TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-308/24

DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL INTEGRAL-Acceso a políticas públicas que garanticen las necesidades básicas de los adultos mayores

(La Alcaldía accionada) no informó a los accionantes respecto de la existencia, composición y requisitos de ingreso para los diversos servicios, beneficios y subsidios tendientes a la satisfacción de sus necesidades básicas… la actuación de la administración distrital está sometida a un deber agravado de entregar información oportuna y completa ante las peticiones (i) presentadas por adultos mayores, (ii) en las que se advierta un alto grado de vulnerabilidad y riesgo de habitabilidad de calle, y que, (iii) soliciten la intervención estatal para evitar la conjuración de un perjuicio a alguna garantía del derecho a la protección y asistencia social integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad.

ACCIÓN DE TUTELA-Hecho superado por haberse realizado nueva encuesta de reclasificación en el Sisbén

(La entidad accionada) le practicó una nueva encuesta de clasificación en el Sisbén a los accionantes, sin una orden de tutela que así lo exigiera. Luego, para la Corte se configuró la CAO por hecho superado en el asunto sub examine, respecto de la solicitud de reclasificación del Sisbén.

ACCIÓN DE TUTELA-Procedencia para ordenar la recalificación en el SISBEN

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que se configura en los siguientes eventos: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente

PRINCIPIO DE OFICIOSIDAD E INFORMALIDAD-Juez de tutela tiene la obligación de tomar medidas necesarias para proteger derechos fundamentales

JUEZ DE TUTELA-Facultad de fallar extra y ultra petita

DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR-Alcance y contenido

DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL INTEGRAL DEL ADULTO MAYOR-Obligaciones del Estado

(…) exige que el Estado adopte acciones encaminadas a garantizar un nivel de vida adecuado, así como mejorar y modificar las circunstancias de carácter social que impidan al adulto mayor su desarrollo integral, protección física, mental y social.

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Gradualidad y progreso en sentido estricto

POLITICA PUBLICA-Concepto

SISBEN-Importancia constitucional

SISBEN-Regulación ineficiente para detectar a las personas pobres

SISBEN-Reclasificación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-308 de 2024

Referencia: Expediente T-10.051.828

Acción de tutela interpuesta por Manuela y Francisco, en contra de la Secretaría Distrital de Planeación y el SISBÉN Distrital, ambos de Bogotá D.C.

Magistrada ponente:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de julio de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por

el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos de tutela dictados el 2 de agosto y el 12 de septiembre, ambos de 2023, por el Juzgado Treinta y Dos Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. y el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D. C., respectivamente.

Aclaración previa. Debido a que la publicidad de la presente decisión puede poner en riesgo el derecho a la intimidad personal y familiar de los accionantes la Sala de Revisión considera pertinente emitir dos copias del fallo; una que tendrá los nombres reales de los accionantes y reposará en el expediente, y otra en la que se reemplazarán los nombres de los actores, en aras de proteger su intimidad dado que esta sentencia será publicada en la página web de la Corte Constitucional. Lo anterior, con fundamento en los artículos 33 de la Ley 1098 de 2006 y 62 del Acuerdo 02 de 2015, así como la Circular Interna N°. 10 de 2022 de la Presidencia de la Corte Constitucional.

1. 1. Síntesis de la decisión. El 18 de julio de 2023, Manuela y Francisco presentaron acción de tutela en contra de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D. C. y el “Sisbén Distrital”. En su escrito, manifestaron su inconformidad con su clasificación en el Sisbén. Esto, por cuanto consideraron que la clasificación en el subgrupo C9 del Sisbén IV es “caren[te] de lógica, de ver la realidad y la vulnerabilidad a la que est[án] siendo sometidos”. Asimismo, informaron que habían presentado peticiones ante diversas entidades del orden nacional y distrital, para satisfacer sus necesidades básicas y solicitar su reclasificación en el Sisbén. Por lo tanto, pidieron el amparo a sus derechos a la igualdad, salud y vejez digna.

2. En primera instancia, el Juzgado Treinta y Dos Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. vinculó a la Alcaldía Mayor de Bogotá, entre otros, y negó las pretensiones de la solicitud de amparo. En su criterio, la administración distrital había dado respuesta a todas las solicitudes y había brindado la información solicitada. En segunda instancia, el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. confirmó la decisión de primera instancia. Al respecto, afirmó que los actores no cumplían con los requisitos para la realización de una nueva encuesta de caracterización

socioeconómica. Lo anterior, en la medida en que su situación de vivienda era irregular y no contaban con una residencia fija. Por lo demás, afirmó que no encontraba acreditado un perjuicio irremediable porque los accionantes habían dejado pasar dos años desde la última encuesta y la presentación de la acción de tutela.

3. En el caso sub examine, la Corte Constitucional encontró satisfechos los requisitos generales de procedibilidad, así como también advirtió la configuración de una carencia actual de objeto por hecho superado. Esto, respecto de la solicitud de reclasificación en el Sisbén y al amparo del derecho de petición de los actores. En todo caso, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional encontró que las actuaciones de la administración distrital desconocieron el derecho a la protección y asistencia social integral del adulto mayor. Lo anterior, toda vez que no se les habría brindado información completa a los accionantes respecto de los servicios, enfoques, programas y subsidios a cargo del distrito, que tienen como finalidad la satisfacción de las necesidades básicas de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

I. I. ANTECEDENTES

4. La situación de los accionantes. Manuela y Francisco son “madre e hijo, adultos mayores de 90 y 70 años”, respectivamente. Según afirmaron, fueron víctimas de “una estafa[, por la que] queda[ron] en la absoluta ruina” (énfasis original). En este contexto, fueron “desalojados del apartamento que ocup[aban] en arriendo”, por lo que su situación de vivienda ha sido irregular. En efecto, han residido en (i) diversos hoteles de paga diaria, de los cuales han sido desalojados por falta de pago; (ii) los centros de atención temporal de Quiroga y Bosa, y (iii) en el Aeropuerto Internacional El Dorado, durante más de cinco meses. En la actualidad, Manuela y Francisco son beneficiarios del Servicio de Apoyos Económicos para Personas Mayores de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá (SDIS), por el que reciben, de manera conjunta, 260.000 COP al mes.

5. Clasificación de los accionantes en el Sisbén. Manuela y Francisco han contado con diversas clasificaciones en el Sistema de Información de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén). En la primera oportunidad, bajo la metodología del Sisbén III, se les “adjudicó un puntaje bajísimo de 19.36, mismo que [les] permitió acceder al subsidio de salud y posteriormente al Bono de Vejez, otorgado por la Secretaría de Integración Social del

Distrito, con un valor para cada uno de ciento treinta mil pesos” (énfasis original).

6. Con posterioridad, el 10 de junio de 2021, la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (SDP) recibió una “solicitud de visita” para reclasificar a los accionantes bajo la metodología del Sisbén IV. Por lo tanto, el 28 de agosto de 2021, la Dirección de Registros Sociales de la SDP les practicó una nueva encuesta de clasificación a Manuela y Francisco, “obteniendo una clasificación en el grupo C9”, población vulnerable. En el marco de dicha encuesta, el accionante informó que (i) está viviendo “en arriendo o subarriendo, en un hogar conformado por dos personas, con un cuarto”; (ii) su residencia “cuenta con los servicios básicos de alcantarillado, gas, acueducto, energía eléctrica [y] recolección de basura”; (iii) tiene “como gastos un total de $1.168.000”, y (iv) paga “por valor de arrendamiento $900.000, entre otra información”.

7. Peticiones presentadas por los accionantes y sus respuestas. Por el resultado de la última clasificación, los encuestados presentaron múltiples peticiones ante diferentes entidades del orden distrital y nacional. En la siguiente tabla se relacionan las peticiones referidas por los accionantes en la solicitud de amparo y sus respectivas respuestas.

#

Petición

Respuesta

1

El 13 de mayo de 2022, Francisco solicitó al Departamento de Prosperidad Social (DPS) apoyo económico en el marco del programa Mi Negocio. Con dicho apoyo, pretendía “montar una microempresa productora de alimentos”, de la cual ya contaba con “modelo de empaques, modelo de etiquetas, plan de mercadeo contactos a la espera y demás”.

El 23 de mayo de 2022, el DPS no accedió a la solicitud. Esto, por dos razones. Primera, “para la vigencia actual, [el programa Mi Negocio] no se encuentra disponible por cuanto no se cuenta con recursos asignados a la ficha de emprendimiento”. Segunda, “el municipio en el cual se encuentra su lugar de residencia no fue seleccionado dentro del proceso de focalización”. En todo caso, remitió al accionante a “consultar las ofertas” de otras

instituciones.

2

El 16 de mayo de 2022, los encuestados pidieron a la Dirección del Sisbén de la SDP la reconsideración de la clasificación realizada el 28 de agosto de 2021.

En particular, señalaron que dicha clasificación era “debatible, injusta, que no compete a la realidad de lo que viv[en]”. También advirtieron que ese resultado les impide ser beneficiarios del “plan de Semillero de Propietarios” del Ministerio de Vivienda. Esto, porque “solo pueden acce[der] los calificados de A1 a C8”.

Por medio del Oficio 2-2022-62494 de 27 de mayo de 2022, la dirección del Sisbén de la SDP respondió a la solicitud. En particular, afirmó que la “clasificación actual (C9) es producto de las condiciones de vida informadas, entre ellas que conforman un hogar, dos personas adultos mayores, para ese momento vivían en un cuarto del cual informaron pagar un arriendo, sin propiedades, sin recursos económicos excepto el subsidio de adulto mayor, sin trabajo o actividad laboral, entre otras [sic]”.

En todo caso, resaltó que la entidad cuenta con “puntos de atención ubicados en la Red CADE, donde se brinda atención personal y se puede[n] verificar los datos registrados en [la] ficha socioeconómica”. Es más, indicó que, de observar “alguna diferencia con la realidad actual del hogar, esta [ficha] será objeto de la actualización que corresponda”. Por lo demás, señaló que, de conformidad con el artículo 2.2.8.3.1 del Decreto 441 de 2017, la encuesta de clasificación debe practicarse en la residencia habitual del solicitante.

3

El 29 de noviembre de 2022, los encuestados pidieron a la Dirección del Sisbén de la SDP (i) la reconsideración de la clasificación de 28 de agosto de 2021, y (ii) que, “con carácter urgente, se [les] practique visita in situ, a fin de comprobar que […] no est[án] en condiciones de soportar una espera de dos o tres meses” (énfasis original) para la visita.

Al respecto, informaron que su situación de vivienda había cambiado. En particular, explicaron que estaban “viviendo arrimados, en un apartamento […] totalmente desocupado, con una estufa que no funciona, una ducha que no funciona”. Asimismo, indicaron que

reciben “el Bono Solidario por parte de Prosperidad Social, pero […] están en proceso de estudio y reclasificación”. Teniendo en cuenta su nueva clasificación en el Sisbén, temían perder dicho beneficio, por lo que les implicaría “regresar a alguno de los centros de atención temporal”.

