

Sentencia T-166/07

DERECHO DE PETICION-Características de la respuesta/DERECHO DE PETICION-Respuesta oportuna y de fondo

DEBER DE LA ADMINISTRACION DE DAR INFORMACION COMPLETA Y OPORTUNA/DEBER DE ORIENTACION POR PARTE DE LAS AUTORIDADES A LOS PARTICULARES

DERECHO DE PETICION-EI DABS no cumplió con su deber de orientación e información a la peticionaria para salir de la indigencia

La Sala hecha de menos en las respuestas dadas por el DABS a los derechos de petición elevados por la señora, el cumplimiento de su deber de orientación. En efecto, en concepto de esta Sala de Revisión el DABS, ante la situación relatada por la accionante sobre sus condiciones de vida y al hecho notorio de su limitación física, tenía el deber suministrarle información relacionada con las opciones que tenía para tratar de salir de la indigencia; más aún si se tiene en cuenta que específicamente dentro de sus programas de acción social se encuentra el denominado OIR Ciudadanía, el cual fue creado con el objetivo de brindar asistencia a las personas que requieren información relativa a los planes y programas existentes. En consecuencia, el DABS deberá dar respuesta de fondo a la solicitud del accionante, en la cuál se le oriente sobre los planes y programas a los cuales podría acceder la accionante y su hijo, y los mecanismos para hacerlo. La información que el DABS suministre a la accionante deberá comprender no sólo los programas ofrecidos por entidades públicas sino también aquellos ofrecidos por entidades no gubernamentales, así como los convenios existentes entre instituciones de carácter público y de carácter privado; indicándole, en cada caso, los requisitos que deberá cumplir, el lugar al cual debe dirigirse y demás datos que resulten necesarios para que la señora y su hijo puedan acceder a los mismos.

TRAMITE ADMINISTRATIVO-Si el peticionario no tiene domicilio fijo no es excusa para no exigir la visita domiciliaria a la cual se puede acceder por otro medio de información

INDIGENTE-Protección por el Estado

DERECHOS DEL INDIGENTE-Escasez de recursos no es una barrera para la protección

constitucional

La escasez de recursos no es una barrera insalvable para la protección constitucional directa de indigentes. La misma debe ser valorada por el juez constitucional e invita a no distorsionar prioridades fijadas democráticamente por las autoridades competentes, pero no es un obstáculo para ordenar la protección de derechos fundamentales, en especial de quienes se encuentran en situación de indigencia extrema y de urgencia.

DERECHO AL MINIMO VITAL DE MADRE CABEZA DE FAMILIA DISCAPACITADA EN SITUACION DE INDIGENCIA-Protección especial

Referencia: expediente T-1265333

Acción de tutela instaurada por Belén Ortega Galvis contra Centro Operativo Local de Santa Fe Candelaria y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABS)

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D.C., nueve (9) de marzo de dos mil siete (2007).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Y RODRIGO ESCOBAR GIL, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido el 19 de octubre de 2005 en primera instancia por el Juzgado Veintiuno Penal Municipal de Bogotá dentro de la acción de tutela instaurada por Belén Ortega Galvis contra el Centro Operativo Local de Santa Fe Candelaria y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABS).

1. I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1. La señora Belén Ortega Galvis, nacida el 29 de agosto de 1974, sufre de discapacidad parcial en la pierna derecha y brazo izquierdo,¹ debida al padecimiento de polio aguda durante la infancia,² y es madre del menor Daniel Alejandro Quinchía Ortega, nacido el 21 de junio de 2003.

1. Desde hace algún tiempo y hasta la actualidad la accionante carece de un empleo estable³ y de suficientes medios económicos para sustentar su existencia y la de su hijo, por lo cual decidió encomendar el cuidado del menor a un hermano y una prima suya que habita en el municipio de Colorados (Cundinamarca).⁴

1. El 19 de agosto de 2005, la señora Ortega elevó ante el Centro Operativo Local (COL) de Santa Fe Candelaria derecho de petición,⁵ solicitando ayudas económicas para su persona, en calidad de madre cabeza de familia, y su hijo. Adicionalmente solicitó le fuera provisto un empleo.

1. Con el objetivo de resolver las anteriores solicitudes, el COL programó visitas al domicilio de la señora Ortega los días 26 de agosto, 2 y 9 de septiembre de 2005⁶ a fin de constatar la situación económica señalada por ésta, las cuales no se pudieron efectuar por que la dirección señalada por la señora Belén (Carrera 3 BIS No. 1B-60 de Bogotá) no se encontró.⁷

1. El 26 de septiembre de 2005 la accionante acudió al COL Santa Fe Candelaria, para reiterar sus peticiones económicas. En esta visita, el COL le informó de los intentos de visita

que se habían realizado, no obstante lo cual la señora Ortega no aportó una nueva dirección a fin de realizar la visita domiciliaria e indicó la misma dirección señalada inicialmente.⁸

1. Mediante comunicación COL - 2-2005-15485 del 28 de septiembre de 2005,⁹ el COL le informó la señora Belén Ortega que el DABS no tenía entre los planes que actualmente ejecuta la atención solicitada por ésta, y que los proyectos de la Institución se encuentran dirigidos a la atención de las mujeres en gestación y lactancia, y al adulto mayor, quienes reciben un subsidio en dinero.

El 5 de octubre de 2005, la señora Belén Ortega Galvis interpuso acción de tutela contra el Centro Operativo Local - COL - de Santa Fe Candelaria y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABS), para solicitar la protección inmediata de sus derechos fundamentales y los de su hijo - Daniel Alejandro Quinchía Ortega-, a la vida en condiciones dignas, la integridad física, la igualdad ante las autoridades y la ley, con el objetivo de que “me incluyan en un programa el que me puedan dar una ayuda por que no tengo para alimentarme ni para vivir, vivo de la caridad de quien me deje quedar”.¹¹ Los fundamentos de la demanda de tutela son los siguientes:

En primer lugar manifiesta la accionante ser madre cabeza de familia discapacitada y desempleada, situación que en su concepto genera que en la actualidad ella y su hijo se encuentren en un estado de indefensión económica, que conlleva que estén “viviendo de la caridad” y “del día a día”. Informa que gracias a las ayudas de algunas personas logra escasamente sobrevivir.

Manifiesta la accionante que desde el pasado 19 de agosto ha acudido al COL Santa Fe Candelaria para solicitar ayudas económicas, sin haber obtenido respuesta ni solución a su situación, pues afirma no contar con recursos para que ella y su hijo puedan gozar de una vida digna. Expresamente afirma la accionante que “el Centro Operativo Local Santa Fe y la Candelaria no da respuesta ni solución de fondo a ninguna de mis peticiones”.

Afirma que al estar radicada en Bogotá tiene derecho a los beneficios de los programas para

la población vulnerable, y sostiene que el COL está en la obligación de darle solución a sus problemas para evitar la posible vulneración de sus derechos fundamentales y los de su hijo.

Sustenta sus peticiones en jurisprudencia de la Corte Constitucional, relativa a la prevalencia de los derechos de los niños y el interés superior de los menores, así como en su derecho a la vida digna. Particularmente señala que:

“(…) en el caso de mi hijo y mío, está demostrado que el niño tiene dos (2) años de edad, que soy mujer cabeza de familia y DISCAPACITADA y que nos asiste el mínimo derecho de una ASISTENCIA INTEGRAL y en general todos los requerimientos que demanda un adecuado desarrollo y evolución acorde a los niños y en mi caso cabeza de familia discapacitada (ambos en estado de indefensión económica y social)” (Negrilla y mayúsculas en el texto original).

1. Posición del Centro Operativo Local (COL) Santa Fe Candelaria DABS12

El día 11 de octubre de 2005, la Gerenta del COL Santa Fe Candelaria – Maritza Mosquera Palacios-, instancia que hace parte del DABS,¹³ se pronunció acerca de la acción de tutela interpuesta por la señora Ortega en los siguientes términos:

En primer lugar, aclara el punto relativo al derecho de petición elevado el 19 de agosto de 2005, y la respuesta dada por la Entidad. En relación con las peticiones allí contenidas (ayudas económicas), manifiesta que “[e]n relación con esa petición inicial, y con el fin de conocer de cerca la situación socioeconómica de la accionante, a través del Proyecto OIR Ciudadanía se programó la práctica de tres visitas domiciliarias, los días 26 de agosto, 2 y 9 de septiembre del presente año, pero al llegar al lugar reportado en la comunicación, ubicado en el barrio Las Cruces de esta ciudad, no se encontró la dirección informada por la señora Belén como domicilio”. Así, concluye que por sustracción de materia no fue posible realizar la visita al domicilio de la accionante, paso previo para determinar el tipo de ayudas que es posible brindarle a ella y a su hijo, en particular en cuanto respecta a la ubicación de éste último en un Jardín del DABS.¹⁴

En igual sentido, sostiene que el día 26 de septiembre de 2005 la señora Belén Ortega fue debidamente atendida en las instalaciones del DABS, en donde se le informó que no obstante haberse intentado realizar las visitas domiciliarias las mismas no se habían efectuado porque la dirección no correspondía a la señalada en el derecho de petición elevado el 19 de agosto de 2005. Insiste la funcionaria del COL que dicha visita es necesaria para establecer la situación económica de la persona, y que en relación con la asignación de una “pensión” ésta no es una competencia de COL y este tipo de ayudas económicas no se encuentran previstas en los programas que ejecuta.

La información antes anotada, fue nuevamente transmitida a la accionante mediante comunicación COL del 28 de septiembre de 2005.

Finalmente, la funcionaria explica los proyectos que actualmente ejecuta el COL de acuerdo con la misión atribuida al DABS. Particularmente se detiene en la descripción del proyecto 7306 “OIR Ciudadanía”, dirigido a la población vulnerable especialmente a la declarada en emergencia a saber:

- i. Personas o familias en pobreza crítica sin acceso efectivo a la oferta de servicios sociales.
- ii. Mujeres y hombres con personas a cargo, con carencia de redes de apoyo, educativo, habitacionales, laboral y seguridad social.
- iii. Personas con bajos o nulos niveles de información sobre sus derechos y deberes ciudadanos.

A través de la ejecución de este proyecto se ofrecen servicios de información y orientación, así como ayudas transitorias en caso de emergencia. Concluye por lo tanto la funcionaria del COL que:

“la ayuda que la señora Belén solicita a través de un programa que ella denomina “para las familias en emergencia económica y social”, no se encuentra dentro de los proyectos del DABS, ya que la atención que se proporciona a través del Proyecto OIR Ciudadanía, está relacionada con la orientación y la referenciación que se proporciona a las familias que han sido víctimas de emergencias o de eventos catastróficos en la ciudad, con el fin de identificar

dentro de los proyectos del DABS cuál le puede brindar una eventual atención”.

Señala igualmente la existencia de ayudas económicas localizadas en dos grupos de población, de los cuales no hace parte la señora Belén Ortega, a saber:

i. Una ayuda económica de \$40,000 para madres gestantes y en período de lactancia.

i. Una ayuda de \$80,000 o \$160,000 mensuales para personas mayores en estado de extrema pobreza que no constituye una pensión, ya que a la muerte del beneficiario la misma no se traslada a un tercero. Las condiciones generales para acceder a este tipo de ayudas son ser mayor de 50 años; con pérdida de capacidad laboral o con más de un 50% de minusvalía o discapacidad física, mental o sensorial; con un puntaje SISBEN no mayor a 58.1 puntos o sin SISBEN15; en condiciones de extrema pobreza; y, excluidos parcial o totalmente de los servicios sociales básicos.

A partir de la anterior exposición, el COL concluye que “de acuerdo con los lineamientos técnicos antes descritos, se observa que la señora Belén no cumple con la edad mínima requerida, en razón a que en la actualidad cuenta con 31 años, y la edad mínima requerida para acceder al subsidio es de 50 años”.

Sin perjuicio de lo anterior, la funcionaria del COL Santa Fe Candelaria señala que:

“(…) ya que sólo hasta ahora se cuenta con la dirección del nuevo domicilio informado por la señora Belén en la acción de tutela, esto es, ubicado en la calle 27 c No. 13-15 sur, barrio Gustavo Restrepo, (…) para proseguir con la atención ofrecida por el DABS a la señora Belén se le programará la visita al domicilio enunciado. Una vez se practique esta visita, se efectuará el estudio correspondiente, cuyo resultado se comunicará a la señora Belén y se remitirá el respectivo informe, con destino al Despacho del Juzgado”(subraya en el texto original).

1. Sentencia de tutela objeto de revisión¹⁶

El 19 de octubre de 2005, el Juzgado Veintiuno Penal Municipal de Bogotá negó la tutela de los derechos fundamentales de la accionante y de su hijo analizando para el efecto la presunta vulneración de cada uno de estos:

Respecto al derecho de petición, estima el Juzgado que el COL dio respuesta de fondo a la petición elevada por la señora Belén el día 19 de agosto de 2005, mediante comunicación del 28 de septiembre de 2005, en la cual el COL informa sobre la imposibilidad de brindarle a la accionante las ayudas económicas por ella solicitadas. En concepto del Juzgado, dicha respuesta se ajusta a lo dispuesto en la Constitución y desarrollado por la Corte en su jurisprudencia, ya que

“(…) una vez verificado el aspecto sobre el cual recaía la solicitud, el mismo fue dilucidado por parte de la peticionaria – siendo de resaltar en este punto que dicha contestación se expidió por fuera del término señalado en la ley – , por lo cual a pesar del exceso temporal asumido por la accionada, no se verifica la vulneración del derecho fundamental de petición de la señora ORTEGA GALVIS”.

Frente a la presunta vulneración del derecho a la salud¹⁷, encuentra el Juzgado que la señora Ortega es usuaria del servicio de salud en calidad de afiliada al régimen subsidiado en la ARS COMFENALCO. Estima que

“(…) al no haberse presentado requerimiento de salud alguno de su parte – y por ende negativa u omisión por parte de su I.P.S. o su A.R.S. en cuanto a algún medicamento o procedimiento -, no es posible analizar dicha relación, para así entrar a amparar su derecho a la salud en conexidad con su vida en condiciones dignas, por cuanto el mismo se traduciría en un hecho futuro e incierto que no puede ser objeto de tutela”.

