Para el efecto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social podrá modificar o fijar nuevos criterios para incluir a esta población como beneficiaria del respectivo programa de transferencias monetarias”.



vida digna, a la salud y a la seguridad alimentaria de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda con el fin de que disfruten de una vejez digna.

Sin embargo, la Sala advierte que la solución a la vulneración de los derechos fundamentales de la parte actora no consiste en acceder a las pretensiones de amparo en los términos en que fueron planteados en el escrito de tutela, por cuanto se desconocería el marco constitucional y legal de las entidades accionadas y se desbordaría la competencia del juez de tutela.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala dispondrá las órdenes que estime pertinentes de acuerdo con la situación concreta que se analizó en este estudio.

En conclusión, la Sala amparará los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la seguridad alimentaria de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda y, en consecuencia, dispondrá lo siguiente:

- i) Ordenar al municipio de Valparaíso y al departamento de Antioquia que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, adelanten las gestiones pertinentes para garantizar la alimentación de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda, en su lugar de residencia y conforme a la dieta que establezca el personal médico correspondiente.
- ii) Ordenar al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, aplicar los criterios de priorización de las condiciones de vulnerabilidad de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda a fin de que, en el marco de su competencia, determine su inclusión en los programas sociales del Estado que estime pertinente.



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

F A L L A:

PRIMERO: NEGAR las solicitudes de desvinculación presentadas por el presidente de la República, el Ministerio de Igualdad y Equidad, el departamento de Antioquia, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Departamento Nacional de Planeación, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NEGAR la solicitud de nulidad presentada por el presidente de la República, por las razones expuestas.

TERCERO: AMPARAR los derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la seguridad alimentaria de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

CUARTO: ORDENAR al municipio de Valparaíso y al departamento de Antioquia que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, adelanten las gestiones pertinentes para garantizar la alimentación de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda, en su lugar de residencia y conforme a la dieta que establezca el personal médico correspondiente.

QUINTO: ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta decisión, aplicar los criterios de priorización a las condiciones de vulnerabilidad de los señores Álvaro Guzmán y María del Rosario García Arboleda a fin de que, en el marco de su competencia, determine su inclusión en los programas sociales del Estado que estime pertinente.



Número único de radicación: 11001-03-15-000-2025-03760-00

SEXTO: NOTIFICAR a las partes por el medio más expedito y eficaz.

SÉPTIMO: En caso de que este fallo no sea impugnado y quede en firme, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera de Estado
Presidenta

PABLO ANDRÉS CÓRDOBA ACOSTA

Consejero de Estado

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.