Por medio del oficio 2-2022-189314 de 20 de diciembre de 2022, la Dirección de Registros Sociales de la SDP respondió a la solicitud. En esta oportunidad, la entidad reiteró que la clasificación C9 en el Sisbén “refleja las condiciones informadas por [el] hogar en el momento de la visita, las cuales fueron evaluadas conforme a los criterios definidos por la Nación”. Asimismo, informó que, “en caso de que exista alguna novedad y dependiendo de la información que requiera modificar en su encuesta, los trámites que serían procedentes para actualizarla pueden ser tanto [una] solicitud para inclusión o retiros de personas o solicitudes de modificación de datos, más no única y necesariamente una solicitud de visita, pues esta solo aplica en ciertos casos”. En este contexto, volvió a instar a los encuestados a que acudieran a un punto de atención para recibir orientación por parte de la entidad.

4

El 2 de diciembre de 2022, los encuestados le pidieron al DPS apoyo “para que se [les] continúe otorgando el Bono de Ingreso Solidario (Pago Noviembre – Diciembre)”.

En particular, afirmaron que (i) se encontraban residiendo “arrimados” en un apartamento sin ducha ni estufa y (ii) les suspendieron el “servicio de mercados” de la SDIS. Además, solicitaron que (iii) de ser necesario, “practique visita al lugar donde est[án residiendo] y verifique las condiciones actuales”.

Por medio de diversos oficios, el DPS respondió la petición. De un lado, informó que Francisco se encuentra inscrito como beneficiario del programa Ingreso Solidario, y “que los giros […] han sido debidamente pagados”. En todo caso, advirtió que, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 2155 de 2021, el referido programa “se pagará únicamente hasta diciembre de 2022, posterior a esta fecha el programa pierde su vigencia y no se programarán más pagos”. Asimismo, indicó que “para el año 2022 únicamente se incluyeron en el listado de beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, los hogares pertenecen al Grupo A del Sisbén IV” (énfasis original). De otro lado, afirmó haber remitido la solicitud a la SDP y a la SDIS.

5

El 7 de diciembre de 2022, Francisco solicitó la “intervención de emergencia” por parte de la Subdirección para la Vejez de la SDIS. En particular, advirtió que estaban “en absoluta y verdadera vulnerabilidad, emergencia y riesgo de calle”. Esto, por cuanto se encontraban en “riesgo de perder […] la posibilidad de obtener el subsidio de arrendamiento [del Ministerio de Vivienda]”, así como el bono de ingreso solidario del DPS. Por lo anterior, pidió que se le “oficie a Sisbén – Ministerio de la Vivienda y Prosperidad Social, haciéndoles claridad del real estado” (énfasis original) en el que se encuentran, “pasando de nuevo calamidades”.

El 19 de julio de 2023, la Subdirección para la Vejez de la SDIS respondió la petición. Por una parte, informó que ambos encuestados “se encuentran en atención, en el Servicio de Apoyos Económicos para Personas Mayores, Apoyo económico Tipo B”. Asimismo, precisó que la clasificación en el Sisbén “no es un requisito para la entrega del servicio en el cual actualmente […] se encuentran activos”. Por lo demás, señaló que “el cambio de puntaje del Sisbén […] no es competencia” de dicha entidad.

6

El 16 de diciembre de 2022, Francisco informó al DPS que un presunto funcionario de esa entidad se había puesto en contacto con ellos en dos ocasiones. Sin embargo, por “la desconfianza, por el ataque de hackers, estafadores en las redes, […] opt[ó] por suministrar [sus] datos por esta vía”.

Por medio de diversos oficios, el DPS respondió la solicitud del accionante. En esta oportunidad, reiteró la respuesta a la petición de 2 de diciembre de 2022.

7

El 26 de junio de 2023, los accionantes solicitaron una “cita presencial de carácter urgente” con funcionarios del DPS. En su criterio, requieren “con urgencia […] se [les] clasifique para el [bono] prometido por el Digno Dr. Presidente, por $500.000 y/o se [les] clasifique para la prometida media pensión”.

En esta oportunidad, los encuestados informaron que llevaban “2 meses y medio ‘viviendo’ en el Aeropuerto El Dorado”.

Por medio de diversos oficios, el DPS respondió la petición. Por una parte, informó sobre los requisitos para acceder al programa Familias en Acción. Sin embargo, advirtió que la convocatoria había finalizado el 31 de diciembre de 2022. En todo caso, invitó a los peticionarios a "estar atento[s] […] en caso de que exista convocatoria para un nuevo proceso de inscripción". Por otra, afirmó que la institución se encontraba "en un ejercicio riguroso de revisión de todos los programas de transferencia, en línea con lo previsto por el Plan Nacional de Desarrollo" (PND). Para definir los montos de las transferencias, "la entidad tendrá en cuenta la clasificación dada por la encuesta Sisbén IV, la conformación familiar, la población indígena, las víctimas de desplazamiento forzado […] y la ubicación territorial de las familias". Por lo demás, afirmó haber remitido, por competencia, la petición a la SDP y a la SDIS.

8. Acción de tutela sub examine. En este contexto, el 18 de julio de 2023, Manuela y Francisco presentaron acción de tutela en contra de la SDP y el "Sisbén Distrital". En criterio de los accionantes, su clasificación en el Sisbén es "caren[te] de lógica, de ver la realidad y la vulnerabilidad a la que est[án] siendo sometidos, [por lo que se ven] forzados a recurrir a la acción de tutela" (énfasis original). Es más, consideran que dicha clasificación los ha puesto en un "estado de desamparo" (énfasis original). Esto, por cuanto, al pertenecer al subgrupo C9, no pueden acceder (i) "ante el Ministerio de la Vivienda, al subsidio de arrendamiento" (énfasis original); (ii) al "[b]ono que el [DPS] otorga por $500.000 a familias en estado de extrema pobreza" (énfasis original), o (iii) "a cualquier ayuda [g]ubernamental". Asimismo, señalaron que han presentado varias peticiones "ante el [Sisbén y la SDP] […] a fin de que se vea la lógica y la realidad de lo que viv[en], siendo siempre la respuesta la misma. –'La clasificación Sisbén es inamovible'".

9. En su solicitud de amparo, los accionantes reiteraron que su situación de vivienda ha sido irregular. En particular, informaron que, después de residir durante dos meses y medio en el Aeropuerto Internacional El Dorado, "una mujer policía [los] requirió […] sobre qué hacía[n] en el [a]eropuerto, que no podía[n] estar allí". Por lo anterior, al momento de la interposición de la acción de tutela, los actores se encontraban "de nuevo en la calle ya por dos (2) semanas, acudiendo a [f]undaciones a ver quién [les] tiende la mano y p[ueden] conseguir un techo". En todo caso, afirmaron que han podido pernoctar en hoteles de paga diaria, los cuales están siendo "pagados por algunas personas solidarias" con ellos. Por todo lo anterior, los actores solicitaron el amparo de sus derechos a la igualdad, a la salud y a la "vejez

digna”.

10. Auto de admisión y vinculación. Por medio del auto de 18 de julio de 2023, el Juzgado Treinta y Dos Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. admitió la acción de tutela de la referencia. Además, vinculó a Avianca S. A., a la Unidad Administrativa Especial de Catastro (Catastro) y a la Alcaldía Mayor de Bogotá para que se pronunciaran “sobre los hechos relatados en el escrito de tutela”.

11. Contestación de la Alcaldía Mayor de Bogotá. El 21 de julio de 2023, la Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio de la SDIS, solicitó su desvinculación del presente trámite de tutela. Esto, toda vez que (i) “no es la entidad llamada a responder” por las clasificaciones del Sisbén y (ii) “no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante [sic]”. Lo primero, porque “los hechos y pretensiones señalad[o]s obedecen a actuaciones adelantadas por la [SDP] frente a las cuales la Secretaría Distrital de Integración Social no tiene ninguna injerencia” (énfasis propio). Lo segundo, habida cuenta de que (a) contestó a la solicitud presentada el 7 de diciembre de 2022, y (b) respondió la petición de 26 de junio de 2023, remitida por el DPS (ver pár. 7 supra). Al respecto, la SDIS aportó copia de los dos oficios de 19 de julio de 2023, por medio de los cuales respondió a las peticiones.

12. Contestación de Catastro. Por medio del escrito de 21 de julio de 2023, la oficina de Catastro solicitó (i) “negar el amparo invocado”, (ii) “no acceder a las pretensiones del accionante [sic]” y (iii) “desvincular[la] […] y eximirla de responsabilidad de la presente acción constitucional”. En particular, advirtió que “no tiene competencia alguna en asuntos relacionados con realizar las encuestas para la asignación de la calificación del [Sisbén] y/o recalificación”. Por el contrario, “es otra entidad la competente para dichos temas”. En este contexto, afirmó que Catastro “no ha incurrido en alguna acción u omisión que haya generado la vulneración al derecho invocado” por los actores. Por lo demás, informó que “no se encuentran predios registrados en la base de datos catastral para los accionantes”.

13. Contestación de las accionadas. Mediante escrito de 24 de julio de 2023, el director de Defensa Judicial de la SDP respondió la acción de tutela. Como petición principal, la SDP solicitó negar “el amparo constitucional pretendido, en cuanto […] no se encuentra vulnerado ningún derecho fundamental”. Por una parte, indicó que había dado respuesta “clara y completa a los interrogantes que fueron planteados por los actores, dentro del término legal,

e indicándoles los canales establecidos para continuar con su trámite referente a la visita de encuesta, de ser el caso". Por otra, señaló que sus funciones relacionadas con el Sisbén se circunscriben a (i) "realizar las encuestas […] a los ciudadanos que habitan" en Bogotá, (ii) "resolver las solicitudes de desvinculación de las encuestas realizadas" y (iii) "remitir los resultados al DNP, para que dicho organismo l[os] valide y publique en la página web nacional del Sisbén". En el caso concreto, la entidad manifestó que "brindó la información que se tiene al alcance […], sin que exista ninguna solicitud pendiente por resolver". Por lo tanto, consideró que "no es posible afirmar incumplimiento alguno" por parte de la SDP.

14. De manera subsidiaria, solicitó declarar improcedente "la acción de tutela por falta de agotamiento de los medios administrativos que tienen a su alcance los accionantes". Esto, por dos razones. Primero, los actores "no se han dirigido a ningún punto de atención presencial o activado ningún canal de los señalados, para manifestar sobre sus condiciones socioeconómicas respecto de la encuesta practicada" el 28 de agosto de 2021. Segundo, la solicitud de amparo no satisface el requisito de legitimación en la causa por pasiva. Lo anterior, toda vez que (i) "no corresponde a es[a] [s]ecretaría modificar el grupo Sisbén al que pertenecen los accionantes, con la finalidad de otorgar o entregar ayudas gubernamentales", y (ii) "no tiene dentro de sus funciones la prestación de los servicios del Sistema General de Seguridad Social, o entrega u amortización de beneficios o subsidios".