De otra parte, estima que no se ha vulnerado el derecho a la igualdad de la accionada ya que de acuerdo con la información suministrada por el COL, se verifica que la señora no se ubica en ninguna de las categorías a las cuales el DABS brinda apoyo económico.

Finalmente, considera que la actuación adelantada por el COL Candelaria Santa Fe se ajusta a la Carta Política al constatar que éste no ha incumplido con los supuestos fácticos para la

asignación de subsidios de los programas que el DABS está ejecutando en la actualidad. Manifiesta el Juzgado que la entidad ha adelantado las gestiones para verificar la situación económica de la accionante, lo que ha sido imposible debido a la dificultad para ubicar a la señora Ortega. Agrega que a ésta circunstancia se debe adicionar que

“en la actualidad el menor se encuentra bajo el cuidado de una amiga de nombre ANA CARDONA en la vereda de Colorados - Cundinamarca; luego entonces, bajo dichas circunstancias, por sustracción de materia sería irrealizable la asignación de un cupo para el mismo en alguna localidad del Distrito Capital”.

En conclusión, a partir del análisis antes expuesto el Juzgado deniega el amparo solicitado por la accionante por no encontrar que las entidades demandadas hayan vulnerado ninguno de sus derechos.

1. II. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SALA TERCERA REVISIÓN

Mediante auto del día 6 de abril de 2006, la Sala Tercera de Revisión decretó la práctica de algunas pruebas orientadas a conocer la situación actual de la accionante, así como a obtener conceptos de varias entidades y organismos públicos relativos a la actual política pública de discapacidad.

1. Comunicación de la accionante

A través del auto señalado, se le solicitó la señora Belén Ortega Galvis que contestara un cuestionario, el cual fue absuelto de la siguiente manera:

a. Descripción de los trabajos anteriores

Respecto de los anteriores empleos afirma que

“(a) trabajé en ASCOPAR asociación colombiana para el desarrollo de personas con

discapacidad, con un salario de \$90,000 mensuales, trabajé un año por que la asociación se terminó ya que era una entidad sin ánimo de lucro. Esto hace ya ocho años desde entonces comencé a vender dulces, chocolatinas caseras y hacer favores que pudiera realizar a las personas a cambio de alojamiento, comida, un poco de dinero, ropa usada. || (b) Del pasado al presente no ha cambiado mucho, sigo dependiendo de quien me da una posada, vendí chocolatinas por un tiempo pero es muy difícil la venta ya que a la gente todo se le hace costoso y el material tiene su costo; tenía que desplazarme a pie y mi cuerpo no resiste largas caminatas “el cansancio me hace perder el equilibrio y caigo”. (folios 147 y 148 del expediente).

a. Descripción de los trabajos actuales

Señala la accionante que en la actualidad “De vez en cuando me salen turnos de chance y en unas cabinas telefónicas”.

a. Descripción de la situación del menor Daniel Alejandro Quinchía Ortega y de su familia.

Al respecto, afirma la accionante que debido a su situación económica no le es posible sufragar los gastos de su hijo, por lo cual su hermano y su prima, quien viven en el municipio de Colorado, actualmente se hacen cargo de Daniel Alejandro. Señala que se comunica día de por medio con su hijo y que la última vez que lo vio fue hace cuatro (4) meses. Afirma que de los ingresos que percibe por el pago de los turnos en las cabinas telefónicas y en los puestos de chance, paga sus gastos personales y “lo que puedo le envié a mi hijo”

Respecto de sus familiares, afirman que son únicamente su hermano y su prima, quienes no viven en Bogotá y que “no me pueden sostener totalmente ni toda la vida”.

Adicionalmente señala que se encuentra inscrita en un comedor social de Distrito, pero que el mismo se encuentra muy lejos de su residencia, por lo cual en la práctica no puede acudir a él, ya que no cuenta con los recursos suficientes para sufragar los gastos de transporte y no le es posible desplazarse a pie hasta el mencionado comedor por su limitación física.

1. Comunicación de la Comisión Permanente de Presupuesto del Concejo de Bogotá

Por Secretaría General se oficie a la con la solicitud de que hiciera llegar a esta Corporación un informe detallado sobre el presupuesto distrital asignado en los últimos cinco (5) años para las políticas y programas que adelanta el Distrito en relación con las personas con discapacidad y sus familias, así como sobre su ejecución.

Mediante comunicación del 20 de abril de 2006, el Concejo dio respuesta a la anterior solicitud remitiendo para el efecto el presupuesto distrital asignado y ejecutado durante las vigencias 2001 a 31 de marzo de 2006, así:

COMISION TERCERA PERMANENTE DE PRESUPUESTO Y HACIENDA PUBLICA CONCEJO DE BOGOTA D.C.

PRESUPUESTO ASIGNADO Y EJECUTADO DESDE EL AÑO 2001 HASTA EL 31 DE MARZO DEL AÑO 2006

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL EN MILES DE PESOS

AÑO

CONCEPTO

PRESUPUESTO ASIGNADO

PRESUPUESTO EJECUTADO

RECURSOS DISTRITO

TRANSFERENCIAS NACION

TOTAL APROBADO

PRESUPUESTO INICIAL

MODIFICACIÓN

VIGENTE/ DISPONIBLE

TOTAL EJECUTADO

% EJECUTADO

31/12/2001

JUSTICIA SOCIAL

Atención al niño con discapacidad mental

0

2.980

2.980

-799

2.181

2.181

100,00%

Atención Integral para Adultos/as con limitación Física y/o Mental

0

0

0

0

430

430

430

100,00%

21/12/2002

JUSTICIA SOCIAL

Atención Integral para Adultos/as con limitación Física y/o Mental

3.780

0

3.780

3.780

-2.159

1.621

1.621

100,00%

31/12/2003

JUSTICIA SOCIAL

Atención Integral para Adultos/as con limitación Física y/o Mental

2.322

2.322

2.322

0

2.322

2.322

100,00%

31/12/2004

JUSTICIA SOCIAL

Atención Integral para Adultos/as con limitación Física y/o Mental

1.467

2.000

3.467

3.467

-2.198

1.269

1.269

100,00%

EJE SOCIAL

Atención Integral a Niños y Niñas menores de 18 años con autismo y discapacidad Cognoscitiva Moderada y Grave

1.631

1.112

2.743

2.743

-3

2.739

2.731

99,70%

Atención Integral para Adultos/as con limitación Física y/o Mental

3.886

2.090

5.976

5.976

-2.655

3.321

3.321

100,00%

31/03/2006

EJE SOCIAL

Atención Integral a Niños y Niñas menores de 18 años con autismo y discapacidad Cognoscitiva Moderada y Grave

4.404

2.062

6.466

6.466

0

6.466

3.158

48,85%

Atención Integral para Adultos/as con limitación Física y/o Mental

3.767

3.714

7.482

7.482

-408

929

13,13%

3. Comunicación de la Secretaría de Gobierno de Bogotá

A su turno, la Secretaría de Gobierno del Distrito se pronunció de la siguiente forma sobre el cuestionario formulado por la Sala de Revisión en auto del 6 de abril de 2006.

a. Características y el nivel de ejecución de las políticas, programas y procedimientos orientados a la integración social de los discapacitados, en especial en lo que tiene que ver con su integración laboral.

La Secretaría de Gobierno comienza por señalar que dentro de este ámbito en el Distrito concurren diferentes entidades que desarrollan proyectos en la materia, tales como el DABS, el IDRD, el DACCD y el DAPD, y que dentro de los planes de desarrollo local se han previsto programas para que las personas con discapacidad comercialicen los productos que han aprendido a elaborar.

Informa que en la actualidad existen iniciativas de carácter privado dirigidas a la vinculación de personas con discapacidad, y como ejemplo cita a Teletón y Carrefour.¹⁸ Señala que el DABS ha suscrito convenios con Unicentro y Megabanco para que las personas con discapacidad se vinculen y realicen actividades como panadería, archivo, correspondencia, técnicas postales, carpintería y jardinería.

Finalmente, sobre este tema la Secretaría informa que se han promovido diferentes espacios que tienden a mejorar la participación institucional de las personas con discapacidad a nivel local, como por ejemplo el fortalecimiento de los consejos locales de discapacidad.

a. Características y el nivel de ejecución de las políticas, programas y procedimientos que adelanta o coordina la Alcaldía para crear igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Señala que

“conforme al Plan Distrital de Discapacidad se han desarrollado políticas en las líneas de intervención de promoción, prevención, atención en salud y rehabilitación funcional, educación, accesibilidad, vida laboral , vida en comunidad y redes de apoyo”.

Lo anterior se concreta en los siguientes programas:

* Proyecto 205: Atención integral a niños y niñas menores de 18 años con autismo y discapacidad cognitiva moderada o grave.

* Proyecto 206: Integración familiar para niños y niñas en protección legal: Acceden al proyecto los niños y niñas menores de 18 años bajo medida de protección legal.

* Proyecto 7311: Atención al adulto-a con limitación física y/o mental. Este proyecto se desarrolla bajo la modalidad institucionalizada y la modalidad externa, como se describe a continuación:

- Modalidad Institucionalizada. Contempla los servicios de protección integral y de salud para adultos y adultas con limitación física, compromiso psiquiátrico y retardo mental moderado a grave. Garantiza la atención médica, terapéutica y psiquiátrica y procesos de rehabilitación cuando sean pertinentes.¹⁹

- Modalidad Externa. Dirigida a personas con limitación cognitiva entre 18 y 49 años, que en la actualidad cuenta con 465 cupos en la submodalidad ocupacional y con 50 cupos en la submodalidad adaptativa.²⁰

1. III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia y trámite

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Problemas jurídicos

La señora Belén Ortega Galvis, es madre del menor Daniel Alejandro Quinchia Ortega²¹ En la actualidad la accionante, con una severa limitación física y en situación de indigencia, carece de medios económicos para sustentar su existencia y la de su hijo, y vive de la caridad, por lo cual decidió encomendar el cuidado de éste a sus familiares que habitan en el municipio de Colorados (Cundinamarca). Adicionalmente solicitó al Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) ayudas económicas, entidad que le respondió que era preciso realizar una visita domiciliaria para determinar su situación socioeconómica y así poder suministrarle las ayudas pertinentes, entre las cuales se encuentra la posibilidad de que le sea asignado un cupo escolar al menor.

La señora Ortega interpuso la acción de tutela contra el Centro Operativo Local Santa Fe Candelaria (COL Santa Fe Candelaria) y el DABS para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales y los de su hijo a la vida en condiciones dignas, la integridad física, la igualdad ante las autoridades y la ley, y que - en consecuencia - se ordenó a la accionada el suministro de ayudas económicas. El DABS al contestar la tutela sostiene que en la actualidad cuenta con programas para la atención de personas de la tercera edad en condiciones de extrema pobreza y a madre gestantes y lactantes, por lo cual no existe un programa dirigido al grupo de población al que pertenece la accionante. Afirma igualmente que no ha podido realizar visita domiciliaria al lugar de habitación de la señora Belén, debido a que en la dirección aportada por esta le informan que allí no vive.

El juez de instancia decidió negar el amparo solicitado por tres razones: (i) El COL Santa Fe Candelaria dio respuesta de fondo al derecho de petición elevado por la accionante el 19 de agosto de 2005; (ii) No hay lugar a analizar la posible vulneración del derecho a la salud de la señora Ortega por cuanto no se ha presentado un requerimiento específico, por lo cual se

trataría de analizar un hecho futuro e incierto; además, la accionante se encuentra afiliada a la ARS COMFENALCO - hoy en día ARS COLSUBSIDIO22 -; (iii) No se vulneró el derecho a la igualdad de la accionante por cuanto su situación no se enmarca dentro de los presupuestos fácticos requeridos para que el DABS a través del COL otorgue la ayuda solicitada por la accionante (trabajo y una prestación económica). Concluye, por tanto, que el COL Santa Fe Candelaria y el DABS no han vulnerado los derechos de la accionante, y que a esto debe agregarse el hecho de que el COL Santa Fe Candelaria ha adelantado las gestiones para verificar la situación económica de la accionante sin obtener resultados ante la imposibilidad de ubicar a la señora Ortega en las direcciones aportadas por ésta.

De acuerdo con los antecedentes antes relacionados, considera la Sala que es necesario resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Vulnera el derecho fundamental de petición de la accionante la respuesta dada por el Centro Operativo Local Santa Fe Candelaria cuando se limita a informar a la peticionaria sobre la no existencia de programas que respondan a sus necesidades?

¿Vulnera el Centro Operativo Local Santa Fe Candelaria los derechos fundamentales de la accionante y los de su hijo a la vida en condiciones dignas, a la integridad física y a la igualdad, al negarse a inscribirla en alguno de los programas que actualmente adelanta para la provisión de ayudas económicas?

1. Derecho de petición: características de la respuesta

Existe abundante jurisprudencia de la Corte en materia de protección de los derechos de las personas que elevan peticiones. De conformidad con dicha jurisprudencia, la respuesta que se dé al peticionario debe cumplir, a lo menos, con los siguientes requisitos: (i) Ser oportuna; (ii) Resolver de fondo, en forma clara, precisa y congruente con lo solicitado; (iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario.²³ Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.²⁴

En el caso bajo estudio, se tiene que el 19 de agosto de 2005 la señora Ortega elevó ante el COL de Santa Fe Candelaria un derecho de petición por escrito. Con el objetivo de resolver

las solicitudes contenidas en el mencionado escrito (provisión de empleo y de ayudas económicas), la Entidad programó visitas al domicilio de la señora Belén los días 26 de agosto, 2 y 9 de septiembre de 2005. El 26 de septiembre de 2005 la accionante acudió nuevamente al COL Santa Fe Candelaria para reiterar sus peticiones económicas. De acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, se observa que el COL en dicha oportunidad le informó a la señora Ortega que (i) la visita domiciliaria era necesaria para evaluar la posibilidad de otorgar algún tipo de ayudas; y (ii) el DABS no contempla dentro de sus planes la provisión de lo solicitado por la señora Belén. La anterior información es nuevamente transmitida a la señora Belén mediante comunicación COL-2-2005-15485 del 28 de septiembre de 2005.

Como se observa, la petición elevada por la señora Belén se enmarca dentro del denominado derecho de petición en interés particular, consagrado en el artículo 9 del Código Contencioso Administrativo (CCA), que se debe resolver de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del mismo, el cual dispone:

“Artículo 6. Término para resolver. Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta.|| Cuando la petición haya sido verbal, la decisión podrá tomarse y comunicarse en la misma forma al interesado. En los demás casos será escrita”.

De acuerdo con los hechos bajo consideración, se tiene que el COL dio respuesta al derecho de petición de forma extemporánea, esto es, transcurridos los 15 días hábiles siguientes a la radicación del derecho de petición por parte de la accionante, constituyéndose un exceso temporal de seis (6) días hábiles. No obstante, se tiene que la Entidad adelantó gestiones necesarias con miras a resolver de fondo la mencionada solicitud, y fue así cómo programó tres visitas domiciliarias en tres diferentes sábados, las cuales como antes se ha anotado no fueron realizadas por la falta de correspondencia entre lo informado por la peticionaria y la dirección a la cual se dirigieron los funcionarios del COL.

Si bien ésta Sala advierte que el COL actuó con diligencia en cuanto a la constatación de la situación socioeconómica de la accionante respecta, debe recordarse que si la Entidad

considera que dentro del término legal no es posible resolver la solicitud así deberá informarlo al peticionario, más aún cuando la respuesta que se dé a la petición se relaciona con la realización de otros derechos fundamentales cómo acaece en el presente caso. Así, la extemporaneidad antes anotada puede comportar afectaciones de derechos adicionales del peticionario en determinadas circunstancias, como por ejemplo, que se agrave el estado de salud de un peticionario cuando se solicita el traslado a un centro de salud en donde se le pueda brindar la atención médica requerida. Por tanto, llama la atención la Corte, una vez más, sobre la necesidad de que se de respuesta dentro de los términos establecidos, que están previstos para garantizar la oportunidad y efectividad de la respuesta, y que de no ser posible se le advierta al peticionario, como debió haberlo efectuado el COL Candelaria, informándole además sobre la necesidad de aportar el dato que falta, en este caso una nueva dirección para la realización de la visita domiciliaria.

La respuesta verbal dada por la Entidad el día 26 de septiembre se produce como consecuencia de que la peticionaria se acerca una vez más a las dependencias del COL Santa Fe Candelaria, y que éste responde por escrito a la petición del día 19 de agosto de 2005 “ante la amenaza de la peticionaria de entablar acción de tutela”. Se pregunta entonces la Corte sobre el desenlace final que hubiera tenido el derecho de petición en el evento en el cuál la señora Belén no se hubiera acercado a las instalaciones del COL. La Corte recuerda que (i) de encontrarse completa la solicitud a las mismas debe dárseles respuesta en los términos prefijados en la ley; (ii) de encontrarse incompleta la petición, deberá informarlo al interesado para que éste la complete,²⁵ sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 10 del CCA.²⁶

1. Se debe resolver de fondo la solicitud del peticionario, lo que acarrea en determinadas circunstancias una obligación de orientación. La inexistencia de programas de atención a determinados grupos de población no justifica abstenerse de informarle al peticionario sobre las opciones que puede explorar y acompañarlo si su extrema vulnerabilidad así lo requiere.

Si bien la Corte en su reiterada jurisprudencia ha sostenido que el deber de las autoridades es dar respuesta a las peticiones que se les presenten, sin que exista un compromiso por

parte de las mismas de dar respuesta favorable a lo solicitado,²⁷ la misma debe ser una respuesta de fondo, esto es, que resuelva el asunto planteado por el peticionario. Sobre este último aspecto, la Corte ha sostenido que las respuestas evasivas “no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución”.²⁸

En el caso bajo estudio, las respuestas dadas por el COL Candelaria Santa Fe a las solicitudes de la señora Belén Ortega se pueden resumir en los siguientes puntos: (i) el DABS no contempla dentro de sus planes la provisión de ayudas económicas para la señora Belén, por no pertenecer ésta a uno de los grupos a los cuales se dirigen los planes del Distrito,²⁹ ni tampoco le puede proveer un empleo; (ii) es necesario la realización de una visita domiciliaria para evaluar la situación económica de la peticionaria, a fin de determinar la viabilidad de “conceder un cupo escolar al hijo”.³⁰

A partir de lo anterior, esta Sala se pregunta si las respuestas dada por el COL Santa Fe Candelaria a la accionante resuelven de fondo las peticiones elevadas por esta, o si por el contrario – dadas las circunstancias de la accionante, las obligaciones jurídicas en cabeza del DABS y del COL Santa Fe Candelaria, y la existencia del Programa OIR Ciudadanía- las mismas fueron no resolvieron de fondo la solicitud de la accionante, vulnerando en consecuencia su derecho de petición.

Sea lo primero advertir que la accionante acude al COL, como dependencia del DABS,³¹ para solicitar el otorgamiento de algún tipo de prestación económica, que denomina “pensión”, para así poder sufragar sus gastos y los de su hijo ya que la falta de empleo estable, agravada por la dificultad para conseguir uno debido a su limitación física y la ausencia de una red familiar de apoyo económico,³² los ha colocado en condiciones de vida indignas sobreviviendo gracias a la caridad de la gente.

De acuerdo con los considerandos del Decreto 311 de 2005,

“(…) el Departamento Administrativo de Bienestar Social tiene como misión, liderar, de manera concertada, la formulación y puesta en marcha de las políticas sociales del Distrito Capital, conducentes a la promoción, prevención, restablecimiento y garantía de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos, fortaleciendo la autonomía, la equidad de géneros y la

participación en los ámbitos Distrital y Local. En este contexto, debe realizar las acciones que se orienten al desarrollo equitativo de las capacidades y oportunidades de las personas, familias y comunidades urbanas y rurales en situación de pobreza, de vulnerabilidad o de exclusión, para lograr en forma sostenible su integración y aportar a la construcción de una ciudad moderna y humana teniendo en cuenta los principios de equidad, solidaridad, corresponsabilidad y congestión”.³³

A su vez, cada COL es el responsable de “organizar, gestionar y supervisar la adecuada y eficaz ejecución de Proyectos y Prestación de Servicios Sociales, que desarrollan las Unidades Operativas adscritas y aquellos que se ejecutan en asocio con operadores privados”.³⁴

En la actualidad, el DABS ejecuta -entre otros proyectos- el proyecto OIR ciudadanía (proyecto 7306),³⁵ el cual “dirige sus esfuerzos al reconocimiento y atención de los-as ciudadanos-as mediante la orientación, información y referenciación a los diferentes servicios sociales desde la perspectiva de derechos” (Subraya por fuera del texto original).³⁶ Este proyecto está dirigido principalmente a la población en mayores condiciones de pobreza y vulnerabilidad, especialmente las declaradas en emergencia. Sin embargo, cualquier habitante del Distrito que requiera conocer los servicios sociales existentes en la ciudad puede acudir a alguno de los centros OÍR.³⁷

Teniendo en cuenta los anteriores elementos, considera la Sala pertinente analizar por separado los puntos (i) y (ii) de las respuestas dadas por el COL - antes señalados-.

Sobre el punto (i) de las respuestas -esto es, que el DABS no contempla dentro de sus planes la provisión de ayudas económicas para personas como la peticionaria ni le puede proveer un empleo- a lo largo de este proceso se hizo evidente que no obstante la existencia del programa OIR ciudadanía, el DABS no orientó a la peticionaria, de forma que la Corte considera que dicha Entidad no dio respuesta de fondo a las solicitudes de la accionante ante la insuficiente información brindada a la señora Belén.

En el presente caso, la Corte considera que se encuentra dentro del ámbito de competencia del DABS la orientación en los programas sociales. Es más ejecuta un programa específico dirigido a tal fin. No tiene cabida que frente a la difícil situación de indigencia que atraviesan la accionante y su hijo, tal cómo fue advertido en la entrevista llevada a cabo en las instalaciones del COL Candelaria el día 26 de septiembre de 2005, esa institución se haya

limitado a anotar “no tenemos programas....”.

La Corte en éste punto no entrará a analizar la cuestión relativa a la no existencia de programas de atención a determinados grupos de población, como aquel del cual hace parte la accionante, pero subraya que esta circunstancia no justifica abstenerse de informarle al peticionario sobre las opciones que puede explorar y acompañarlo si su extrema vulnerabilidad así lo requiere, más aún cuando – como acaece en el caso de la referencia- la institución cuenta con planes de orientación y referenciación de servicios sociales, y ha constatado las difíciles circunstancias por las que atraviesa determinada persona.

En efecto, la Corte ha señalado en diferentes oportunidades que sobre las autoridades públicas recae un deber de orientación,³⁸ cuyos fundamentos constitucionales residen en el principio de solidaridad (artículo 1 superior) y en la razón misma de la existencia del Estado, consagrada en el artículo primero de la Constitución Política, que no es otra que servir a las personas que residen en territorio colombiano.³⁹ La primera finalidad esencial del Estado enunciada en el artículo 2 constitucional es precisamente “servir a la comunidad” lo cual, en circunstancias como las que en esta sentencia se analizan, cobra mayor peso como pauta para la acción de las autoridades.

Sobre el deber de orientación, las Salas de Revisión se han pronunciado en múltiples sentencias, generalmente en materia de salud, lo cual no significa que dicho deber no exista en otros ámbitos en los cuales la persona que acude a la autoridad se encuentre en situación de vulnerabilidad, debilidad o indefensión como en el presente caso. Así, la Corte ha fijado parámetros respecto de las obligaciones que recaen sobre los prestadores del servicio de salud y que se relacionan estrechamente con el deber de orientación. En particular, esta Corporación ha manifestado que el deber de información de estas entidades va más allá de darle a conocer al paciente que el medicamento y/o tratamiento no está incluido en el Plan Obligatorio de Salud; los prestadores deben suministrar orientación respecto de las alternativas existentes, por ejemplo en la red de salud pública.

En la sentencia T-1227 de 200040 la Sala Sexta de Revisión concedió el amparo constitucional a una mujer de 62 años de edad que requería de la práctica de un examen médico no incluido en el POSS, al considerar que a la ARS no sólo le correspondía informarle a la paciente que el servicio no estaba incluido en el Plan, sino, además, darle a conocer las

distintas alternativas que la red pública hospitalaria le ofrecía para la práctica médica que requería. En igual sentido, en la sentencia T-1237 de 200141 la Sala Novena de Revisión dispuso que a la ARS accionada le correspondía adelantar los trámites para que una mujer afectada con graves trastornos mentales, con serias dificultades económicas, prácticamente abandonada por su familia, accediera a la prestación médica en salud, si bien el tratamiento que requería no se encontraba previsto en el POSS. Y, mediante la sentencia T-524 de 200142 la Sala Tercera de Revisión ordenó a la ARS accionada informar a un paciente de 83 años quien requería una intervención oftálmica con carácter urgente, excluida del POSS, que entidad podía operarlo, cuando, cómo y en que condiciones, así mismo se ordenó a la ARS actuar de la mano con la entidad que brindaría la atención.

Cómo se observa, en algunos de los casos la obligación de suministrarle el tratamiento o medicamento al paciente no se encontraba radicada directamente en cabeza de la EPS o ARS accionada, lo cual no legitima que la respuesta que den éstas últimas se limite a informar que no son ellas las obligadas. En efecto, la Corte en la sentencia T-1304 de 200143 estudió el caso de un paciente afiliado inicialmente a la EPS Cafesalud como beneficiario del SISBEN, y que como consecuencia de haber sido reclasificado en el nivel 3 del SISBEN la obligación de atención no la tenía Cafesalud sino el Instituto Seccional de Salud de Quindío. Sobre este caso, la Corte afirmó que

“A partir de los principios que rigen el sistema de seguridad social en salud, la Corte Constitucional ha establecido una serie de obligaciones de información y coordinación a cargo de las ARS para que los derechos fundamentales de las personas que deben acudir a las Instituciones públicas se hagan efectivos sin que éstos tengan que soportar la carga que se deriva de la imprecisión legal o reglamentaria en cuanto a los procedimientos de remisión de los pacientes a las Instituciones que reciben subsidios a la oferta.

“Por ejemplo, la jurisprudencia constitucional ha sido clara y reiterada en que las ARS no pueden limitarse a rechazar lo pedido por el afiliado cuando se trata de un tratamiento o medicamento excluido del POS-S. La Corte Constitucional ha señalado que, principios elementales de igualdad sustancial y de tratamiento especial a las personas en situación de debilidad manifiesta (C.P., artículo 13),⁴⁴ imponen a la ARS el deber de informar al afiliado que solicita la prestación de un servicio no incluido en el POS del régimen subsidiado, sobre las posibilidades concretas de acudir a otras instituciones públicas o privadas que tengan

contrato con el Estado, en procura de los servicios requeridos; además debe informarle de manera precisa al afiliado sobre cuáles son las autoridades municipales, distritales o departamentales de salud, que tienen a su cargo la administración y asignación de los subsidios a la oferta para que le informen específicamente qué instituciones públicas o privadas que hayan suscrito contrato con el Estado se encuentran en capacidad de dispensarle el servicio de salud que requiere.⁴⁵

“Igualmente, es labor de las ARS informar a las personas bajo su cuidado a qué entidades pueden acudir cuando en virtud de una reclasificación en el SISBEN, sean excluidas del régimen subsidiado y por tanto las ARS no estén en la obligación de seguir prestando los servicios.