15. Sentencia de primera instancia en el trámite de tutela sub examine. Por medio de la Sentencia de 2 de agosto de 2023, el Juzgado Treinta y Dos Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. negó las pretensiones de los accionantes. En criterio de esa autoridad judicial, la SDP ha "realizado todas las actuaciones y […] ha dado respuesta a todas las solicitudes, dando la información solicitada". Asimismo, precisó que dicha entidad distrital "no administra ningún programa de salud o social (subsidios, etc.), por lo cual, no establece los requisitos de ingreso a los diferentes programas sociales, no selecciona beneficiarios y no brinda subsidios ni ayudas". Por lo anterior, afirmó que "no se advierte transgresión o desconocimiento alguno de los derechos fundamentales" invocados por los accionantes en el caso concreto.

16. Impugnación. El 9 de agosto de 2023, los accionantes recurrieron la decisión de primera instancia. En particular, reprocharon que las respuestas de las entidades accionadas y vinculadas "fueron siempre l[as] mism[as]: -la clasificación Sisbén es invariable- [n]ingún

funcionario interviene en la [c]lasificación". Asimismo, informaron que se encontraban "en la calle, en pobreza extrema, hambrientos, famélicos, con la salud deteriorándose cada día, mala circulación sanguínea, pies y piernas hinchadas" (énfasis original). En este contexto, reiteraron su solicitud de amparo a sus derechos fundamentales.

17. Sentencia de segunda instancia en el trámite de tutela sub examine. Por medio de la Sentencia de 12 de septiembre de 2023, el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. confirmó la sentencia de primera instancia. De un lado, advirtió que "la visita del Sisbén pretendida para la eventual recalificación no ha podido llevarse a cabo porque los mismos interesados no cuentan con una vivienda con nomenclatura y ubicación en aras de cumplir con los requisitos exigidos" previstos por la regulación pertinente y el CONPES 3877 de 5 de noviembre de 2016. Luego, consideró que "no se ha trasgredido ningún derecho fundamental invocado". De otro lado, el juzgado consideró que "la acción de tutela no será el medio idóneo" para la satisfacción de las pretensiones de los accionantes. Esto, por cuanto no encontró la configuración "de un perjuicio irremediable frente a las acciones u omisiones de las entidades públicas". Lo anterior, toda vez que "ha[n] transcurrido aproximadamente 2 años desde la última calificación del Sisbén […] y es hasta el año 2023 que advierten las consecuencias de dicha calificación".

18. Selección del expediente por la Corte Constitucional. Por medio del auto de 22 de marzo de 2024, los magistrados Diana Fajardo Rivera y Jorge Enrique Ibáñez Najar, quienes integraron la Sala de Selección Número Tres, seleccionaron el expediente T-10.051.828. Por sorteo, dicho expediente fue asignado a Sala Séptima de Revisión, presidida por la magistrada Paola Andrea Meneses Mosquera.

19. Decreto probatorio en el trámite de revisión. Por medio del Auto de 5 de junio de 2024, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas para mejor proveer. En particular, solicitó información relacionada con (i) la situación socioeconómica y de vivienda actual de los accionantes y (ii) la composición de su red de apoyo. Asimismo, consultó por los trámites que han adelantado los actores para (iii) solicitar su reclasificación en el Sisbén y (iv) acceder a apoyos, beneficios y/o subsidios del gobierno nacional y distrital. También, preguntó por (v) el procedimiento para la clasificación de una persona en el Sisbén y (vi) la existencia de programas que beneficien a la población de adultos mayores en extrema pobreza y riesgo de

habitanza de calle. Al respecto, la Sala Séptima de Revisión advierte que los accionantes y el DPS respondieron el requerimiento de la magistrada sustanciadora.

20. Respuesta de los accionantes. El 11 de junio de 2024, los accionantes respondieron al Auto de 5 de junio de 2024. Por una parte, afirmaron que su situación se hizo pública en diversos medios masivos de comunicación colombianos. Dicha exposición les ha dificultado acceder a una vivienda, porque "la gente[l]os identifica, [l]os discrimina y no arriendan". Es más, advirtieron que, "[d]esde la presentación de la [t]utela, estuvi[eron] cinco meses y diecisiete días, [sic] qued[á]ndo[se] en el Aeropuerto el Dorado". En todo caso, informaron que cuentan con el apoyo esporádico de dos empresarios, con lo que han podido pagar "un hotelito; mismo que ocupa[ron] hasta hace ocho (8) días". Lo anterior, porque, "[g]racias a la gestión de una ciudadana, logra[ron] por fin conseguir se [les] alquilara una habitación, para los dos".

21. Por otra parte, los actores afirmaron que no pueden cubrir sus gastos mensuales con sus ingresos mensuales. En efecto, reportaron como (i) ingreso fijo un "[b]ono de vejez, Secretaría de Integración Social, para cada uno $130.000. Total $260.000"; (ii) ingreso fluctuante habida cuenta del apoyo de los empresarios, por $300.000, no obstante "[n]o se cuenta con una fecha fija, depende de sus ocupaciones, si está o no en el País"; y (iii) gastos mensuales un total de $2.060.000. También, informaron que algunas personas se han comunicado con ellos para brindarles algún tipo de apoyo. En este contexto, advirtieron que "[h]ay déficit", así como que las "colaboraciones son esporádicas, no están proyectadas, [sic] como vitalicias, son eventuales y sujetas [a sus] movimientos en consecución de ingresos fijos, remuneración, etc.".

22. Asimismo, los accionantes señalaron que, con posterioridad a la interposición de la acción de tutela, han presentado diversas solicitudes ante la Presidencia de la República y la Alcaldía Mayor de Bogotá. Esto, buscando apoyos, beneficios y/o subsidios para satisfacer sus necesidades. Al respecto, manifestaron que las peticiones fueron resueltas de manera oportuna, "oficiando a diferentes [e]ntes, entre ellos Minvivienda, Prosperidad Social, Planeación etc.". Sin embargo, en criterio de los actores, "jamás se [les] brindó apoyo, respuesta clara y de fondo; solo se [limitaron] a trasladar por competencia, a dar[le]s cátedra de Derecho y Articulados".

23. Finalmente, los demandantes aportaron algunos documentos para fundamentar sus afirmaciones. Entre otros, los accionantes remitieron dos oficios expedidos por la SDP. En el primer oficio, la dirección de riesgos sociales de dicha entidad informó que, el 10 de enero de 2024, el accionante presentó una solicitud para "la realización de la encuesta del Sisbén". Por lo tanto, un "encuestador se pondrá en contacto [con el actor], con el fin de garantizar su presencia en la vivienda" cuando se realice la visita. En todo caso, la SDP recordó que el resultado de la encuesta no es "definido por el/la encuestador/a ni ninguna otra persona, es el cálculo de manera automática, objetiva y neutral" de los criterios previstos en la regulación pertinente. Asimismo, insistió en que dicha calificación "[n]o se determina únicamente a partir de las variables registradas en la encuesta […], sino que obedece al análisis integral de las condiciones de vida del hogar". En el segundo oficio, la referida dirección de la SDP afirmó que la solicitud de 10 de enero de 2024 "será atendida" conforme (i) "al orden o turno de las solicitudes registradas" y (ii) "los procesos y procedimientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación para la nueva metodología Sisbén IV".

24. Respuesta del DPS. El 14 de junio de 2024, el DPS respondió al Auto de 5 de junio de 2024. En su escrito, dicha entidad (i) informó sobre la existencia del programa Colombia Mayor, (ii) expuso los criterios de priorización para conceder el beneficio, (iii) señaló las funciones que ejercen el Ministerio de Hacienda, el DPS y las entidades territoriales en el marco de dicho programa y (iv) constató que los actores no han solicitado su inclusión en el referido programa. En todo caso, advirtió que los solicitantes no cumplen con los requisitos para acceder al programa Colombia Mayor. En particular, la entidad afirmó que "frente al cumplimiento del requisito de la clasificación en el [Sisbén], el cual está establecido en la ley hasta C1 […], estos ciudadanos no cumplen por cuanto se encuentran clasificados en el nivel C8" (énfasis original). Para fundamentar su afirmación, el DPS aportó dos imágenes que muestran una consulta en la base de datos del Sisbén con la información de los actores. Dichas imágenes demuestran que, para el 13 de junio de 2024, (a) los accionantes se encontraban clasificados en el subgrupo C8 del Sisbén, así como que (b) la "última actualización ciudadano" la "encuesta vigente" fueron realizadas el 9 de febrero de 2024. Por lo demás, el DPS manifestó haber dado trámite, respuesta oportuna y notificación a todas las peticiones de los demandantes.

25. Respuesta de la SDP. El 17 de junio de 2024, la SDP respondió al auto de pruebas. De un

lado, explicó (i) en qué consiste el Sisbén, (ii) el procedimiento que la entidad adelanta para practicar la encuesta de clasificación y (iii) las actuaciones que un encuestado debe realizar para la actualización de la ficha socioeconómica. En relación con este último punto, indicó que los encuestados pueden acudir a "los puntos de atención ubicados en la red CADE que dispone la [SDP], donde podrán poner al día los datos del hogar". Es decir, podrán "incluir o excluir personas, actualizar ingresos y/o gastos mensuales […] o, si es del caso, se les registre solicitud de encuesta (visita) por razones como […] cambio de dirección" (énfasis original). En el caso concreto, la SDP afirmó que, entre 2022 y 2024, los accionantes habían presentado "cuatro (4) derechos de petición relacionados directamente con el Sisbén". Al relacionar las respuestas a dichas peticiones, la SDP advirtió que "les informó a los accionantes cuál era el paso a seguir en caso de presentar algún cambio en sus condiciones socioeconómicas que pudieran ameritar una actualización de datos o la solicitud de una nueva encuesta". Así, afirmó que el 10 de enero de 2024, "los interesados pidieron en el Super CAD una nueva encuesta Sisbén […] la misma se informa que fue practicada el 09 de febrero de 2024 con resultado 'exitoso'". Por lo tanto, "los interesados cuentan actualmente con una categorización válida en el grupo C8 (hogar vulnerable) a fecha de 11 de junio de 2024".

26. De otro lado, la SDP informó que "dentro de sus funciones no tiene ni cuenta con programas sociales que puedan administrar ni entrega[r] beneficios o subsidios que tengan destino a la población de adultos mayores en extrema pobreza". Por el contrario, sus funciones se limitan a "aplica[r] la encuesta [del Sisbén] a los ciudadanos que lo requieran bajo los lineamientos dados por el Departamento Nacional de Planeación" (DNP). Luego, informó que, en Bogotá, la SDIS es la entidad encargada de atender a la población especial que se encuentra en condición de calle, así como atender a otras poblaciones especiales como adultos mayores […], así como también la política social para el envejecimiento y la vejez".

. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

2. Problemas jurídicos y metodología de la decisión

28. Problemas jurídicos. Corresponde a la Sala resolver los siguientes problemas jurídicos:

28.1 ¿La acción de tutela sub examine satisface los requisitos de procedibilidad, a saber, (i) legitimación en la causa, (ii) subsidiariedad y (iii) inmediatez?