“Por otra parte, y complementando la labor de asesoría e información de las ARS, las diferentes Salas de Revisión han vinculado a la protección de los derechos fundamentales de quienes interponen tutelas con el objeto de que se les presten servicios médicos excluidos del POS-S, a las autoridades municipales y departamentales de salud, a través de órdenes para que dichas autoridades le informen al paciente qué instituciones públicas o privadas tienen la capacidad para atender la patología de que se trata o para garantizar el tratamiento o la entrega de los medicamentos requeridos.⁴⁶

“En búsqueda del respeto al derecho a la salud en conexidad con la vida, cabe hacer extensiva esta vinculación a los casos en los cuales la persona esté necesitando servicios médicos pero haya sido desvinculado del régimen subsidiado en virtud de la reclasificación en el SISBEN. Sólo así se podrá garantizar una prestación continuada del servicio de salud, sin que los trámites administrativos se constituyan en obstáculo para la protección de los derechos fundamentales”. (Subraya por fuera del texto original).

La Sala Tercera de Revisión se pronunció en la sentencia T-1330 de 2001, en la cual la Corte estudió el caso de una persona de la tercera edad,⁴⁷ sin familia, en estado de indigencia y abandono, quien se encontraba clasificada en un nivel de SISBEN que no le permitía acceder a los programas de salud a través de una ARS. A pesar de su difícil condición de salud y de su avanzada edad debía acudir al régimen de vinculados el cuál supone el pago de una proporción del costo del servicio.⁴⁸ La Secretaría de Salud y Ambiente de Bucaramanga (accionada mediante la tutela) afirmó que la clasificación de la persona le impedía a ésta ser

afiliada a una ARS, y que habría de modificarse dicha clasificación para acceder a los servicios del régimen subsidiado. Advirtió entonces la Corte que

“(…) esta Corporación entiende que la protección de los derechos constitucionales fundamentales –y en especial, cuando se trata de los derechos constitucionales fundamentales de personas que, como el señor Molina, se encuentran en una circunstancia evidente de debilidad manifiesta– exige de parte de las autoridades un comportamiento orientado a garantizar su efectividad real. Ello se manifiesta, entre otras, en la obligación que recae sobre las instituciones públicas de ofrecer una solución satisfactoria, es decir adecuada, completa y oportuna, respecto de las pretensiones que formulen los ciudadanos en aras de procurar para sí la protección de tales derechos.

“Para tal propósito es necesario que la respuesta que proporcionen las instituciones públicas frente a las solicitudes de los ciudadanos con miras a propender la efectividad de sus derechos constitucionales fundamentales, debe ser proveída bajo un criterio unitario de Estado, destinado a proporcionar tal protección, y no dentro de una visión limitada y restringida de sus competencias” (Subraya por fuera del texto original).⁴⁹

En consecuencia, la Corte ordenó a la Secretaría de Planeación de Bucaramanga la asignación al afectado de un puntaje que respondiera a su situación de indigencia y a la condición de ancianidad e invalidez en que se encontraba, y que él mismo fuera inscrito en el Régimen Subsidiado de Salud.

Los precedentes señalados muestran la crucial función que cumple el suministro oportuno, pertinente, correcto y completo de información. En particular, la información concerniente a la existencia y los requisitos para acceder a programas sociales es indispensable para garantizar la participación de todos los potenciales beneficiarios sin ningún tipo de favoritismo en condiciones de transparencia que aseguren la igualdad de trato para todos los interesados. Así, la Corte ha señalado que la persona que no obtiene por parte de la administración información oportuna, pertinente, correcta y completa del procedimiento a seguir para hacerse acreedora de una prestación positiva del Estado es colocada en una situación de desventaja no compatible con el marco constitucional.⁵⁰

Por lo tanto, la Sala hecha de menos en las respuestas dadas por el DABS a los derechos de petición elevados por la señora Ortega, el cumplimiento de su deber de orientación. En

efecto, en concepto de esta Sala de Revisión el DABS, ante la situación relatada por la accionante sobre sus condiciones de vida y al hecho notorio de su limitación física, tenía el deber suministrarle información relacionada con las opciones que tenía para tratar de salir de la indigencia; más aún si se tiene en cuenta que específicamente dentro de sus programas de acción social se encuentra el denominado OIR Ciudadanía, el cual fue creado con el objetivo de brindar asistencia a las personas que requieren información relativa a los planes y programas existentes.

Por lo anterior, la Sala de Revisión revocará el fallo de instancia y concederá la tutela del derecho de petición. En consecuencia, el DABS deberá dar respuesta de fondo a la solicitud del accionante, en la cuál se le oriente sobre los planes y programas a los cuales podría acceder la accionante y su hijo, y los mecanismos para hacerlo; dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente sentencia. La información que el DABS suministre a la accionante deberá comprender no sólo los programas ofrecidos por entidades públicas sino también aquellos ofrecidos por entidades no gubernamentales, así como los convenios existentes entre instituciones de carácter público y de carácter privado; indicándole, en cada caso, los requisitos que deberá cumplir, el lugar al cual debe dirigirse y demás datos que resulten necesarios para que la señora Belén Ortega y su hijo puedan acceder a los mismos.

Sin perjuicio de lo anterior, considera la Sala necesario analizar el punto (ii) de las respuestas suministradas por el DABS a la accionante, esto es, que era necesaria la realización de una visita domiciliaria para evaluar la situación económica de la peticionaria como parte del trámite administrativo que debe adelantar el DABS para la definición del tipo de ayudas que se le podrían suministrar a la accionante y a su hijo. Sobre el particular, la Sala considera que le asiste razón a la Entidad, por cuanto a través de estas diligencias se pueden establecer y cuantificar las necesidades reales de los particulares que acuden en busca de ayuda al COL; herramienta esta necesaria para procurar una asignación eficiente de los limitados recursos disponibles para la población vulnerable. No obstante advierte la Sala que si bien las visitas domiciliarias son una herramienta de gran utilidad para lograr el objetivo descrito, la Entidad debe ponderar el mismo con otros medios de información del estado socio económico de las personas que buscan ayuda, tales como las entrevistas personales que se realizan en las mismas instalaciones del COL o del lugar de trabajo, y que igualmente suministran información relevante sobre las necesidades económicas del respectivo peticionario.

Sobre el particular, en la sentencia T-149 de 200251 la Corte revisó la tutela promovida por el señor Alfredo Moreno Pérez, de 58 años de edad, con pérdida de la capacidad laboral de más de un 70% debido a enfermedad cardíaca, casado, y padre de cinco hijos – tres de ellos menores de edad-; contra el DABS y la Alcaldía Mayor de Bogotá, al considerar que éstas al negarse a incluirlo en los programas de subsidios para el adulto mayor en condición de extrema pobreza vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, a la vida digna de él y de su familia y a la seguridad social. EL DABS consideró que no podía inscribir al accionante en el programa correspondiente debido a que éste aportó como prueba de su invalidez los exámenes practicados por los médicos tratantes de su enfermedad y no un certificado de pérdida de capacidad laboral.⁵² En dicha ocasión la Corte afirmó:

“Es fundamental para asegurar los propósitos constitucionales y legales que las entidades encargadas de los programas de asistencia y protección de personas y sectores desfavorecidos dispongan y observen los procedimientos que les permitan diferenciar entre demandas empíricamente fundadas e infundadas. Se trata con ello de minimizar los errores en la asignación de subsidios y de hacer más eficiente y justo el uso de recursos escasos de la sociedad. A esta racionalidad administrativa debe añadirse el manejo profesional de los casos sometidos a la decisión de la administración, manejo que incluye una clara conciencia de que se está al servicio de los solicitantes y no al contrario (art. 2 C.P.). El concepto profesional va más allá del uso eficiente de los recursos mediante el rechazo de peticiones infundadas. Se preocupa además de la singularidad del contexto individual y de estimar los efectos de una decisión sobre la persona. Finalmente, a la racionalidad administrativa y al criterio profesional debe sumarse la dimensión moral implícita en las decisiones sobre reparto o asignación de beneficios y cargas en la sociedad. Es en este aspecto que la Constitución establece parámetros normativos de obligatoria observancia para los servidores públicos, quienes en sus decisiones deben ceñirse estrictamente a la Constitución y a la Ley (art. 6 C.P.).

En este orden de ideas, la Sala estima que la acción de tutela no puede ser utilizada para pretermitir los trámites administrativos que las respectivas autoridades administrativas han establecido, y que tienen una finalidad justificada en el mismo ordenamiento constitucional. De ahí que el DABS pudiera exigir la visita domiciliaria. No obstante, si el peticionario no tiene domicilio fijo, este requisito no puede convertirse en un factor más de exclusión y se debe acudir a otros medios para obtener la información necesaria para decidir cómo el

Estado puede “servirle a la comunidad”; en este caso, a un miembro desvalido, marginado y que subsiste gracias a la caridad ocasional de otras personas.

1. Protección especial a las personas en situación de indigencia. Obligaciones de las autoridades públicas derivadas de la consagración constitucional de la protección reforzada a estas personas.

Esta Corporación, desde el principio, se ha referido a los derechos fundamentales de las personas en situación de indigencia,⁵³ así como a la obligación de las autoridades de contribuir a su realización.

Dadas las condiciones socioeconómicas en que se encuentra la población indigente, la Constitución de 1991 ha consagrado a favor de ésta diversos mecanismos tendientes a garantizarle los servicios públicos básicos de salud (CP art. 49), la seguridad social integral (CP arts. 46 y 48) y el subsidio alimentario (CP art. 46). Este deber tiene un alcance más allá de la seguridad social y de la alimentación en el artículo 13 constitucional que establece que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (...)”, lo cual legitima la adopción de acciones afirmativas tanto en beneficio de grupos como de individuos. El mismo artículo 13 agrega al respecto:

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Esta Corporación se ha referido en múltiples oportunidades al compromiso directo e inmediato del Estado Social de Derecho con las personas indigentes:

“La Constitución es un sistema de normas descriptivo y prescriptivo que refleja la realidad y pretende modificarla de acuerdo con determinados valores. Bajo esta perspectiva, el derecho constitucional reconoce la existencia de factores reales de poder e interviene para redistribuirlos en favor del bienestar general. Existen miembros de la comunidad desfavorecidos en la repartición de los recursos económicos, marginados de la participación

política y condenados, por su situación menesterosa, a una vida de penurias y necesidades que ofende la dignidad de la persona humana.

“Los indigentes son personas que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. Las más de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual.

“La pobreza, sin duda, atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales. Sus causas estructurales son combatidas mediante políticas legislativas y macro - económicas. Sus efectos, en cambio, exigen de una intervención estatal directa e inmediata, cuyo fundamento no es otro que la naturaleza social del Estado y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”.⁵⁴

Esta Corte ha afirmado la necesidad de que el Estado avance en la realización de las prestaciones constitucionales consagradas a favor de las personas en estado de indigencia, ya que “el estado de indigencia atenta contra la eficacia de los derechos fundamentales, lo cual exige del Estado una intervención directa e inmediata”⁵⁵. En principio es competencia del legislador desarrollar la normatividad pertinente para la atención de los indigentes y compete a los formuladores de políticas sociales diseñar los instrumentos para lograr la materialización de los mandatos constitucionales, de tal forma que los deberes sociales se concretan por esta vía en deberes legales.

Ahora bien, lo anterior debe entenderse sin desmedro de la fuerza normativa de los deberes sociales radicados principalmente en cabeza del Estado por voluntad del propio Constituyente. Así, mientras el Congreso, en ejercicio de su amplia competencia de configuración legislativa, no establezca lo contrario, es el Estado - con cargo a los recursos tributarios y no tributarios - el llamado a asumir las cargas positivas necesarias para impedir que la persona sea despojada, por las circunstancias en que se halla, de su dignidad y sus derechos fundamentales.⁵⁶

En este orden de ideas, la responsabilidad que le cabe a las autoridades públicas encargadas de la provisión de servicios sociales, como acontece en el proceso de la referencia con el DABS, es máxima ya que mientras el legislador no distribuya las cargas sociales de manera razonable entre el Estado y las organizaciones e instituciones sociales “el Estado no puede

disculpar su inacción en que otros deben hacer lo que el legislador democrático no les ha asignado”.⁵⁷ De tal manera que la Corte ha admitido que los derechos de las personas en situación de indigencia pueden concretarse y generar un derecho público subjetivo de inmediata aplicación cuando el accionante se encuentra en una situación de extrema indigencia. Así, la Corte ha afirmado que en caso de que se evidencie una grave afectación del mínimo vital de quien solicita atención y la persona en estado de indigencia carece de un núcleo familiar cercano que cubra sus requerimientos, procede ordenar de manera excepcional la atención del Estado ante la situación de indigencia por tutela.⁵⁸ En la sentencia T-426 de 199259 sobre el particular la Sala Segunda de Revisión manifestó:

“La solidaridad y el apoyo a la persona que se encuentra en situación de indigencia y sufre quebrantos de salud corresponde prioritariamente a la familia. Los miembros de ésta, determinados por la ley, tienen la obligación jurídica y moral de auxiliar a sus descendientes o ascendientes próximos.

“No obstante, si la familia se encuentra en imposibilidad material de apoyar a uno de sus miembros, no pueden quedar éstos irremediadamente abandonados a su suerte. El Estado, en desarrollo de sus fines esenciales, está en el deber constitucional de proteger efectivamente los derechos de la persona, correspondiendo a la autoridad pública encontrar las alternativas jurídicas para garantizar su ejercicio y, al mismo tiempo, exigir el cumplimiento de las obligaciones sociales de los particulares (CP art. 2)”.

Sin perjuicio de lo anterior, en la misma providencia la Corte señaló el ámbito de dicha protección:

“El derecho al mínimo vital no sólo incluye la facultad de neutralizar las situaciones violatorias de la dignidad humana, o la de exigir asistencia y protección por parte de personas o grupos discriminados, marginados o en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13), sino que, sobre todo, busca garantizar la igualdad de oportunidades y la nivelación social en una sociedad históricamente injusta y desigual, con factores culturales y económicos de grave incidencia en el “déficit social”. El derecho a un mínimo vital, no otorga un derecho subjetivo a toda persona para exigir, de manera directa y sin atender a las especiales circunstancias del caso, una prestación económica del Estado. Aunque de los deberes sociales del Estado (CP art. 2) se desprende la realización futura de esta garantía,

mientras históricamente ello no sea posible, el Estado está obligado a promover la igualdad real y efectiva frente a la distribución inequitativa de recursos económicos y a la escasez de oportunidades.

En este mismo orden de ideas, en la sentencia T-533 de 199260 la Corte afirmó:

“En casos excepcionales, no obstante, puede haber lugar a la aplicación inmediata (CP art. 85) de la protección especial a la persona, en particular cuando la marginalidad social y económica la coloca en circunstancias de debilidad manifiesta (CP art. 13). (...)

“Los derechos a la salud (CP art. 49), a la seguridad social integral (CP art. 48), y a la protección y asistencia a la tercera edad (CP art. 46), en principio programáticos, pueden verse actualizados y generar un derecho público subjetivo de inmediata aplicación (CP arts. 13 y 85), si la persona interesada demuestra fehacientemente su condición de debilidad manifiesta y la imposibilidad material de su familia para darle asistencia, en particular cuando la completa ausencia de apoyo lo priva de su derecho al mínimo vital.

“En tal evento, se opera una inversión en el orden de exigibilidad del principio de solidaridad social, que obliga al Estado a una prestación directa e inmediata en favor de la persona que se halla en circunstancias de debilidad manifiesta, sin perjuicio del derecho en cabeza de la autoridad estatal, cuando sea del caso, al reintegro posterior de su costo por parte del beneficiario y de su familia”.⁶¹

En esta misma sentencia, la Corte enfatizó el carácter del Estado como obligado principal y primario, en este tipo de casos extremos de vulneración de la dignidad humana donde se presenta la urgencia de atender a la persona atrapada en su propia vulnerabilidad, en ausencia de desarrollo legal que distribuya las cargas públicas de atención a los menos favorecidos. Afirmó:

“Así, mientras el Congreso, en ejercicio de su amplia competencia de configuración legislativa, no establezca lo contrario, es el Estado - con cargo a los recursos tributarios y no tributarios - el llamado a asumir las cargas positivas necesarias para impedir que la persona humana sea despojada, por las circunstancias en que se halla, de su dignidad y sus derechos fundamentales. La responsabilidad que le cabe a las autoridades públicas en la ejecución de sus servicios sociales es máxima, dado que mientras el legislador no distribuya las cargas

sociales de manera razonable entre el Estado y las organizaciones e instituciones sociales, el Estado no puede disculpar su inacción en que otros deben hacer lo que el legislador democrático no les ha asignado.”⁶²

La Corte ha establecido las condiciones en las cuales el deber estatal general de protección social se traduce en una obligación concreta y exigible:

“[en] existencia de determinadas condiciones –que quien pretenda obtener la protección constitucional se encuentre en una condición de manifiesta debilidad fehacientemente demostrada y que sea igualmente comprobada la imposibilidad material de su familia para darle asistencia–, un derecho social –el derecho a la salud, para el caso de la referencia– puede llegar hasta el punto de originar, en consecuencia, una obligación concreta por parte del Estado”.⁶³

Por ello la Corte ha admitido que en ciertas circunstancias en las cuales no existen programas específicos para la atención de personas en estado de indigencia, las especiales circunstancias en que éstas se encuentren pueden obligar a que se haga una adecuación de los mismos, a fin de garantizar los derechos de las personas en situación de indigencia. Así, en el año de 1997 la Corte en la sentencia T- 04664 revisó la acción de tutela interpuesta contra la Beneficencia de Cundinamarca a favor de una mujer indigente de 20 años que padecía de “retardo mental severo”, con el objetivo de solicitar que la misma fuera atendida en el albergue José Joaquín Vargas de Sibaté, institución psiquiátrica especializada, ya que venía siendo atendida por el Hospital San Rafael del Espinal, centro médico que no podía brindarle la atención requerida. La Beneficencia de Cundinamarca se negó a recibir a la joven discapacitada por la imposibilidad física de nuevas admisiones. Sobre éste caso, la Corte consideró:

“(…) el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca denegó la tutela con fundamento en que no en todos los casos, el Estado tiene la obligación de prestar un tratamiento exclusivo a un determinado individuo. Que no obstante lo previsto en los artículos 49 y 13 inciso tercero de la Carta, no siempre debe otorgarse la facultad de exigir que a un determinado centro asistencial, sin tener en cuenta las circunstancias físicas de disponibilidad, se le imponga la orden de atender a determinado paciente. Además, porque no se han llenado los requisitos propios para la admisión de una persona a un

establecimiento oficial, por lo cual no puede ordenársele a éste que la reciba sin medir la situación de disponibilidad y de prioridad a que dicho establecimiento está obligado. Así mismo, concluyó el Tribunal que, como la entidad demandada respondió sobre su imposibilidad física de recibir nuevas admisiones, por ello debe aceptar esa posición.⁶⁵

“No comparte la Sala las anteriores apreciaciones, pues ellas no se encuentran ajustadas a la obligación del Estado de prestar el servicio público de salud y más aún de proteger a personas que como la demandante se encuentra en debilidad manifiesta dada su condición de indigente y su situación física y mental, pues, se deduce de las pruebas examinadas que su estado es de “retardo mental severo”, y se encuentra totalmente desamparada de bienes y de personas que la asisten.

“Sin embargo cabe advertir que aunque la accionada no está obligada a recibir a todas las personas que le sean remitidas para institucionalización, es evidente que teniendo en cuenta la obligación del Estado de proteger a las personas en circunstancias de debilidad manifiesta a causa de su condición mental, como en el presente caso, donde la misma Beneficencia de Cundinamarca dictamina que la paciente tiene un “retardo mental severo, que requiere institucionalizarse”, se genera para ésta un derecho con plena capacidad para exigir una atención inmediata por parte de las autoridades en defensa del derecho inalienable a la vida (Art. 11 C.P.) y de la salud (Art. 49 C.P.)”.

Dada la doble condición de i) indigencia y ii) discapacidad del solicitante en dicha oportunidad, circunstancias que constitucionalmente exigen protección reforzada, la Corte ordenó a la Beneficencia de Cundinamarca

“adelant[ar] los trámites de ingreso de la misma, dentro de la posibilidad razonable de cupos existentes pero dando prioridad al presente caso, por tratarse de una persona que se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta, sin perjuicio de los costos que la atención requiera, a cargo de la Secretaría de Salud del Departamento del Tolima (...)”.

Así, cuando además de las condiciones de pobreza las capacidades físicas o psíquicas que permiten la autodeterminación de la persona en estado de indigencia se han visto disminuidas surge un deber de atención reforzada en beneficio de ésta por parte del Estado. Dijo la Corte:

“Una persona enferma, con capacidades físicas o mentales disminuidas por factores personales o externos, sin pleno uso de sus funciones y, por lo tanto, sin posibilidad de valerse por sí misma, es una persona con menos autonomía. Para recuperar sus capacidades generalmente requiere de atención y protección, temporal o definitiva, bien sea por parte de la familia, de la comunidad o del Estado. De lo contrario, la persona quedaría expuesta a la degradación como ser humano integral, lo cual vulnera el principio de la dignidad humana así como múltiples derechos fundamentales de la persona. La autonomía individual – que involucra la responsabilidad de la persona por sus propias elecciones pero también su capacidad para realizar sus proyectos vitales en la sociedad –, es un principio tan fundamental que, ante su limitación, la Constitución prevé una serie de derechos y deberes tendientes a permitir que la persona recupere la capacidad de dirigir su vida o por lo menos de mitigar las consecuencias adversas cuando dicha posibilidad es remota o inexistente.”⁶⁶

La Sala Segunda de Revisión en la sentencia T-649 de 200467 revisó la acción de tutela interpuesta contra el Ministerio de Defensa Nacional por un accionante de 96 años de edad (ex combatiente en el conflicto colombo – peruano), viudo y que junto con su familia (su hija de 64 años – desempleada y soltera – y su nieto de 23 años – con síndrome de Down) se encontraba en un completo estado de indigencia, con el objetivo de que el Ministerio le reconociera el pago de algunas prestaciones sociales por su buen comportamiento, su participación en la guerra y su retiro del mismo por enfermedad. El Ministerio se negó a otorgarle al accionante el subsidio creado a favor los veteranos sobrevivientes de la guerra de Corea y el conflicto con el Perú por la Ley 683 de 2001, considerando que no era procedente ya que no se encontraba acreditada la participación del accionante en ese conflicto. Dadas las pruebas obrantes en el expediente, la Corte consideró que la participación del actor en el conflicto Colombo – Peruano no era del todo clara, y en consecuencia afirmó “no puede esta Sala, en sede de tutela despejar definitivamente este asunto para suponer que el demandante es un veterano indigente, que debe ser favorecido por el subsidio creado en la ley 683 de 2001”. En éste sentido, y respetando las facultades que sobre la materia le otorgó la ley 683 de 2001 al Ministerio, ordenó a dicha Entidad establecer si en efecto el accionante era acreedor del subsidio otorgado por el Estado Colombiano a través de la mencionada ley, y en caso de una respuesta afirmativa, otorgárselo a la mayor brevedad posible.

Ahora bien, en dicho caso la Corte no se limitó a dar la anterior orden. Debido a la

circunstancias de indigencia por las que atravesaba el accionante y su familia, dispuso que en el evento en el cual el Ministerio determinará que el actor no era acreedor de la prestación descrita

“(…) teniendo en cuenta la especial situación no sólo del actor sino también de su hija, persona de la tercera edad y su nieto enfermo de síndrome de down, deberá el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la red de solidaridad social, realizar las gestiones necesarias para que se incluya al demandante y a su familia en un programa de auxilio para ancianos indigentes, cumpliendo de esta forma con la obligación que tiene el Estado de otorgar protección a personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta (artículos 13 inc 3, 46 y 48 de la Constitución)”.

Es decir, la Corte consideró que no bastaba con definir si el accionante era titular o no del subsidio de que trata la Ley 683 de 2001, ya que en evento en que él mismo no cumpliera con los requisitos para acceder al subsidio la vulneración de sus derechos fundamentales persistiría. La Corte, bajo ésta hipótesis y en desarrollo de la responsabilidad que le cabe al Estado frente a las personas en estado de indigencia, como se vio, ordenó al Ministerio que gestionará la asignación de un auxilio a favor del accionante, es decir, estableció una obligación de medios clara en cabeza de la mencionada entidad (no derivada del texto de la Ley 683 de 2001) cuyo objetivo era la protección de los derechos fundamentales del actor.

La protección directa de personas indigente plantea no sólo la dificultad de identificar los programas aplicables, sino la disponibilidad de recursos para financiar dicha protección. Respecto de las razones presupuestales para no dar acceso a un programa de protección a personas en situación de debilidad manifiesta, la Corte ha estudiado diversos casos. Así, por ejemplo, en la sentencia T-029 de 2001,⁶⁸ la Corte revisó los procesos de tutela acumulados en los cuales los accionantes habían solicitado al alcalde municipal de Chaparral la presentación de proyectos de acuerdo para el reconocimiento y pago de la prestación especial por vejez prevista en el artículo 258 de la ley 100 de 1993 (auxilio para ancianos indigentes),⁶⁹ ya que aducían su avanzada edad, la carencia de medios económicos y su condición de indigencia; y que las ayudas económicas proveídas por el municipio eran insuficientes (almuerzos, y mercados bimensuales o trimestrales), por lo cual solicitaban la asignación de un subsidio equivalente al 50% del salario mínimo para el pago de arriendo y alimentos. La Corte negó la protección invocada en los casos concretos al considerar que

(entre otras razones): i) No es posible mediante tutela hacer cumplir una norma genérica y abstracta que ordena la protección a los ancianos indigentes; ii) la pretensión de los accionantes es la asignación de un rubro mensual, la cual no era procedente ya que el juez no puede ser ordenador del gasto; iii) el municipio se encontraba brindando una protección a los beneficiarios, a pesar de ser exigua; iv) No obraba prueba en el expediente de que los peticionarios estuvieran cobijados por el beneficio que invoca. Por lo cual concluye, que

“[e]n el presente caso ni se pide que se califique como beneficiarios a los respectivos tutelantes, ni hay pruebas que indiquen que son o deberían ser calificados como beneficiarios, ni el juez puede hacer un listado señalando quienes son los beneficiarios, ni menos ordenar que se les entregue una determinada suma de dinero, luego las peticiones de tutela, en la forma como están planteada no pueden prosperar”.

Ya en la sentencia SU-1052 de 2000,70 en el mismo sentido de la sentencia SU-1194 del mismo año,⁷¹ la Corte afirmó que el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela impide que el juez constitucional interfiera en decisiones abstractas, generales e impersonales que la Constitución confiere a otras autoridades, debido a que el constituyente no le

“confió al juez constitucional, por vía de tutela, el poder omnímodo de decidir en todos los asuntos públicos, incluyendo la dirección económica del Estado”. Por consiguiente, el juez de tutela no debe resolver asuntos asignados a otras autoridades, pues de lo contrario transgrede los artículos 6º y 86 de la Carta”.

De forma que el juez constitucional no es competente para diseñar programas y ordenar su financiación. Sobre el particular, en la sentencia SU-1194 de 200072

“(…) el principio de legalidad del gasto (C.P. arts. 345 a 347 y 71 del Decreto 111 de 1996) dispone que “no se puede crear una obligación ni tampoco ordenar un gasto, sin que se cuente para el efecto con la respectiva disponibilidad presupuestal”.