28.2 ¿Las actuaciones de la administración distrital desconocieron los derechos a la protección y asistencia social integral del adulto mayor y de petición de los accionantes?

29. Metodología. La Sala (i) examinará el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela y (ii) estudiará si en el asunto sub examine se configuró el fenómeno de la carencia actual de objeto (CAO). En caso de resultar procedente, la Corte (iii) analizará si las autoridades accionadas vulneraron los referidos derechos fundamentales.

3. Requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

30. A continuación, la Sala examinará si la acción de tutela presentada por los accionantes satisface los requisitos de procedibilidad. A saber: (i) legitimación en la causa por activa, (ii) legitimación en la causa por pasiva, (iii) inmediatez y (iv) subsidiariedad.

3.1. Requisito de legitimación en la causa por activa

31. Regulación constitucional y legal. El artículo 86 de la Constitución Política prevé que "toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces […], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales". Asimismo, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, dispone que la acción de tutela "podrá ser ejercida por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante". En ese sentido, la legitimación en la causa por activa se acredita cuando la ejerce el titular de los derechos fundamentales, de manera directa, o por medio de "(i) representante legal (…); (ii) apoderado judicial; (iii) agen[te] oficios[o], 'cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa' o (iv) (…) los personeros municipales".

32. En este contexto, la Corte Constitucional ha afirmado que el requisito de legitimación por activa consiste en la "titularidad para promover la acción, con el cual se busca garantizar que la persona que acude a la acción de tutela tenga un interés directo y particular respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional, de manera que pueda establecerse

sin dificultad, que lo reclamado es la protección de un derecho fundamental del propio demandante y no de otro". Por tanto, el referido requisito "exige que la tutela sea presentada por quien tenga un interés cierto, directo y particular en la solución de la controversia".

33. La acción de tutela satisface el requisito de legitimación en la causa por activa. En el presente asunto, Manuela y Francisco presentaron una acción de tutela como titulares de los derechos fundamentales a la igualdad, la salud y la petición. En su criterio, su clasificación en el Sisbén desconoce su situación socioeconómica. Es más, consideran que dicha clasificación les ha impedido garantizar sus necesidades básicas, al limitarles el acceso a programas de beneficios, apoyos y/o subsidios del Estado. Asimismo, señalaron que han presentado peticiones ante diversas entidades estatales, sin recibir una respuesta clara, de fondo y oportuna. Por tanto, la Sala encuentra que los actores tienen un interés cierto, directo y particular en la solución de la controversia, por lo que entiende satisfecho el requisito de legitimación en la causa por activa del asunto sub judice.

2. %1.2 Requisito de legitimación en la causa por pasiva

34. Regulación constitucional y legal. Conforme a los artículos 86 de la Constitución Política, así como 5 y 42 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede en contra de las autoridades o particulares que amenacen o vulneren derechos fundamentales. La Corte Constitucional ha señalado que este requisito "hace referencia a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de ser la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, en caso de que la transgresión del derecho alegado resulte demostrada". Por tanto, la autoridad accionada no estará legitimada en la causa por pasiva cuando no le sea atribuible la presunta amenaza o vulneración de derechos fundamentales alegada por el accionante.

35. Terceros con interés legítimo. La Corte ha reiterado que, conforme al artículo 29 de la Constitución Política, las "personas naturales o jurídicas que puedan estar comprometidas en la afectación iusfundamental y en el cumplimiento de una eventual orden de amparo" pueden intervenir en el trámite de tutela. Por esta vía, los terceros que, pese a no tener "la condición de partes, (…) se encuentren vinculados a la situación jurídica de una de las partes o a la pretensión que se discute", son titulares de un "interés que los legitima para participar en el proceso, con el fin de que se les asegure la protección de sus derechos". Bajo esta

premisa, la Corte ha reconocido que los terceros con interés legítimo pueden participar en los procesos de tutela.

36. La solicitud de amparo satisface el requisito de legitimación por pasiva. Al respecto, la Sala advierte que los accionantes promovieron su solicitud de tutela en contra de la SDP y el "Sisbén Distrital". Al respecto, la Corte Constitucional advierte que, de conformidad con el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, las entidades territoriales deben "aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social", así como también están llamadas a implementar, actualizar, administrar y operar las bases de datos para estos efectos. En el caso de la SDP, el Decreto 432 de 2 de octubre de 2022 prevé que dicha entidad ejerce, entre otras, las funciones de (i) "[d]irigir la implementación, actualización, administración y operación de la base de datos del Sisbén, de acuerdo con los lineamientos definidos por el Departamento Nacional de Planeación"; (ii) "[v]elar por el correcto uso de la base de datos, la reserva y la actualización de la información registrada en el Sisbén y en el registro social"; (iii) "[a]delantar los operativos de aplicación de la encuesta Sisbén", y (iv) "[m]antener los diagnósticos actualizados sobre las características de la población encuestada y atender las solicitudes de generación de información estadística relacionada con el Sisbén". En el asunto sub examine, la Corte constata que los solicitantes consideraron que la SDP realizó una encuesta que no atiende a su realidad socioeconómica y de vivienda, así como que su clasificación en el Sisbén les ha impedido garantizar sus necesidades básicas. En este contexto, esta Sala entiende que el "Sisbén Distrital" referido por los accionantes está representado por la SDP, y que esta última entidad está legitimada en la causa por pasiva.

37. Análisis del interés legítimo de los vinculados en el trámite de instancia. La Corte Constitucional constata que, por medio del Auto de 18 de julio de 2023, el Juzgado Treinta y Dos Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. vinculó a Avianca S. A., a Catastro y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, para que se pronunciaran "sobre los hechos relatados en el escrito de tutela". Sobre este aspecto, la Sala Séptima de Revisión advierte que la Alcaldía Mayor de Bogotá tiene interés en la causa. Sin embargo, lo mismo no sucede con Avianca S. A. y Catastro. De un lado, la Sala considera que estas últimas organizaciones no son terceros con interés en el presente trámite. Esto, por cuanto (i) dichas instituciones no ejercen funciones relacionadas con la actualización de la base de datos del Sisbén, (ii) los accionantes no indicaron de qué manera dichas organizaciones amenazaron o vulneraron sus

derechos fundamentales y (iii) no obra prueba en el expediente que sugiera que Avianca S. A. y/o Catastro Distrital hayan desconocido derecho fundamental alguno de los actores.

38. De otro lado, la Sala encuentra que, de conformidad con el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, las entidades territoriales son las encargadas de realizar los trámites relacionados con la encuesta de caracterización del Sisbén. Asimismo, esa norma prevé que los "alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos". Es más, la Sala constata que la Alcaldía Mayor de Bogotá se pronunció en el presente trámite de tutela por medio de la SDIS. Al respecto, la Corte advierte que esa secretaría tiene, entre otras, las siguientes funciones: (i) "[l]iderar y orientar […] la formulación de las políticas generales, estrategias, planes, programas y proyectos del Sector de Integración Social"; (ii) " [b]rindar […] mecanismos para la planeación, diseño, ejecución […] evaluación y sistematización de las estrategias, programas, proyectos y servicios que se prestan […] a los adultos, para promover, prevenir o restituir los derechos vulnerados a esta población"; y (iii) "[a]poyar […] en la realización de los estudios, análisis e investigaciones, sobre promoción, prevención, protección integral y restitución de derechos para orientar la formulación de políticas planes, programas y proyectos que respondan a las condiciones, necesidades y características de la población adulta mayor del Distrito".

2.3 Requisito de inmediatez

40. Regulación constitucional y legal. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que la acción de tutela es un mecanismo de "protección inmediata" de derechos fundamentales, que puede interponerse "en todo momento y lugar". La Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991 no prevén el término para interponer la solicitud de tutela. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha precisado que esta acción debe ejercerse dentro de un término razonable y proporcionado. Según la Corte, "una facultad absoluta para presentar la acción de tutela en cualquier tiempo sería contrario al principio de seguridad jurídica" y "desvirtuaría el propósito mismo de [la acción], el cual es permitir una protección urgente e inmediata de los derechos fundamentales". La exigencia de este requisito está justificada, entre otras, por tres razones: (i) evitar la afectación de los derechos de terceros; (ii) garantizar el principio de seguridad jurídica y (iii) impedir "el uso de este mecanismo excepcional como medio para simular la propia negligencia".

41. La acción de tutela satisface el requisito de inmediatez. Al respecto, la Corte constata que, a pesar de que la encuesta de clasificación del Sisbén reprochada fue practicada el 28 de agosto de 2021, lo cierto es que los actores han presentado reiteradas peticiones buscando el apoyo estatal para efectos de actualizar los datos consignados en la referida encuesta, lo que demuestra una debida diligencia de su parte. En efecto, obra prueba en el expediente de al menos siete peticiones presentadas entre mayo de 2022 y junio de 2023, en las que, entre otras, solicitaron la reconsideración de su clasificación en el subgrupo C9, así como la realización de visitas en su residencia para corroborar su situación socioeconómica. Es más, en su última solicitud, los actores pidieron la "intervención de emergencia" por parte del Estado, habida cuenta de su estado de "vulnerabilidad, emergencia y riesgo de calle". En este contexto, transcurrieron alrededor de 23 días desde la última petición presentada por los accionantes (26 de junio de 2023) y la interposición de la solicitud de tutela (18 de julio de 2023). Esto, a juicio de la Sala constituye un plazo razonable, por lo que entiende acreditado el requisito de inmediatez.

2.4 Requisito de subsidiariedad

42. Regulación constitucional y legal. Conforme al artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela procede cuando el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Además de reiterar dicha regla, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 prevé que "la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, atendiendo las circunstancias en las que se encuentre el solicitante". En esa medida, la Corte ha resaltado que existen "dos excepciones [que] justifican la procedibilidad de la tutela", a saber: "(i) cuando el medio de defensa judicial dispuesto por la ley para resolver las controversias no es idóneo ni eficaz conforme a las especiales circunstancias del caso estudiado y (ii) cuando, pese a existir un medio de defensa judicial idóneo, éste no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, caso en el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio".

43. Perjuicio irremediable y procedencia transitoria de la acción de tutela. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la verificación del perjuicio irremediable exige que el accionante demuestre: (i) una afectación inminente del derecho presuntamente vulnerado, es decir, que el daño "está por suceder en un tiempo cercano"; (ii) la urgencia de las

medidas para conjurar la afectación, para efectos de “brindar una solución adecuada frente a la proximidad del daño”; (iii) la gravedad del perjuicio, esto es, que sea “susceptible de generar un detrimento transcendente en el haber jurídico de una persona” y (iv) el carácter impostergable de las órdenes para la efectiva protección de los derechos amenazados o vulnerados, es decir, que sea indispensable una respuesta “oportun[a] y eficien[te]”, para “la debida protección de los derechos comprometidos”. Cuando se acredite la ocurrencia de perjuicio irremediable, la acción de tutela procederá como mecanismo transitorio de protección de derechos.