De forma que si la ley le adscribe a un funcionario la elaboración del listado de personas protegibles para un subsidio o una ayuda, el juez de tutela no puede individualmente ordenar que se incluya a determinado ciudadano, salvo que sea ostensible que este cumple los requisitos para estar en dicho listado y se le ha violado un derecho fundamental.⁷³

No obstante lo anterior, en la sentencia T-149 de 2002,⁷⁴ esta Sala de Revisión se refirió a la escasez de recursos para brindar acceso a programas sociales y al alcance de los deberes estatales, en los siguientes términos:

“En lo que respecta a razones presupuestales para no dar acceso a un programa de protección a personas en situación de debilidad manifiesta (art. 13 inc. 3 C.P.), si bien ellas pueden ser una limitante real ante la escasez de recursos para la financiación de programas sociales, el buen gobierno de una administración presupone el conocimiento demográfico de la población que habita en su jurisdicción, la medición objetiva de sus necesidades y la planeación para dar respuesta a los cambios que se puedan presentar. De lo contrario no se presentará la racionalidad mínima de un proceso democrático de fijación de prioridades y de adopción de políticas públicas para lograr las metas trazadas. Afirmar, sin argumentos adicionales, que “no hay plata” no constituye entonces una razón constitucionalmente suficiente para excluir a una persona que llena los requisitos establecidos por el legislador y desarrollados por vía reglamentaria para ser admitida a un programa financiado por el presupuesto democráticamente adoptado.

“En cuanto a las dificultades económicas por falta de recursos para financiar los diversos programas sociales ellas pueden obedecer, entre otros factores, a la insuficiencia de las apropiaciones presupuestales para asegurar su ejecución, al súbito aumento de las necesidades de la población o a la intensidad de las necesidades en el caso particular. Lo primero, se presenta cuando en la fijación de prioridades de gasto, el órgano democráticamente representativo distribuye los recursos escasos de tal forma que la apropiación presupuestal es menor a la requerida para cubrir a todos los necesitados. No es lo que sucedió en el presente caso porque finalmente la autoridad administrativa dispuso de recursos para pagar el auxilio al peticionario. En cuanto a lo segundo – las situaciones que llevan a un empobrecimiento masivo de la población – es claro que sólo mediante medidas adicionales, ordinarias o extraordinarias, es posible enfrentarlas mediante el esfuerzo conjunto de diversas entidades del Estado y con el apoyo económico de la comunidad. Tal circunstancia, no obstante, no fue alegada en el presente caso. Por último, en cuanto a la intensidad de las necesidades de la persona es importante anotar que se trata de un factor determinante para la fijación del monto del auxilio. A la luz de la Constitución y de conformidad con el principio de igualdad, la regulación del subsidio a la persona debe atender a las particularidades de su caso, exigencia ésta no suficientemente considerada

cuando en la determinación del monto del subsidio no se aprecia la existencia de circunstancias relevantes que deben ser atendidas para asegurar la igual consideración y respeto que merece cada persona por parte de un Estado que tiene el deber general de servir a la comunidad (art. 2 C.P.) y ha de cumplir varios deberes específicos de protección especial a personas vulnerables. Es así como el hecho de que el accionante tuviera personas a su cargo, en especial niños que dependen del beneficiario del subsidio, no puede pasarse por alto en la determinación del auxilio. Salvo la existencia de otros programas sociales para atender a los menores con padres en situación de pobreza, en la estimación del subsidio al mayor adulto pobre y discapacitado debe ser valorado el número de personas que dependen directamente de su ingreso. Dicha valoración puede incidir en la fijación de prioridades y en el tipo de auxilio o en el monto del mismo”.

En resumen, la escasez de recursos no es una barrera insalvable para la protección constitucional directa de indigentes. La misma debe ser valorada por el juez constitucional e invita a no distorsionar prioridades fijadas democráticamente por las autoridades competentes, pero no es un obstáculo para ordenar la protección de derechos fundamentales, en especial de quienes se encuentran en situación de indigencia extrema y de urgencia.

Descendiendo al caso particular, si bien la accionante merece protección constitucional, la cuestión a determinar es el remedio apropiado. La Sala estima que no es posible provocar mediante la acción de tutela la asignación de una cuantía mensual de dinero a la accionante, ya que de acuerdo con lo expuesto no puede el juez constitucional ordenar la creación en el presupuesto de una entidad pública de un rubro adicional ni alterar los criterios de distribución del presupuesto que anualmente se destinan a programas de bienestar social a favor de una persona en particular. De acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente, la Sala estima que en la actualidad existe una red de previsión social que da cuenta de las necesidades de los grupos vulnerables de la población y de una limitación de recursos, que mal puede el juez de tutela desconocer.

En el mismo orden de ideas, no puede a través de la acción de tutela obligarse a la entidad accionada a la provisión de un empleo a favor de la accionante, ya que ello no es de competencia del DABS. En consecuencia, no puede la Sala crear una obligación no contemplada dentro de las funciones que le ha asignado el ordenamiento jurídico a dicha

entidad. Esto no significa desconocer la función social que eminentemente recae sobre dicho departamento administrativo, por lo cual dado el conocimiento de los programas sociales que ofrecen entidades diferentes al DABS y la existencia de un programa específico de referenciación social (OIR Ciudadanía), le corresponde adelantar una labor de acompañamiento a la accionante.

Igualmente, considera la Sala que el DABS ha adelantado las gestiones a su alcance para determinar la situación socioeconómica de la accionante y así poder brindarle las ayudas que su condición y las de su hijo exigen. En efecto, con el objetivo de resolver las solicitudes elevadas por la señora Belén Ortega ante el COL éste programó visitas al domicilio de la señora Ortega los días 26 de agosto, 2 y 9 de septiembre de 2005⁷⁵ a fin de constatar la situación económica señalada por ésta, las cuales no se pudieron efectuar por que la dirección señalada por la señora Belén (Carrera 3 BIS No. 1B-60 de Bogotá) no se encontró,⁷⁶ situación que fue confirmada por la propia interesada.⁷⁷ El 26 de septiembre de 2005 la accionante acudió nuevamente al COL Santa Fe Candelaria para reiterar sus peticiones económicas, ocasión en la cuál el respectivo funcionario del COL le informó de los intentos de visita que se habían realizado, a pesar de lo cual la señora Ortega no aportó una nueva dirección a fin de realizar la visita domiciliaria e indicó la misma dirección señalada inicialmente.⁷⁸ Debe destacarse que las tres fechas fijadas para la visita domiciliaria corresponden a días sábados. Durante el trámite de revisión de la tutela, el COL efectuó nuevamente visita domiciliaria a la accionante el día 21 de abril de 2006⁷⁹ a la Calle 27 C No. 13 - 15 sur (Barrio Gustavo Restrepo), pero la accionante no se encontraba, por lo cual el funcionario del COL se dirigió al lugar de trabajo de la misma. Tanto el funcionario del DABS como la accionante se trasladaron a dirección antes señalada y al llegar allí la señora Belén Ortega manifestó no tener llave para entrar al lugar, por lo cual no le fue posible al funcionario del COL realizar la visita domiciliaria.

De acuerdo con los hechos antes referidos, considera la Sala que no es posible atribuirle al DABS la vulneración de ninguno de los derechos de la accionante, pues la misma no ha colaborado para que el DABS pueda obtener la información que requiere para decidir sobre el otorgamiento de ayudas. En efecto, en varias ocasiones se la ha solicitado a la accionante que suministre la dirección de su residencia y siempre ha dado la misma información, que no corresponde a su lugar de habitación. La Sala estima que para que los esfuerzos institucionales tengan efectos es preciso contar con la colaboración de los particulares. Y es

precisamente esa colaboración la que la Sala hecha de menos en la presente oportunidad, ya que inclusive al realizarse el más reciente de los intentos de entrevista domiciliaria la señora Belén Ortega manifestó no poder acceder a la residencia por no contar con la llave.

Sin embargo, estos hechos ponen de manifiesto que la señora Belén Ortega se encuentra en una situación tan precaria que carece de las competencias básicas para hacer lo que requiere con el fin de obtener alguna protección. De tal forma, que el deber social estatal elemental en este caso consiste en tomar la iniciativa con el fin de que ella pueda superar su enorme vulnerabilidad y marginación. Ello implica, en desarrollo de los deberes sociales del estado (art. 2, inciso 2 C.P.), una carga positiva de solidaridad que se traduce en no tratar a la señora Belén Ortega como un caso más, sino como una persona extremadamente expuesta a sufrir las consecuencias de la exclusión de manera permanente, circunstancia que también se proyecta sobre su hijo menor de edad.

Aunado a lo anterior, se debe tener en cuenta que la señora Belén Ortega se encuentra inscrita en un comedor social al cual, por el propio dicho de la accionante, no acude por estar ubicado muy lejos de su residencia. Considera la Sala que si bien la accionante es la mejor conocedora de su propia situación y la de su hijo, las circunstancias de exclusión social y marginalidad originadas en su condición de indigencia, han dificultado la solicitud de beneficios sociales. Por esta razón, reviste enorme importancia que el COL ejerza una permanente labor de acompañamiento, a fin de identificar de manera adecuada las necesidades de la accionante para que efectivamente pueda gozar de los programas que se adecuan a su condición social y de discapacidad. Así, por ejemplo el COL deberá proceder a la reubicación de la señora Belén Ortega y del menor Manuel Alejandro Quinchía en el comedor más cercano a su lugar de habitación.

Por las mismas razones, considera la Sala que la entidad accionada debe insistir en la constatación de la situación económica de la accionante, a través de la visita domiciliaria o de otros medios a su alcance, por cuanto además de la accionante en el caso que se analiza se debe buscar la realización de los derechos fundamentales del menor Daniel Alejandro Quinchía Ortega. En este orden de ideas y una vez el DABS cuenta con la información mínima necesaria, deberá determinar si la accionante y su hijo reúnen los requisitos para acceder a alguno de los programas de previsión social del distrito. De encontrar que de acuerdo con la disponibilidad de servicios sociales no es viable su inscripción en alguno de los programas

que adelanta el DABS, el COL Santa Fe deberá adelantar una labor de acompañamiento y de asesoramiento con el objetivo que se incluya a la accionante en alguno de los programas que otras entidades públicas o privadas adelantan para grupos de población que se encuentran en situaciones similares a las de la accionante y su hijo, cumpliendo de esta forma con la obligación que tiene el Estado de otorgar protección a personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Levantar los términos suspendidos.

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida el 19 de octubre de 2005 en primera instancia por el Juzgado Veintiuno Penal Municipal de Bogotá dentro de la acción de tutela instaurada por Belén Ortega Galvis contra el Centro Operativo Local de Santa Fe Candelaria y el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABS), en relación con el amparo del derecho de petición de la accionante. En su lugar, conceder la tutela del derecho de petición de Belén Ortega Galvis; en consecuencia, ordenar a la entidad accionada dar respuesta de fondo a la solicitud del accionante, en la cuál se le oriente sobre los planes y programas a los cuales podría acceder la accionante y su hijo, y los mecanismos para hacerlo, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente sentencia.

Tercero. -Para proteger el derecho al mínimo vital de la accionante, madre cabeza de familia en situación de indigencia con un hijo menor de edad, ORDÉNAR al Centro Operativo Local de Santa Fe Candelaria que en el término máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia el COL Santa Fe proceda a la reubicación de la señora Belén Ortega y del menor Manuel Alejandro Quinchía en el comedor más cercano a su lugar de habitación. Asimismo, en el término máximo de quince (15) días contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante las gestiones necesarias para la constatación de la situación económica de la accionante. Una vez obtenida dicha información, en un término máximo de quince (15) días, el Centro Operativo Local de Santa Fe Candelaria deberá

determinar si la accionante y su hijo reúnen los requisitos para acceder a alguno de los programas de previsión social del distrito, y promover su inscripción en los mismos a fin de superar su estado de indigencia extrema. De encontrar que de acuerdo con la disponibilidad de servicios sociales no es viable su inscripción en alguno de los programas que adelanta el DABS, el COL Santa Fe deberá informarle a la accionante las razones, y adelantar una labor de acompañamiento y de asesoramiento con el objetivo que se incluya a la accionante y a su hijo en alguno de los programas que otras entidades públicas o privadas adelantan para grupos de población que se encuentran en situaciones similares a las de la accionante y su hijo.

Cuarto. - Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase y publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Folio 35 del expediente, en el cual consta la declaración de la accionante en el proceso de tutela, llevada a cabo el 12 de octubre de 2005 ante el Juez 21 Penal Municipal.

2 Folio 36 del expediente, en el cual consta la historia médica del accionante desde 1977

hasta 1992.

3 Sobre este aspecto, la accionante en comunicación del 21 de abril de 2006 refiere que actualmente recibe ingresos por concepto de los turnos que hace en cabinas telefónicas y en puestos de chance.

4 Folio 35 del expediente, en el cual consta la declaración de la accionante en el proceso de tutela, llevada a cabo el 12 de octubre de 2005 ante el Juez 21 Penal Municipal. Adicionalmente, sobre este punto en la comunicación del 21 de abril de 2006 la señora Belén manifiesta que "(...) Mi hijo DANIEL ALEJANDRO QUINCHIA ORTEGA se encuentra vivienda en la actualidad con una prima, ANA ORTEGA y un hermano JESUS MARÍA ORTEGA que me están colaborando por el momento. DEJO EN CLARO QUE BAJO NINGÚN MOTIVO O CIRCUNSTANCIA HE RENUNCIADO, REGALADO O ABANDONADO A MI HIJO. Lo dejé allí por que ellos no me pueden sostener y yo no encontré (sic) ubicarme laboralmente aunque hable y pedí ayuda directamente al alcalde de la Dorada no me sirvió de nada la discapacidad es el peor obstáculo, me vine a buscar empleo nuevamente a Bogotá ya que siempre he vivido aquí para así poder darle un futuro a mi hijo, hablo con el por celular día de por medio que ellos me llaman lo vi hace 4 meses que ellos se vinieron y lo tragieron (sic), sólo fue un día" (folios 147 y 148 del expediente, mayúsculas en el texto original).