44. La acción de tutela satisface el requisito de subsidiariedad. Por una parte, la Corte Constitucional advierte que en el ordenamiento jurídico no existe mecanismo jurisdiccional alguno por medio del que se pueda solicitar la reclasificación en el Sisbén. Por el contrario, de conformidad con el artículo 2.2.8.2.2 del Decreto 1082 de 2015, el DNP “determinará las condiciones para la actualización de la metodología del Sisbén por parte de las entidades territoriales: teniendo en cuenta las necesidades del instrumento y las condiciones socioeconómicas que se pretenden identificar, así como los ajustes metodológicos, operativos y las condiciones tecnológicas requeridas para la captura, procesamiento y validación de la información”. Para estos efectos, dicha entidad profirió el “Manual Operativo Sisbén IV” (manual). En el acápite 7.2.2 del manual, el DNP dispuso que los encuestados deberán presentar una petición “de forma presencial en la oficina municipal del Sisbén […] para tener claridad sobre el motivo por el cual se realizará la solicitud debido a que el sistema definirá el tipo de solicitud dependiendo del capítulo de la ficha de caracterización socioeconómica sobre la cual se requiera modificar” o actualizar la información.

45. En este mismo sentido, la Corte encuentra que no existe mecanismo jurisdiccional alguno por medio del cual los accionantes puedan solicitar su priorización e inclusión en programas de gasto social, para satisfacer sus necesidades básicas. En efecto, dicho procedimiento de focalización del gasto está, de manera exclusiva, en cabeza del Ejecutivo. Por todo lo anterior, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional advierte que los actores no disponen de otro medio de defensa judicial que sea idóneo para satisfacer sus pretensiones. Luego, se satisface el requisito de subsidiariedad en el caso concreto.

46. En todo caso, la Corte Constitucional advierte que no comparte los argumentos del juez de segunda instancia para declarar la improcedencia de la solicitud de amparo. En criterio de

esa autoridad judicial, la acción de tutela carecía de idoneidad para acceder a las pretensiones de los demandantes. Esto, por cuanto no encontró la configuración “de un perjuicio irremediable frente a las acciones u omisiones de las entidades públicas”. Lo anterior, toda vez que “ha transcurrido aproximadamente 2 años desde la última calificación del Sisbén […] y es hasta el año 2023 que advierten las consecuencias de dicha calificación”. Sin embargo, en el caso concreto, el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. perdió de vista que los accionantes han presentado por lo menos siete peticiones ante diversas entidades estatales. En esas oportunidades, documentaron algunos de los retos a los que se enfrentaron, en atención a sus condiciones socioeconómicas y de vivienda. Es más, como lo informaron en sede de revisión, “[d]esde la presentación de la [t]utela, estuvi[eron] cinco meses y diecisiete días, [sic] quedando[se] en el Aeropuerto el Dorado”. En este contexto, la Corte Constitucional considera que no le asistía razón al juzgado de segunda instancia. Por el contrario, los actores presentaron la solicitud de amparo para evitar conjurar un perjuicio irremediable, que se pudo haber materializado en el trámite de tutela. Esto último, habida cuenta de tener que haber pernoctado durante un tiempo prolongado en el aeropuerto. Luego, la acción de tutela procede.

47. Finalmente, la Sala advierte que, cuando menos de forma hipotética, pudiese plantearse que, en la medida en que la calificación en la encuesta Sisbén es un acto de la administración distrital, entonces sería susceptible de cuestionarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, incluso en esa circunstancia la acción de tutela es procedente en el mismo caso y en virtud de la situación de acreditada vulnerabilidad en que se encuentran los accionantes. Esta condición haría desproporcionada la exigencia de acudir a la vía judicial ordinaria.

4. Carencia actual de objeto

48. Naturaleza. Conforme al artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela tiene como fin “la protección inmediata de [los] derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”. En esta medida, la intervención del juez constitucional “se justifica, únicamente, para hacer cesar dicha situación” y, en consecuencia, “garantizar la protección cierta y efectiva de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados”.

Sin embargo, la Corte Constitucional ha precisado que, “si cesa la conducta que viola los derechos fundamentales, el juez no tiene objeto sobre el cual pronunciarse, escenario en el que se configura lo que la jurisprudencia ha denominado carencia actual de objeto” (CAO).

49. Tipología de la CAO. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el fenómeno de CAO se configura en tres supuestos, a saber: (i) daño consumado, (ii) hecho superado y (iii) hecho sobreviniente.

Tipología de la CAO

Se configura cuando “la amenaza o la vulneración del derecho fundamental ha producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela”. En este evento, “ante la imposibilidad de hacer cesar la vulneración o impedir que se concrete el peligro, no es factible que el juez de tutela imparta una orden para retrotraer la situación”. La Corte ha señalado que “el daño causado debe ser irreversible” para que el juez de tutela pueda declarar la CAO. Por esto, esta categoría ha sido aplicada, entre otras situaciones, cuando el accionante fallece como consecuencia de la vulneración alegada en la tutela.

Hecho superado

Se presenta cuando la amenaza o vulneración cesan porque el accionado, “por un acto voluntario”, satisfizo la prestación solicitada por el accionante. En concreto, “el hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que ‘carece’ de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela”. Esta hipótesis puede configurarse, por ejemplo, cuando la accionada “ha dado trámite a las solicitudes formuladas [por los accionantes], antes de que el juez constitucional emita una orden en uno u otro sentido”.

Hecho sobreviniente

Esta categoría de CAO fue diseñada con la finalidad de “cubrir escenarios que no encajan en las categorías” de daño consumado o de hecho superado. En ese sentido, “remite a cualquier ‘otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo

solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío'". Por tanto, no es "una categoría homogénea y completamente delimitada". Este evento puede configurarse, por ejemplo, en los siguientes supuestos: (i) el accionante "asumió la carga que no le correspondía", (ii) el accionante perdió el interés en el resultado del proceso o (iii) "un tercero –distinto al accionante y a la entidad demandada– ha logrado que la pretensión de la tutela se satisfaga en lo fundamental".

50. Facultades del juez de tutela ante la CAO. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el juez de tutela "no está en la obligación de proferir un pronunciamiento de fondo" en casos de CAO por hecho superado o situación sobreviniente. Sin embargo, es posible que, a pesar de su configuración, "el proceso amerite un pronunciamiento adicional del juez de tutela, no para resolver el objeto de la tutela –el cual desapareció por sustracción de materia–, pero sí por otras razones que superan el caso concreto". Al respecto, la Corte ha manifestado que, en los referidos supuestos de CAO, el juez puede "pronunciarse de fondo", con el fin de "precisar si se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo". En particular, la Corte ha señalado que el juez podrá "realizar observaciones sobre los hechos que dieron lugar a la interposición de la tutela", para efectos de: (i) "llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos [que generaron la vulneración] no se repitan"; (ii) "advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes"; (iii) "corregir las decisiones judiciales de instancia" o (iv) "avanzar en la comprensión de un derecho fundamental".

51. En el asunto sub examine se configuró la CAO por hecho superado. Esto por dos razones. Primero, de conformidad con la información allegada en sede de revisión, la Corte Constitucional pudo constatar que la solicitud de reclasificación en el Sisbén fue atendida por la SDP. Al respecto, la Sala reitera que, por medio de la comunicación de 17 de junio de 2024, la SDP informó que el 10 de enero de 2024, "los interesados pidieron en el Super CAD una nueva encuesta Sisbén […] la misma se informa que fue practicada el 09 de febrero de 2024 con resultado 'exitoso'". Por lo tanto, "los interesados cuentan actualmente con una categorización válida en el grupo C8 (hogar vulnerable) a fecha de 11 de junio de 2024". Es más, esta información fue validada por el DPS, así como por funcionarios del despacho de la magistrada ponente. Por lo tanto, la Sala Séptima de Revisión encuentra probado que, durante el trámite de amparo, la SDP le practicó una nueva encuesta de clasificación en el

Sisbén a los accionantes, sin una orden de tutela que así lo exigiera. Luego, para la Corte se configuró la CAO por hecho superado en el asunto sub examine, respecto de la solicitud de reclasificación del Sisbén.

52. Segundo, la Sala constata que las entidades accionadas y vinculadas han dado respuesta de fondo a las peticiones presentadas por la accionante. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte advierte que la petición de 7 de diciembre de 2022 fue resuelta de manera inoportuna por parte de la SDIS. En efecto, obra prueba en el expediente de que dicha petición fue contestada el 19 de julio de 2023. Es decir, la SDIS respondió a la solicitud del accionante después de siete meses, y con posterioridad a presentación de la acción de tutela. En todo caso, la Sala advierte que la respuesta aportada por la SDIS es clara, precisa, congruente y consecuente, así como también fue notificada al correo electrónico personal de los accionantes. Por lo tanto, la Corte encuentra que también se configuró la CAO por hecho superado respecto del derecho de petición de los actores, razón por la cual se concentrará en el estudio de los demás problemas jurídicos que surgen del caso antes expuesto.

5. Delimitación del asunto y metodología de decisión

53. Sin perjuicio de la declaratoria de la CAO, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional presentará algunas observaciones respecto de los hechos que dieron lugar a la solicitud de tutela. Esto, para (i) corregir las decisiones de instancia, (ii) llamar la atención por la falta de conformidad constitucional en la actuación de algunas instituciones, así como para (iii) avanzar en la comprensión de los derechos a la protección y asistencia social integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad y a la reclasificación y actualización de la información en el Sisbén. Para estos efectos, reiterará su jurisprudencia relacionada con los referidos derechos. Finalmente, resolverá el caso concreto.

54. Al respecto, la Sala reconoce que los accionantes no solicitaron la protección del derecho a la protección y asistencia social integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, de conformidad con los principios de informalidad, oficiosidad y prevalencia de los derechos fundamentales, la Corte Constitucional ha afirmado de manera reiterada que “el juez de tutela tiene facultades para fallar ultra y extra petita”. En efecto, el juez de tutela “no tiene el deber de seguir estrictamente los hechos expuestos en la demanda, las pretensiones del actor, ni los derechos invocados, como sucede en otro tipo de procesos judiciales”. Por el

contrario, el deber del juez constitucional es el de “garantizar la eficacia de los derechos fundamentales y la justicia material en cada caso concreto”. Por tanto, en atención a la especial situación de vulnerabilidad a la que se enfrentan los accionantes, esta Sala estudiará la posible vulneración de los derechos a la protección y asistencia social integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad, así como a la reclasificación del Sisbén.

6. Reiteración de jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la protección y asistencia social integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad

55. Reconocimiento y contenido. La Corte Constitucional ha reiterado que los adultos mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad y de habitanza de calle, por no contar con los medios para satisfacer sus necesidades básicas, son sujetos de especial protección constitucional. En atención a los lazos de afecto y socorro mutuo que se presume, la garantía de los derechos de estos sujetos corresponde de forma prevalente a la familia. Sin embargo, de conformidad con la Constitución, la ley y el derecho internacional de los derechos humanos, los adultos mayores que se encuentran en estado de debilidad manifiesta por estar abandonados, carecer de una red de apoyo, o no contar con la capacidad física, emocional o económica requerida para asumir las obligaciones que su cuidado exige, son titulares del derecho fundamental a la protección y asistencia social integral.