5 Folio 33 del expediente.

6 Folio 19 del expediente. Debe destacarse que las tres fechas fijadas para la visita domiciliaria corresponden a días sábados. Durante el trámite de revisión de la tutela, el COL efectuó nuevamente visita domiciliaria a la accionante el día 21 de abril de 2006 (visible a folio 269 del expediente) a la Calle 27 C No. 13 - 15 sur (Barrio Gustavo Restrepo), pero la señora no se encontraba, por lo cual el funcionario del COL se dirigió a la cabina telefónica donde la señora Belén hace turnos, quien condujo nuevamente al funcionario del COL a la dirección antes señalada y al llegar allí la señora manifestó no tener llave para entrar al lugar.

7 Folios 29 al 31 del expediente.

8 Folio 21 del expediente.

9 Folio 28 del expediente.

10 Folios 1 al 8 del expediente.

11 Respuesta a la pregunta “[d]e la contestación allegada por el Departamento Administrativo de Bienestar Social, se desprende que usted no estaría amparada por ninguno de los programas que ellos desarrollan, concrétele a éste despacho que pretende usted con la tutela”, formulada el Juez 21 Penal Municipal (declaración de la accionante en el proceso de tutela, llevada a cabo el 12 de octubre de 2005 ante ese Despacho). Folio 35 del expediente.

12 Folios 34 y 35 del expediente.

13 El Decreto 598 de 1999 “por el cual se establece la organización y funcionamiento de los Centros Operativos Locales del Departamento Administrativo de Bienestar Social” en su artículo primero establece: “Artículo 1º.- Definición. Los Centros Operativos Locales C.O.L., son las instancias de Coordinación Administrativa y Operativa que el Departamento Administrativo de Bienestar Social ubica en Localidades de Santa Fe de Bogotá D.C., para organizar, gestionar y supervisar la adecuada y eficaz ejecución de Proyectos y Prestación de Servicios Sociales, que desarrollan las Unidades Operativas adscritas y aquellos que se ejecutan en asocio con operadores privados”. Decreto publicado en el Registro Distrital No. 1977 del 7 de septiembre de 1999, el cual puede ser consultado en la siguiente dirección:

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1792>.

14 De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 598 de 1999 “por el cual se establece la organización y funcionamiento de los Centros Operativos Locales del Departamento Administrativo de Bienestar Social”, “Los Centros Operativos Locales estarán integrados por Unidades Operativas adscritas tales como: Centros de Desarrollo Comunitario, Jardines Infantiles en todas sus modalidades, Casas Vecinales y las Sedes en donde se desarrollen programas o servicios directamente o en asocio con terceros en la respectiva Localidad”.

15 Puntaje correspondiente a la anterior metodología SISBEN, de acuerdo con lo establecido el artículo 30 de la ley 60 de 1993, el Documento CONPES social 22 de 1994 y la Resolución 65 del 25 de marzo de 1994. De conformidad con el artículo 94 de la ley 715 de 2001, y la

evaluación realizada por la Misión Social del DNP y el Ministerio de Salud, entre 2000 y 2001 “Evaluación Integral del SISBEN” (con base en la propuesta de evaluación del SISBEN contenida en el documento CONPES 40 de 1997), en el año 2001 fue aprobado el Documento CONPES Social 055 de 2001, el cual contiene la reforma al sistema de focalización individual del gasto social. Como consecuencia de las modificaciones introducidas a la metodología de identificación de beneficiarios, los puntajes correspondientes a cada uno de los niveles de SISBEN cambiaron. Para mayor información, se puede consultar el siguiente sitio en Internet del Departamento Nacional de Planeación:

http://www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=586.

16 Folios 46 al 51 del expediente.

17 Debe destacarse que dentro de los derechos invocados como vulnerados por la accionante no se encuentra el derecho a la salud. Como anteriormente se relacionó, la señora Belén Ortega estima como vulnerados sus derechos fundamentales y los de su hijo a la vida en condiciones dignas, la integridad física, la igualdad ante las autoridades y la ley, y la especial protección constitucional de madres cabeza de familia y personas con discapacidad.

18 Al respecto señala la Secretaria que “en la actualidad son muy pocas las empresas que a pesar de la medida fiscal de la excepción de impuestos que generaría la contratación de una persona con limitación. Por ello la sensibilización a las empresas es una actividad fundamental que realizan algunas instituciones. Desde el DABS con el proyecto 7311 se ha hecho énfasis en la formación de jóvenes con discapacidad mental y cognitiva en el área ocupacional, trabajando de la mano con algunas entidades, universidades y organizaciones no gubernamentales como la Fundación Granahorrar, para la generación de espacios laborales y reconocimiento de esta población”.

19 Información tomada de la comunicación dirigida por la Secretaria y complementada por la información publicada en el sitio oficial del DABS (Ruta de acceso: <http://www.bienestarbogota.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=144>).

20 Información tomada de la comunicación dirigida por la Secretaria y complementada por la información publicada en el sitio oficial del DABS (Ruta de acceso:

<http://www.bienestarbogota.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=144>), en donde se afirma respecto de esta modalidad del proyecto: “Busca, por un lado, desarrollar y mantener las habilidades y destrezas según las características de los usuarios e identificar recursos y potenciales redes de apoyo que favorezcan el acceso del usuario y su familia a contextos educativos, ocupacionales, recreativos y culturales de la comunidad. Por otro lado, atender a adultos y adultas con limitación cognitiva grave que por sus condiciones previas no tuvieron acceso a procesos de desarrollo de competencias y que se encuentran en alto riesgo de vulnerabilidad”.

21 De acuerdo con las declaraciones de la accionante, el padre del menor no responde por el niño.

22 Como resultado de la fusión de Colsubsidio con Comfenalco Cundinamarca.

23 Sobre estos requisitos, en sentencia T-915 de 2004 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño) la Corte afirmó: “La respuesta que se dé de las peticiones debe cumplir con los siguientes requisitos: || a. Debe ser oportuna, esto es, resolverse dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, que en todo caso debe ser un plazo razonable. || b. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, por esta razón las respuestas evasivas constituyen prueba de la violación del derecho de petición. No obstante, es relevante señalar que la respuesta a una petición en manera alguna implica que las autoridades deben en todos los casos aceptar lo solicitado, puesto que ello sería confundir el derecho de petición y el derecho a lo pedido, conceptos que son diversos. (...) No cabe entonces confundir el fondo de lo que se solicita con el derecho constitucional a recibir pronta respuesta favorable o desfavorable a los intereses del peticionario.|| c. Debe ser puesta en conocimiento del peticionario, puesto que de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta se reserva para sí el sentido de lo decidido. || Desde esta perspectiva, hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental consagrado en el artículo 23 Superior, el hecho de que la respuesta se ponga en conocimiento del solicitante, pues no puede tenerse como real contestación la que sólo es conocida por la persona o entidad de quien se solicita la información”.

24 Sentencia T-1089 de 2001 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa). Sobre el mismo tema ver - entre otras - las sentencias T-377 de 2000 (M.P.: Alejandro Martínez Caballero), T- 219 de

2001 (M.P.: Fabio Morón Díaz), T-249 de 2001 (M.P.: José Gregorio Hernández Galindo), T-915 de 2004 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño), T-968 de 2005 (M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-147 de 2006 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

25 El artículo 11 del CCA establece: “Artículo 11. Peticiones incompletas. Cuando una petición no se acompaña de los documentos o informaciones necesarias, en el acto de recibo se le indicarán al peticionario los que falten; si insiste en que se radique, se le recibirá la petición dejando constancia expresa de las advertencias que le fueron hechas”.

26 En lo pertinente, este artículo establece: “Artículo 10. (...) Los funcionarios no podrán exigir a los particulares constancias, certificaciones o documentos que ellos mismos tengan, o que puedan conseguir en los archivos de la respectiva entidad”. En igual sentido, el artículo 16 del Decreto 2150 de 1995 dispone: “Artículo 16. Solicitud oficiosa por parte de las entidades públicas. Cuando las entidades de la Administración Pública requieran comprobar la existencia de alguna circunstancia necesaria para la solución de un procedimiento o petición ciudadana, que obre en otra entidad pública, procederán a solicitar oficialmente a la entidad el envío de dicha información. || Parágrafo. Las entidades de la Administración Pública a las que se les solicite información darán prioridad a la atención de dichas peticiones, las resolverán en un término no mayor a 10 días y deberán establecer sistemas telemáticos compatibles que permitan integrar y compartir la información”. Este último artículo fue modificado por el Decreto 1122 de 1999 (declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante sentencia C-923 de 1999; M.P.: Álvaro Tafur Galvis) y por el Decreto 266 de 2000 (declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1316-00 de 2000, M.P.: Carlos Gaviria Díaz).

27 Sobre este punto, la Corte señaló en sentencia T-181 de 1993 (M.P.: Hernando Herrera Vergara) que “[l]a obligación del Estado no es acceder a la petición sino resolverla”. En igual sentido en la sentencia T-915 de 2004 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño) que “la respuesta que se dé de las peticiones debe cumplir con los siguientes requisitos: (...) (b) Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, por esta razón las respuestas evasivas constituyen prueba de la violación del derecho de petición. No obstante, es relevante señalar que la respuesta a una petición en manera alguna implica que las autoridades deben en todos los casos aceptar lo solicitado, puesto que ello sería confundir el derecho de petición y el derecho a lo pedido, conceptos que son diversos” (Subraya por fuera

del texto original). En igual sentido, véanse las siguientes sentencias: T-242 de 1993 (M.P.: José Gregorio Hernández Galindo) y T-495 de 2001 (M.P.: Rodrigo Escobar Gil).

28 Sentencia T-498 de 1997 (M.P.: Hernando Herrera Vergara). En igual sentido véase las sentencias T-165 de 1997 y T-206 de 1997 (M.P.: José Gregorio Hernández Galindo), T-671 de 2000 y T-775 de 2000 (M.P.: Alejandro Martínez Caballero, T-1294 de 2000 (M.P.: Fabio Morón Díaz) y T-1565 de 2000 (M.P.: Alfredo Beltrán Sierra), entre otras. En algunos casos, la Corte ha llegado a considerar que las respuestas evasivas que den las autoridades públicas pueden conducir a la configuración de una vía de hecho, cómo cuando durante el curso de la acción de tutela se expide un acto administrativo, cuyo objetivo es procurar la defensa de los intereses de la parte accionada, que no resuelve de fondo la solicitud (sentencia T-294 de 2003, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra), de forma que “no toda respuesta puede ser considerada como una verdadera resolución de lo pedido, pues, en muchas ocasiones las entidades obligadas a resolver el asunto puesto a su consideración, bajo la apariencia de estar dando una respuesta de fondo, lo que hace es eludirla, violándose así el derecho fundamental de petición”. No sobra advertir, como lo hizo la Corte en la sentencia T-915 de 2004 (M.P.: Jaime Córdoba Triviño), que las respuestas que dé el accionado en defensa de sus intereses en el curso de la acción de tutela no constituyen una solución a las peticiones que se han dejado de responder. En efecto, en esta sentencia la Sala Cuarta de Revisión afirmó que “[t]ampoco constituye respuesta la contestación dada al Juez con ocasión de la acción de tutela que se interpone para la protección del derecho de petición, dado que las informaciones que el accionado brinda al funcionario judicial tienen como finalidad lograr la defensa de sus intereses en el trámite de la acción de amparo constitucional, circunstancia que no releva al demandado de su deber de notificar la decisión de la solicitud al peticionario que es el legítimo destinatario de la misma”.

29 Esto es, adulto mayor en estado de extrema pobreza, y madres en gestación y lactantes.

30 Cabe resaltar que los anteriores puntos son reiterados por la Gerente del COL Santa Fe Candelaria en el escrito de contestación de la acción de tutela (folios 34 y 35 del expediente).

31 A través del Acuerdo del Consejo de Bogotá 024 de 1959 se creó la Secretaría de Higiene

Distrital, dentro del cuál se encontraba el Departamento de Asistencia y Protección Social. Mediante Acuerdo 78 del 10 de diciembre de 1960 fue creado el “Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social”, al que se le encargó de todas las funciones específicas de asistencia y protección social del Distrito. A través del artículo 18 del Decreto 3133 de 1968, expedido por el Presidente de la República y donde se reformó la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, la denominación del Departamento cambió a “Departamento Administrativo de Bienestar Social”, con el objetivo de dar respuesta a la problemática social del Distrito. Sobre la organización, misión y antecedentes del DABS se puede consultar la siguiente dirección de Internet: <http://endatos.redbogota.com/entidades/dabs.pdf>.

32 En la comunicación del 21 de abril de 2006 la accionante refiere que su hermano Jesús María Ortega y su prima Ana Ortega son “con los únicos familiares cercanos que cuento PERO NO ME PUEDEN SOSTENER TOTALMENTE NI TODA LA VIDA”. (Mayúsculas en el texto original).

33 Esta misión fue establecida en virtud de lo establecido en el Plan de Desarrollo de Bogotá 2004-2008 “Bogotá Sin Indiferencia: Un Compromiso Social Contra la Pobreza y la Exclusión” (adoptado mediante el Acuerdo 119 de 2004), en el que se definió como objetivo del Eje Social “crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, con prioridad para las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad” (Considerandos del Decreto 311 de 2005). De manera expresa las funciones del DABS fueron establecidas en el Decreto 714 de 1994, “por el cual se reestructura el Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS”, derogado tácitamente por el Decreto Distrital 286 de 1997, derogado por el Decreto 498 de 1999, modificado por el Decreto Distrital 899 de 2001, derogado por el artículo 6 del Decreto Distrital 334 de 2003, cuyos artículos primero y segundo fueron modificados por el Decreto 311 de 2005 (se refieren a la estructura interna).