56. El derecho a la protección o asistencia social integral de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad no está reconocido de forma expresa en la Constitución. Sin embargo, el Legislador (Leyes 1251 de 2008 y 1315 de 2009) y la Corte Constitucional han reconocido su existencia como derecho fundamental autónomo. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho a la protección y asistencia social integral se deriva de (i) el derecho al mínimo vital, (ii) el mandato de especial protección a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, derivado de la dimensión material del principio de igualdad (art. 13.3 de la CP) y (iii) el principio de solidaridad (arts. 1 y 46 de la CP). En efecto, conforme a estos principios, “al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que, por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en

circunstancias de debilidad manifiesta".

57. Obligaciones del Estado. El derecho a la protección social y atención integral garantiza que, las personas mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad y no puedan satisfacer sus necesidades básicas por sus propios medios tengan acceso a un sistema integral de subsidios, auxilios y cuidados que "provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda". En este sentido, exige que el Estado adopte acciones encaminadas a garantizar un nivel de vida adecuado, así como "mejorar y modificar las circunstancias de carácter social que impidan al adulto mayor su desarrollo integral, protección física, mental y social". De conformidad con la doctrina de la obligación de los Estados en relación con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), este tipo de medidas exigen que el Estado disponga de medios para "garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares", entre otros.

58. El principio de progresividad de los DESC. No obstante, las obligaciones de garantía prestacional positiva a cargo del Estado, como lo son el otorgamiento de subsidios para adultos mayores en especial vulnerabilidad para satisfacer sus necesidades básicas, son, por regla general, de efectividad o cumplimiento progresivo, que no inmediato. Esto, "habida cuenta de la escasez de recursos y conforme al principio de progresividad (art. 48 de la CP)". Este último principio "supone que "la eficacia y cobertura de las dimensiones prestacionales de los derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual y de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico", entre otras. Sin embargo, dicho principio no habilita la inacción del Estado en la realización de los DESC. Por el contrario, la progresividad impone al Estado la obligación de "adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados". Estas medidas suelen desarrollarse por medio del diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

59. Políticas públicas de programas de beneficios sociales. La Corte Constitucional ha advertido que "la escasez de recursos, a la que se enfrenta la implementación de políticas públicas de lucha contra la pobreza, implica que la efectividad del principio de igualdad no pueda consistir en garantizar, a quienes se encuentren en situación de recibir un subsidio, alguna especie de derecho público subjetivo a recibir recursos del Estado por el sólo hecho

de poseer una serie de características que lo convierten en potencial beneficiario". En criterio de esta Corporación, el juez de tutela "no puede propiciar la creación de falsas expectativas, ordenando la entrega de recursos que materialmente no existen. De hacerlo, atentaría contra la propia legitimidad del Estado y horadaría la credibilidad en las instituciones democráticas".

60. Por lo tanto, la priorización y asignación de recursos del gasto social está a cargo del Ejecutivo, y debe atender a los postulados del debido proceso y del principio de igualdad. De un lado, a juicio de esta Corporación, el debido proceso "adquiere un contenido sustancial [en el trámite de focalización del gasto social], consistente en que el Estado tiene la obligación de adelantar ciertos procedimientos que benefician a grupos indeterminados, pero determinables, de personas". De otro lado, la Corte ha precisado que el derecho a la igualdad, que orienta el gasto social, "no otorga un derecho a la prestación económica, sino 'un acceso y participación igualitarios en los procedimientos por medio de los cuales las instituciones públicas efectúan el reparto" de los bienes escasos.

61. Es más, esta Corporación ha insistido en la importancia que reviste la publicidad y el acceso a la información en las políticas públicas de gasto social. Esto, por cuanto "constituye un presupuesto para que las personas conozcan de la existencia del programa social, los requisitos y, en esa medida, puedan esperar su eventual inclusión o presentarse para ser consideradas como beneficiarias, dependiendo de la modalidad del programa". Luego, en criterio de esta Sala, los potenciales beneficiarios de los programas que buscan "la erradicación de la marginación y la pobreza deben tener acceso a toda información disponible acerca de esos programas y, muy en especial, deben poder solicitar la asistencia estatal, recibiendo un trato amable y comprensivo que se adecúe a su solicitud particular de vulnerabilidad social".

62. En este contexto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional encuentra que el derecho a la protección y asistencia social del adulto mayor en situación de vulnerabilidad implica obligaciones concretas en cabeza del Estado, tanto en las facetas de garantía como de protección. En efecto, tiene que garantizar unas condiciones mínimas de vida digna, por lo que debe prestar asistencia y protección a los adultos mayores que se encuentren en circunstancias de inferioridad. Para estos efectos, la administración tiene la obligación de crear programas de beneficios, servicios y/o subsidios para satisfacer las necesidades básicas de este grupo poblacional. Es más, dichos programas deben gozar de publicidad, así como su

información debe ser accesible a todos los posibles beneficiarios. En todo caso, la Sala reconoce que estas obligaciones de carácter prestacional no son de inmediata exigencia, pues suponen la inversión de recursos escasos. Luego, estas exigencias de gasto público social están supeditadas a la priorización por parte del ejecutivo en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Dicho ejercicio de priorización debe atender a los postulados del debido proceso y del principio de igualdad.

7. Reiteración de jurisprudencia sobre el derecho a la reclasificación del Sisbén

63. El Sistema de Identificación y Selección de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales. El Sisbén es un "instrumento de la política social, para la focalización del gasto social, el cual utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y ordenar a la población, para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas con base en las condiciones socioeconómicas en él registradas". Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que este instrumento (i) constituye "un mecanismo de focalización del gasto social, que permite seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de Colombia"; (ii) "contribuye, de manera fundamental, a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Constitución Política", y (iii) es "una herramienta esencial para que las autoridades […] hagan efectivo el mandato de especial protección a los grupos discriminados o marginados". En este contexto, la Corte ha advertido que "las autoridades deben garantizar el acceso de los grupos en condiciones de vulnerabilidad al [Sisbén], con el fin de suplir sus necesidades materiales más urgentes".

64. La priorización de los beneficiarios en programas sociales por medio del Sisbén. La Corte Constitucional ha precisado que la "asignación de una clasificación en el Sisbén 'por sí mism[a] no otorga el acceso a los programas sociales'". Por el contrario, se reitera, es un instrumento de focalización para la asignación del gasto público social. Sin embargo, la Corte ha advertido que el reconocimiento de "ciertas prestaciones están supeditadas a obtener un determinado puntaje" en dicha encuesta. Por lo tanto, esta Corporación ha encontrado que el Sisbén "es parte fundamental de los procedimientos por los que el Estado distribuye sus bienes". Luego, "aquellas falencias que impidan o menoscaben el acceso de la ciudadanía al [Sisbén] constituyen una vulneración del principio de igualdad […] en el proceso de asignación de bienes escasos".

65. Dificultades y evolución del Sisbén. El Sisbén ha tenido cuatro metodologías para su implementación. En relación con las tres primeras, la Corte Constitucional ha encontrado algunas deficiencias en dicho sistema. Por ejemplo, la Corte ha afirmado que ese "instrumento evidencia falencias relacionadas con la indebida evaluación de los posibles beneficiarios, al no incluir todos los factores que pueden afectar su real condición" de vulnerabilidad. Esta circunstancia se agrava porque "las personas que consideren que la encuesta no refleja su situación real […] no cuentan con medios para demostrar lo contrario, pues si vuelven a ser clasificados, se utilizarán los mismos criterios, por lo que el resultado obtenido tras la encuesta será el mismo nivel del [Sisbén] que recibieron en la primera evaluación".

66. En esta misma línea, el Gobierno Nacional identificó dos problemas presentes en la metodología Sisbén III. En particular, afirmó que hay dificultades relacionadas con (i) el enfoque del instrumento, "al entender que no permitía detectar a la población pobre por ingresos, pues solo se concentraba en pocas variables relacionadas con el estándar de vida de los hogares", y (ii) la calidad de la información, "al identificar problemas de desactualización y manipulación de la información, así como fallas en la recolección y verificación de los datos". Por lo tanto, por medio del CONPES 3877 de 2016, el Ejecutivo formuló la metodología Sisbén IV. Con base en esta metodología, y para promover la veracidad y actualización de los datos, el ejecutivo previó la creación de (i) una base de datos única nacional administrada por el DNP; (ii) "una adecuada ficha de caracterización socioeconómica que permita el cálculo de todas las variables requeridas para el cálculo del puntaje, así como otros indicadores relevantes para la política social", y (iii) mecanismos de intercambio de información entre autoridades administrativas.

67. Reconocimiento, contenido y alcance del derecho a la reclasificación del Sisbén. En este contexto, la Corte Constitucional ha advertido que las deficiencias en el Sisbén pueden desconocer los derechos al habeas data y a la salud, por lo que ha reconocido el derecho a la reclasificación del Sisbén. De un lado, a juicio de la Corte, el Sisbén "puede resultar ineficiente a la hora de determinar condiciones particulares que deben ser tenidas en cuenta al momento de clasificar a los posibles beneficiarios, ya que no indaga, entre otras, por enfermedades, tratamientos médicos que se requieran o riesgos a los que se encuentren sometidas las diferentes personas". Asimismo, la Corte Constitucional ha afirmado que, "con el paso del tiempo[,] las condiciones de vida cambian y los puntajes consignados en las

bases de datos pueden variar significativamente". Por lo tanto, la Corte ha encontrado que en estos casos "existe una tensión con el derecho fundamental al habeas data, pues, además de no plasmar información que indique de manera completa la situación de la persona, al acudir ante las autoridades competentes con pruebas que demuestran que el resultado no es acorde a la realidad y solicitar una nueva evaluación, las cosas se mantienen intactas".

68. De otro lado, la reclasificación del Sisbén está relacionada con el derecho a la salud, "pues en algunos casos el resultado de la encuesta impide al sujeto su acceso" al sistema general de seguridad social en salud bajo el régimen subsidiado. En este contexto, la Corte Constitucional ha afirmado que "la actualización de la base de datos del Sisbén genera más justicia social al caracterizar e identificar a las personas que más necesitan las ayudas y beneficios otorgados por el Estado, logrando mayor eficiencia en el gasto público, por cuanto los recursos se asignarán a las familias con condiciones económicas menos favorables".

69. El amparo del derecho a la reclasificación del Sisbén en la jurisprudencia constitucional. Para efectos de garantizar este derecho, la Corte Constitucional ha adoptado dos tipos de remedios. El primero consiste en una orden directa de clasificación de los accionantes en el "Nivel 1" bajo la metodología Sisbén III (Grupo A bajo la metodología Sisbén IV). Esta decisión es procedente cuando los actores cumplan con las siguientes condiciones "(i) padecen una discapacidad física o mental; (ii) requieren atención médica inmediata o la prestación permanente de servicios de salud; (iii) no cuentan con los recursos económicos suficientes para sufragar por su cuenta la atención básica que necesitan; (iv) se encuentran clasificadas en el nivel 3 ó 4 del [Sisbén III] a pesar de las limitaciones anotadas; y (v) en razón de su incorrecta clasificación en el [Sisbén] y de su precaria situación económica, no han gozado de la atención médica debida".

70. El segundo remedio ha consistido en la realización de una nueva encuesta de caracterización. Esta solución se ha adoptado en los casos en los que "no se reúnen los requisitos [previamente mencionados], pero de las pruebas aportadas a la solicitud se puede evidenciar que el solicitante puede estar clasificado en un nivel superior al que le corresponde y que adelantó las gestiones ante la entidad responsable de la focalización del gasto social, mas ésta no resolvió de fondo su solicitud". Esta encuesta debe "incluir todas las circunstancias en las que se encuentra la persona y que afecten su situación de vulnerabilidad".

8. Caso concreto

72. Argumentos de las accionadas. Como petición principal, la SDP solicitó negar el amparo de los derechos de los accionantes. Esto, por cuanto había dado respuesta “clara y completa a los interrogantes que fueron planteados por los actores, dentro del término legal, e indicándoles los canales establecidos para continuar con su trámite referente a la visita de encuesta, de ser el caso”. Es más, señaló que “brindó la información que se tiene al alcance […], sin que exista ninguna solicitud pendiente por resolver”. De manera subsidiaria, la SDP pretendió que se declarara improcedente la solicitud de amparo. De un lado, advirtió una “falta de agotamientos de los medios administrativos que tienen a su alcance los accionantes”. Lo anterior, toda vez que “no se han dirigido a ningún punto de atención presencial o activado ningún canal de los señalados, para manifestar sobre sus condiciones socioeconómicas respecto de la encuesta practicada” el 28 de agosto de 2021. De otro lado, consideró que la acción de tutela no satisface el requisito de legitimación por pasiva.

73. En el asunto sub examine se configuró la CAO por hecho superado, respecto del derecho a la reclasificación del Sisbén y del derecho de petición. En el trámite de revisión, la Sala Séptima de Revisión pudo constatar que en el asunto sub examine se configuró la CAO por hecho superado, respecto de la solicitud de reclasificación del Sisbén de los accionantes, así como del derecho de petición. Lo primero, habida cuenta de que, por medio de la comunicación de 17 de junio de 2024, la SDP informó que el 10 de enero de 2024, “los interesados pidieron en el Super CAD una nueva encuesta Sisbén”. En consecuencia, el 9 de febrero de 2024, la SDP les realizó una nueva encuesta de caracterización a los actores. Como resultado de dicha encuesta, la SDP afirmó que, “los interesados cuentan actualmente con una categorización válida en el grupo C8 (hogar vulnerable) a fecha de 11 de junio de 2024”. Es más, esta información fue validada por el DPS, así como por funcionarios del despacho de la magistrada ponente. Lo segundo, por cuanto la Corte pudo constatar que todas las peticiones de los actores habían sido resueltas y notificadas. Por lo tanto, para la Corte se configuró la CAO por hecho superado en el asunto sub judice, respecto de la solicitud de reclasificación del Sisbén y del derecho de petición.

74. La grave situación de vulnerabilidad de los accionantes. Sin perjuicio de lo anterior, por medio de un correo electrónico de 11 de junio de 2024, los accionantes manifestaron que (i) “[d]urante meses [han] trata[do] de conseguir un techo […] lo cual ha sido un imposible”; (ii)

han “tenido días de hambre, otros en que si desayuna[n], no alm[uerzan]”; (iii) subsisten a partir de un subsidio de la SDIS, así como de la caridad de empresarios, y (iv) “[d]e no lograr un subsidio, un empleo […] retornar[án] a la casi situación de calle”. Es más, informaron que carecen de una red de apoyo, así como que, “[d]esde la presentación de la [t]utela, estuvi[eron] cinco meses y diecisiete días, quedando[se] en el Aeropuerto El Dorado”. En este contexto, la Sala Séptima de revisión constata que, a pesar de que la SDP atendió la solicitud de reclasificación del Sisbén, la situación socioeconómica y de vivienda de los accionantes sigue siendo precaria e irregular.

75. La Alcaldía Mayor de Bogotá es la responsable de crear políticas públicas que garanticen las necesidades básicas de los adultos mayores residentes de dicha ciudad. En efecto, la Corte reitera que el derecho a la protección social y atención integral garantiza que, los adultos mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad y no puedan satisfacer sus necesidades básicas por sus propios medios tengan acceso a un sistema integral de subsidios, auxilios y cuidados. Este sistema debe proveer “la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda”. En el caso concreto, la Sala constata que, de conformidad con el Decreto 607 de 28 de diciembre de 2007, la Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio de la SDIS, tiene las funciones de (i)“[l]iderar y orientar […] la formulación de las políticas generales, estrategias, planes, programas y proyectos del Sector de Integración Social”; (ii) “ [b]rindar […] mecanismos para la planeación, diseño, ejecución […] evaluación y sistematización de las estrategias, programas, proyectos y servicios que se prestan […] a los adultos, para promover, prevenir o restituir los derechos vulnerados a esta población”; y (iii) “[a]poyar […] en la realización de los estudios, análisis e investigaciones, sobre promoción, prevención, protección integral y restitución de derechos para orientar la formulación de políticas planes, programas y proyectos que respondan a las condiciones, necesidades y características de la población adulta mayor del Distrito”.

76. Por lo tanto, la Corte advierte que la Alcaldía Mayor de Bogotá tiene la obligación de crear un sistema de protección para los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, que sean residentes en su territorio. Sin embargo, habida cuenta del alto contenido prestacional de esta obligación, la Sala insiste en que el acceso a dichos programas no es exigible de manera inmediata. Por el contrario, la administración distrital debe propender que sus procesos de priorización atiendan a los postulados del debido proceso y del principio de igualdad, siempre

bajo un criterio de progresividad y no discriminación.

77. El sistema de atención para el adulto mayor en Bogotá. En atención a estas obligaciones, “y con el objetivo de aportar en la mejora de la calidad de vida de personas mayores que viven situaciones de vulnerabilidad económica y social en Bogotá”, la SDIS ha implementado “6 servicios y 3 estrategias a las que [..] una persona mayor [...] en condición de vulnerabilidad pued[e] acceder de manera gratuita y sin intermediarios”. En la siguiente tabla se relacionan algunos de los referidos servicios.

Programas distritales para la atención del adulto mayor en situación de vulnerabilidad

Nombre

Descripción

Cuidado transitorio Día-Noche

Este servicio “busca fomentar el autocuidado y mantenimiento de capacidades de las personas mayores de sesenta (60) años, que se encuentren en riesgo o situación de habitabilida de calle, mediante acciones ocupacionales y de desarrollo humano transotioras [...], que permitan promover el restablecimiento de derechos, la transformación de imaginarios y prácticas adversas a la vejez, la dignidad humana y el envejecimiento activo”. Para estos efectos, los adultos mayores pueden acudir a los cinco Centros de Cuidado Transotorio Día-Noche ubicados en la ciudad de Bogotá. En dichos centros, reciben los siguientes beneficios: (i) “[a]lojamiento confortable y seguro”, (ii) “[c]omponente alimentario con calidad y oportunidad”, (iii) “[A]seo personal”, (iv) [a]compañamiento interdisciplinario”, (v) [p]romoción de buenas prácticas y hábitos saludables”, (vi) [o]rientación y referenciación a ofertas de servicios sociales, (vii) “[a]ctivación de rutas en caso de vulneración de derechos, y (viii) “[p]articipación en procesos ocupacionales y de desarrollo humano”.

Este servicio cuenta con cuatro criterios de ingreso. A saber: (i) “[p]ersonas mayores de 60 años, residentes en la ciudad de Bogotá”, (ii) [p]ersonas mayores que se encuentran en riesgo o habitabilidad en calle”, y (iii) “[n]o percibir pensión” y (iv) [p]ersonas que no tengan dependencia severa, grave o total”. Asimismo, este servicio contiene seis criterios de priorización: (i) “[p]ersonas mayores víctimas de hechos violentos asociados con el conflicto

armado”, (ii) [p]ersona mayor con discapacidad”, (iii) [p]ersona mayor indígena, afrocolombiana, palenquera, raizal, Rrom o gitana que se encuentren en los registros oficiales”, (iv) “[p]ersona mayor perteneciente a los sectores sociales LGBTI”, (v) [p]ersona de mayor edad entre las personas mayores solicitantes”, y (vi) “[p]ersonas mayores que se identifique[n] como mujer”.

El ingreso a este servicio no está supeditado a una clasificación específica en el Sisbén. Sin embargo, está restringido para aquellas personas que estén vinculadas con los servicios de (i) comunidad de cuidado; (ii) “[c]omunidad de vida para población habitante de calle”; y (iii) “[d]esarrollo integral y diferencial para población habitante de calle y en alto riesgo de estarlo”, entre otros.

Comunidad de Cuidado

Este servicio busca “garantizar el bienestar social, el mejoramiento de la calidad de vida y la constitución de redes de protección y apoyo generacional, familiar e institucional de las personas mayores”. Para estos efectos, “brinda atención integral, mediante un equipo interdisciplanrio, en instituciones de larga estancia […] a través de los siguientes beneficios tangibles:” (i) “[a]lojamiento confortable y seguro”; (ii) “[c]omponente nutricional”; (iii) vestuario; (iv) servicio funerario; (v) “[p]romoción de buenas prácticas y hábitos saludables”; (vi) “[p]articipación en procesos ocupacionales y de desarrollo humano”; (vii) “[a]tención integral interdisciplinaria”; (viii) “[a]compañamiento y supervisión en actividades básicas de la vida diaria”; (ix) “[a]compañamiento en trámites de salud”; y (x) “[c]onstituir redes de afecto y apoyo generacionales”.

Los criterios de ingreso para este servicio son los siguientes: (i) “[p]ersonas adultas mayores de 60 años o más, residentes en la ciudad de Bogotá”, (ii) “[n]o percibir pensión, ingresos o subsidios económicos”, (iii) “[p]ersonas con nivel de dependencia funcional, moderada o severa que no requieran unidad de cuidado crónico o de salud mental”, (iv) “[p]ersona mayor en situación de abandono o ausencia de redes familiares o sociales de apoyo que garanticen su cuidado y manutención, (v) “[p]ersona mayor que no sea cotizante al Sistema General de Seguridad Social en Salud”, (vi) [p]ersona mayor que manifieste expresamente su deseo de ingresar en forma voluntaria al servicio cuando tenga capacidad legal para decidir”, y (vii) “[p]ersona mayor que no cuente con título de propiedad de bienes inmuebles propios”.