34 Artículo 1 del Decreto 598 de 1999 “por el cual se establece la organización y funcionamiento de los Centros Operativos Locales del Departamento Administrativo de Bienestar Social”

36 Tomado del libro “El DABS y los caminos a la inclusión social” Tomo II, página 389. Departamento Administrativo de Bienestar Social. De acuerdo con la información suministrada por el DABS, la cual puede ser consultada en el siguiente vínculo de Internet

[http://www.bienestarbogota.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=155,](http://www.bienestarbogota.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=155)

actualmente el proyecto OÍR Ciudadanía tiene como objetivo “Atender a personas y familias en condiciones de pobreza o vulnerabilidad que requieren orientación ciudadana, brindando asistencia inmediata y transitoria en casos de emergencia, desde una perspectiva de derechos y deberes con responsabilidad frente a lo público”. El proyecto OIR realiza cuatro tipos de acciones: i) orientación, información y referenciación, en donde “se brindan oportunidades vivenciales de diálogo, escucha, orientación y participación”, la cual es ofrecida de manera permanente; ii) atención a la emergencia social: “estrategias de acercamiento poblacional, análisis de problemáticas con visitas domiciliarias, construcción de planes de acción que integren mutuos compromisos y responsabilidades y acciones extramurales en las zonas de mayor pobreza y vulnerabilidad de la ciudad, con entrega de ayudas y apoyos que permitan estabilización de crisis personales o familiares”; iii) atención inmediata a eventos catastróficos, la cual se ofrece una sola vez , y cuya duración “está sujeta al cumplimiento de los pactos de ciudadanía y acuerdos de corresponsabilidad contraídos por las partes para la superación de las condiciones que determinaron la situación de emergencia”; iv) atención al migrante, a través de la cual se brinda orientación, información, referenciación, y apoyos específicos para personas o familias migrantes en pobreza y vulnerabilidad. Los beneficios económicos, consistentes en pasajes, se ofrecen por una sola vez.

37 Fuente: El DABS y los caminos a la inclusión social – Tomo II. Proyectos de atención a todos los grupos poblacionales. políticas y modelos de intervención social, el cual puede ser consultado en el siguiente vínculo de Internet: <http://univerciudad.redbogota.com/ediciones/015/documentos/tomo2/0374-0445a-ok.pdf>.

38 Sobre este tema, véase –entre otras- las sentencias T-1227 de 2000 (M.P.: Alejandro Martínez Caballero); T-1237 de 2001 (M.P.: Clara Inés Vargas Hernández); T-524 de 2001 y T-1330 de 2001 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa); T-134 de 2002, T- 953 de 2003, T-956 de 2004, T-270 de 2005 y T-623 de 2005 (M.P.: Álvaro Tafur Galvis), T-1304 de 2001 y T-138

de 2006 (M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra).

39 En efecto, el artículo 1 de la Constitución establece: “Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

40 M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Expresamente la Corte afirmó: “(...) en aras de proteger los derechos a la salud, vida, igualdad y dignidad de la peticionaria, la entidad, aparte de dar la información, debe sugerir al afiliado que se dirija a las autoridades municipales o distritales de salud con el fin de que éstas le informen qué instituciones públicas o privadas tienen suscrito contrato con el Estado para determinar cual de ellas le ha de prestar los servicios de salud reclamados.|| Si bien existen varios documentos que dejan en claro la necesidad de que a la accionante le sea practicado el examen de urodinamia, y existe una amplia respuesta dada por la demandada al juez de instancia, no existe por ninguna parte, prueba que demuestre que COMBARRANQUILLA A.R.S., le hubiera informado a la accionante de las alternativas que existen para que el servicio solicitado por ella y que se encuentra excluido del P.O.S.S., sea asumido por otras entidades de salud.|| De conformidad con lo anterior, COMBARRANQUILLA A.R.S., debe informar a la demandante las posibilidades existentes para recibir la atención de su salud en los términos del artículo 31 del decreto 806 de 1998” (Subraya por fuera del texto original).

41 M.P.: Clara Inés Vargas Hernández.

42 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. En reiteración de la jurisprudencia que se ha venido comentado, la Sala en este caso dispuso que “[c]uando a una persona afiliada al régimen subsidiado se le niega un servicio por no estar contemplado en el P.O.S.S., la A.R.S. junto con las autoridades administrativas del sector salud, tiene la responsabilidad de informarle claramente al interesado quién le prestará el servicio y acompañar al afiliado en el trámite para reclamar la atención solicitada, con el objeto de garantizar que se lleve a cabo. Además, se señala que por tratarse de una persona en estado de debilidad manifiesta, tiene derecho a que su situación sea atendida de manera prioritaria, y se le practique la operación a la mayor brevedad posible”, y agregó que la edad de la accionante reforzaba el deber de la ARS. En

efecto, la Corte manifestó que “el deber de las AR.S cuando se abstiene de prestar un servicio por estar excluido del POSS. es mayor a simplemente enviar una pequeña nota a un hospital, sobre todo, si, como en este caso, se trata de un anciano de 83 años de edad con graves dificultades de locomoción. La buena guía y acompañamiento de Comcaja [entidad accionada] es definitiva para el éxito de los trámites del señor Florentino Monroy Guerrero”.

43 M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

44 Este es el argumento al que reiteradamente ha acudido la Corte para brindar la protección demandada por ciudadanos situados en situaciones análogas a la del peticionario. Sobre el particular, bien pueden consultarse las sentencias T-752 de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra); T-261 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-549 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz); T-911 de 1999 (M.P.: Carlos Gaviria Díaz); T-517 de 2000 (M.P.: Álvaro Tafur Galvis); T-908 y T-910 de 2000 (M.P.: Alejandro Martínez Caballero).

45 T-752 de 1998, T-549 de 1999 y T-911 de 1999 (M.P.: Carlos Gaviria Díaz); T-261 de 1999 (M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz); T-910 de 2000 y T-1227 de 2000 (M.P.: Alejandro Martínez Caballero); y T-452 de 2001 y T-524 de 2001 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

46 T-911 de 1999 (M.P.: Carlos Gaviria Díaz); T-261 de 1999 (M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz); y T-452 de 2001 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa).

47 De acuerdo con los testimonios de los vecinos, el señor Molina tendría más de 100, edad que no se pudo establecer con certeza debido a que éste no tenía cédula de ciudadanía.

48 En este caso, la Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía de Bucaramanga manifestó que si la persona no está de acuerdo con la clasificación del SISBEN podrá pedir la revisión de la ficha en la Oficina Coordinadora del SISBEN.

49 Sentencia T-1330 de 2001. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

50 Sentencia T-149 de 2002. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

51 Sentencia T-149 de 2002. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

52 En cumplimiento de la medida cautelar ordenada por la Sala de Revisión la Junta Regional

de Calificación de Invalidez allegó al DABS constancia de la pérdida de la capacidad laboral del accionante, por lo cual ésta última Entidad procedió a inscribirlo dentro de sus programas.

53 En la sentencia T- 426 de 1992 (M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz) se reconoció un derecho a la subsistencia, que puede deducirse de los derechos a la vida, a la salud, al trabajo y a la asistencia o a la seguridad social. Un criterio utilizable para la definición de la situación de indigencia es la ausencia de recursos para cubrir las necesidades básicas alimenticias. La Corte en sentencia T- 684 de 2002 (M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra) adoptó este criterio. En dicha sentencia se afirmó: “entendidos [los indigentes,] como personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad para laborar por motivos de edad o salud”, en el mismo orden de ideas que la sentencia T-533 de 1992 (M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz). La persona requiere de un mínimo de elementos materiales para subsistir. En Colombia, la medición de la indigencia se hace a través del concepto de Línea de Indigencia, mediante la cual se procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades. De esta manera, los hogares que no cuentan con ingresos suficientes para adquirir esa canasta son considerados indigentes. Se establece una Canasta Básica de Alimentos (CBA) determinada en función de los hábitos de consumo de la población y de los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos. Una vez establecidos los componentes de la CBA se los valoriza con los precios relevados por un Índice de Precios al Consumo. El valor de la CBA es la Línea de Indigencia, de forma que una vez se estima el ingreso del hogar, si éste es menor al CBA, se dice que el hogar se encuentra en una situación de indigencia. Igualmente, existen otras metodologías para establecer la línea de indigencia.

54 Sentencia T-533 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz). En el mismo orden de ideas ver, entre otras, las sentencias C-1036 de 2003 y T-225 de 2005 (M.P.: Clara Inés Vargas Hernández).

55 Sentencia T-046 de 1997 (M.P.: Hernando Herrera Vergara).

56 Sentencia T-149 de 2002. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

57 Sentencia T-149 de 2002. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

58 Sentencia T-684 de 2002 (M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra).

59 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

60 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

61 En esta sentencia (M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz), la Sala Tercera revisó la tutela interpuesta por una persona de 63 años, quien debido a que padecía de una enfermedad ocular por aproximadamente dos años no había podido trabajar. A lo anterior se suma el hecho de que el accionante no contaba con familia a la cual acudir para el pago de la operación de sus ojos, por lo cual acudió a la acción de tutela para solicitarle al estado el financiamiento de la misma, así poder volver a trabajar. La Corte consideró que “[el accionante] carece de medios económicos, cuya familia se encuentra materialmente disuelta y sus miembros (esposa e hijos) son de difícil localización. Afirma el petente en su solicitud que la posibilidad de trabajar se supedita a una operación en los ojos para recuperar la visión, por lo que solicita al Estado suministrarle ayuda económica para su realización”. En consecuencia, la Corte ordenó verificar si el accionante detentaba el carácter de indigente absoluto y si resulta procedente en su caso que recibiera por parte de la autoridad pública respectiva la protección especial contemplada en el inciso 3o. del artículo 13 de la Constitución Política. Para el efecto, fijó como criterios: “ (i) incapacidad absoluta de la persona de valerse por sus propios medios; (ii) existencia de una necesidad vital cuya no satisfacción lesiona la dignidad humana en sumo grado; (iii) ausencia material de apoyo familiar – cabe reconocer en cabeza del sujeto y a cargo de la entidad pública respectiva, el derecho a recibir la prestación correspondiente, estableciendo – a la luz de las circunstancias – las cargas retributivas a su cargo, las cuales pueden consistir en trabajo social”.

62 Sentencia T-533 de 1992. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

63 Sentencia T-1330 de 2001 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa). En esta ocasión la Corte tuteló el derecho al mínimo vital de un anciano inválido cuyo estado de salud era muy grave al no estar siendo atendido por el SISBÉN en virtud de la calificación otorgada. Se ordenó que se realizara una recalificación que reflejara las condiciones reales de éste para que pudiera ver cubiertas sus necesidades de salud; igualmente, se ordenó la remisión por parte de la Secretaría de Salud del Municipio a un lugar donde se le pudiera brindar un lugar de habitación, cuidado y alimentación dignos de su condición y acordes con su estado de

debilidad manifiesta; lugar este creado con los recursos provenientes de las transferencias uno de cuyos fines era el gasto social.

64 M.P.: Hernando Herrera Vergara.

65 El Tribunal que conoció en primera y única instancia consideró para negar el amparo invocado – entre otras razones – que no era procedente ordenar a un establecimiento oficial que reciba a la joven discapacitada para su atención médica, sin medir la situación de disponibilidad en que se encuentre el centro de salud.

66 Sentencia T-149 de 2002 (M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa). En esta ocasión la Corte tuteló el derecho de un adulto de 58 años de edad quien por su condición de enfermo grave del corazón aducía no poder emplearse en ningún trabajo y por tanto no tener dinero para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia motivo por el cual solicitaba de parte de la administración el suministro de subsidio para las personas de la tercera edad. La Corte determinó que la administración no le había suministrado de manera precisa la información necesaria acerca de los requisitos que debía cumplir y pruebas que debía allegar para acceder a tal beneficio y por tanto al verse imposibilitado a acceder al beneficio se vulneraba el derecho a la información y debido proceso administrativo y consecuentemente el derecho a la vida y seguridad social del peticionario.

67 M.P.: Alfredo Beltrán Sierra.

68 M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

69 El artículo 258 de la ley 100 de 1993 establece: “Artículo 258. Objeto del programa. El programa para los ancianos tendrá por objeto apoyar económicamente y hasta por el 50% del salario mínimo legal mensual vigente, a las personas que cumplan las condiciones señaladas en el artículo anterior y de conformidad con las metas que el CONPES establezca para tal programa. || El programa se financiará con los recursos del Presupuesto General de la Nación que el CONPES destine para ello anualmente, y con los recursos que para tal efecto puedan destinar los departamentos, distritos y municipios. || Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos y procedimientos para hacer efectivo el programa de que trata el presente artículo, contemplando mecanismos para la cofinanciación por parte de los departamentos, distritos y municipios. El programa podrá ser administrado y ejecutado de

manera descentralizada. Así mismo, el Gobierno podrá modificar los requisitos dependiendo de la evolución demográfica y la evolución de la población beneficiaria del programa.” El aporte del Presupuesto General de la Nación a que hace referencia este inciso fue derogado por el artículo 44 de la Ley 344 de 1996.

70 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

71 M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

72 M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

74 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

75 Folio 19 del expediente.

76 Folios 29 al 31 del expediente.

77 Folio 35 del expediente, en el cual consta la declaración de la accionante en el proceso de tutela, llevada a cabo el 12 de octubre de 2005 ante el Juez 21 Penal Municipal. En éste sentido, afirma el COL “no es cierto que la atención solicitada por ella, no hubiera sido atendida; asunto distinto es que las gestiones realizadas por el COL Santa Fe Candelaria hasta ese momento, no hubieran llegado al objetivo buscado, esto es, el de realizar la visita y efectuar el estudio socioeconómico correspondiente, para posteriormente tomar la decisión final, por lo cual, no considero de recibo la afirmación en el sentido de que se le ha vulnerado a ella y a su hijo un derecho fundamental” (Folio 19 del expediente).

78 Folio 21 del expediente.

79 Visible a folio 269 del expediente.