El acceso de este servicio también está supeditado a la radicación de (i) una fotocopia legible del documento de identidad del adulto mayor; (ii) resumen de la historia clínica o epicrisis actualizada con atención médica de los últimos tres meses, “emitido por una entidad perteneciente al Sistema Distrital de Salud”; (iii) una carta donde el adulto mayor solicite su inclusión en este servicio, y (iv) datos de contactos “para poder programar la visita de validación de condiciones”. La radicación de estos documentos puede realizarse por medio de la página web de la SDIS o en las instalaciones físicas de dicha entidad.

El ingreso a este servicio no tiene en cuenta la clasificación del Sisbén. Sin embargo, está restringido para aquellas personas que estén vinculadas con los servicios de (i) apoyos económicos para persona mayor; (ii) cuidado transitorio día-noche; (iii) “[c]ompromiso por una alimentación incluyente, transferencia monetaria no condicionada, beneficio bonos canjeable por alimentos, canasta alimentaria”; y (iv) “atención integral, en instituciones de larga estancia, que le ofrezca beneficios similares a la persona mayor y que no genere ningún costo”, entre otros.

Bogotá te acompaña en la vejez

Este servicio busca “[d]esarrollar procesos de atención integral a personas mayores en riesgo y vulnerabilidad social, con énfasis en víctimas de violencias y en habitabilidad de calle o riesgo de estarlo, en procura de la garantía y protección de sus derechos”. Para estos efectos, este servicio cuenta con seis líneas de atención. En particular, (i) “[a]bordajes y recorridos territoriales”, consistente en realizar “desplazamientos móviles para la atención de personas mayores víctimas de violencia o en situación de habitabilidad de calle […] realizando acercamiento y diagnósticos de las realidades de las personas para de esta manera brindar un proceso de atención integral a la población mediante la implementación de acciones coordinadas y articuladas” con otras instituciones del Estado; (ii) orientación psicosocial y jurídica, en la que se “planteen estrategias de orientación que permitan minimizar o erradicar la situación de riesgo de la persona”; (iii) coordinación y articulación inter e intrainstitucional, “para materializar los procesos de gestión intersectorial”; (iv) restablecimiento de redes familiares y comunitarias, que “busca restaurar las relaciones familiares a través de un enfoque sistémico y a partid e un proceso de orientación familiar”; (v) seguimiento a la superación y/o mitigación de situaciones de vulnerabilidad, por las cuales “los profesionales a cargo del proceso llevan a cabo acciones de seguimiento que den

cuenta de la evolución del proceso a favor de la persona mayor"; y (vi) generación de conocimiento.

El referido servicio "atiende a todas las personas mayores que requieran apoyo institucional para superar situaciones que vulneren sus derechos, esto se hace incluso con la población que por criterios de ingreso a otros servicios de la [SDIS] o por voluntad propia no acceden a esa oferta de servicios, pero que demandan acciones que, además de los servicios sociales, busquen garantizar derechos a la justicia, la vida, vivienda, salud, entre otros". Es decir, "los criterios de ingreso y egreso, a diferencia de otros servicios, están pensados por encima del perfil socioeconómico o patrimonial de las personas mayores, lo cual [l]os lleva a atender a la población que hasta ahora no había podido ser incluida en los servicios sociales" de la SDIS.

Apoyos económicos para la persona mayor

Este servicio es un "aporte en dinero entregado a las personas mayores del Distrito Capital que se encuentren en situación de vulnerabilidad social e inseguridad económica, acompañado de procesos de desarrollo humano para fortalecer la autonomía e independencia de esta población". La población objetivo de este servicio son "[p]ersonas Colombianas, que tienen como mínimo tres años menos de la edad que rige para adquirir el derecho a pensión por vejez, residentes en el Distrito Capital, que no cuentan con pensión o subsidio económico del programa Colombia Mayor".

A estos servicios pueden acceder los adultos mayores que, con posterioridad a un proceso de priorización interno de la SDIS, sean seleccionados. Este proceso de focalización tiene en cuenta la demanda del servicio, los instrumentos previstos para estos efectos y la ubicación de los solicitantes. En todo caso, la entidad remitirá la información de las personas que no fueron priorizados para este servicio a la Dirección de Análisis y Diseño Estratégico o a la Dirección de Transferencias de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Para efectos del trámite de priorización, las direcciones correspondientes de la SDIS deben realizar visitas al domicilio de los solicitantes. Dentro de los criterios de priorización, están las personas "registradas en la encuesta Sisbén IV que se encuentran en los grupos A, B a C1".

78. La Alcaldía Mayor de Bogotá, representada por la SDIS y la SDP, desconoció el derecho a la protección y asistencia social integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad. Al respecto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional constata que la Alcaldía

Mayor de Bogotá, por medio de la SDIS, cuenta con un sistema de servicios, beneficios y subsidios tendientes a la satisfacción de las necesidades básicas de la población adulta mayor en situación de vulnerabilidad. Es más, encuentra que existen programas que no tienen en cuenta la clasificación del Sisbén como criterio de ingreso (Cuidado transitorio Día-Noche, Comunidad de Cuidado y Bogotá te acompaña en la vejez). Asimismo, la Corte advierte que estos programas, prima facie, son idóneos para proteger el derecho a la protección y asistencia social del adulto mayor en situación de vulnerabilidad. Lo anterior, en la medida en que estos servicios buscan, entre otras, (i) la "cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda", y (ii) "mejorar y modificar las circunstancias de carácter social que impidan al adulto mayor su desarrollo integral, protección física, mental y social".

79. Sin perjuicio de lo anterior, en criterio de esta Sala, la existencia de este sistema de protección al adulto mayor en situación de vulnerabilidad no es, per se, suficiente para garantizar su derecho a la protección y asistencia integral. Por el contrario, la Corte insiste en que las personas mayores que busquen el acceso a programas que combaten la pobreza y demás situaciones de vulnerabilidad "deben tener acceso a toda información disponible acerca de esos programas y, muy en especial, deben poder solicitar la asistencia estatal, recibiendo un trato amable y comprensivo que se adecúe a su solicitud particular de vulnerabilidad social". Esto, en atención a la especial importancia que reviste la publicidad y el acceso a la información en los procesos de priorización y focalización del gasto público en el marco de políticas sociales.

80. En el caso concreto, la Corte advierte que, a pesar de que los accionantes solicitaron en reiteradas oportunidades la intervención del Estado para satisfacer sus necesidades básicas, las autoridades distritales no adoptaron medidas tendientes para informar a los actores respecto del sistema al que podían acudir, lo cual desconoció sus derechos fundamentales, en particular en su faceta de promoción. De un lado, la Sala encuentra que el 7 de diciembre de 2022, el accionante solicitó la "intervención de emergencia" por parte de la SDIS. En particular, advirtió que ambos actores estaban "en absoluta y verdadera vulnerabilidad, emergencia y riesgo de calle" (énfasis original), así como también se encontraban "pasando de nuevo calamidades". Como respuesta a esta solicitud, el 19 de julio de 2023 la Subdirección para la Vejez de la SDIS se limitó a responder que (i) los accionantes "se

encuentran en atención, en el Servicio de Apoyos Económicos para Personas Mayores, Apoyo económico Tipo B"; (ii) dicho servicio no requiere de clasificación alguna en el Sisbén y (iii) no le compete adelantar un proceso de reclasificación del Sisbén. Es más, la Corte señala que fue con posterioridad a la interposición de la acción de tutela que la SDIS informó a los accionantes la existencia de dos los servicios de atención al adulto mayor que presta (Cuidado transitorio Día-Noche y Comunidad de Cuidado).

81. De otro lado, esta Sala constata que, por lo menos en cuatro oportunidades, los accionantes presentaron peticiones ante la SDP para solicitar su reclasificación en el Sisbén. En estas ocasiones, le informaron a la administración distrital que estaban (i) "viviendo arrimados, en un apartamento […] totalmente desocupado, con una estufa [y] una ducha que no funciona"; (ii) en riesgo de habitabilidad de calle, y (iii) subsistiendo a partir de la "bondad y caridad de tres amigos". Sin embargo, fue solo con posterioridad a la presentación de la acción de tutela que la SDP informó que "la entrega de beneficios, en el caso de asistencia social, los programas y sus requisitos son definidos por la [SDIS], por lo que copia de [la] petición se remite a dicha entidad". En efecto, con anterioridad la SDP se había limitado a afirmar que "no establece los requisitos de ingreso a dichos programas, no selecciona beneficiarios y no brinda subsidios ni ayudas", por lo que los accionantes deben "contactar a la entidad que administre el programa de su interés y verificar si cumple con los requisitos establecidos para recibir subsidios o beneficios".

82. En este contexto, para la Corte es claro que la Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio de la SDIS, no informó a los accionantes respecto de la existencia, composición y requisitos de ingreso para los diversos servicios, beneficios y subsidios tendientes a la satisfacción de sus necesidades básicas. Asimismo, esta Sala encuentra que la SDP no garantizó que los solicitantes tuvieran acceso a la información. En efecto, la Sala considera que la actuación de la administración distrital está sometida a un deber agravado de entregar información oportuna y completa ante las peticiones (i) presentadas por adultos mayores, (ii) en las que se advierta un alto grado de vulnerabilidad y riesgo de habitabilidad de calle, y que, (iii) soliciten la intervención estatal para evitar la conjuración de un perjuicio a alguna garantía del derecho a la protección y asistencia social integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad. En el asunto sub examine, la Corte Constitucional advierte que, desde un inicio, la SDP debió haber puesto en conocimiento de las respectivas instituciones la situación socioeconómica y de vivienda a la que se enfrentaban los accionantes y con el fin de que se

adoptasen las medidas urgentes que su situación de extrema vulnerabilidad requería. Por todo lo anterior, en criterio de la Sala Séptima de Revisión, la Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio de la SDIS y la SDP, desconoció el derecho a la protección y asistencia social integral de los accionantes.

83. Remedio constitucional. En este contexto, en criterio de la Sala Séptima de Revisión, la Alcaldía Mayor de Bogotá, por medio de la SDIS y la SDP, desconoció el derecho a la protección y asistencia social integral de los accionantes. Luego, amparará el referido derecho. Para estos efectos, ordenará a la SDIS brindar toda la información relacionada con los servicios y estrategias a cargo de dicha entidad, que tengan por objeto la satisfacción de las necesidades básicas de los accionantes. Asimismo, ordenará a la SDIS que les preste apoyo y asistencia a los accionantes en los trámites administrativos a los que haya lugar. En particular, la referida entidad deberá acompañar y orientar a los actores para que puedan acceder a auxilios y alternativas de vivienda digna, a cargo de la SDIS o del Gobierno Nacional. Teniendo en cuenta que el acceso a dichos programas está sujeto a la priorización realizada por el Ejecutivo, la SDIS deberá remitir, de manera trimestral, un informe al Juzgado Treinta y Dos Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. En dicho informe, la SDIS deberá precisar cuál fue el apoyo y acompañamiento que le brindó a los accionantes. De igual manera, deberá indicar cuál es el estado de los trámites administrativos que ha adelantado, con ocasión del referido apoyo y acompañamiento a los accionantes. El seguimiento a esta orden se suspenderá cuando, en criterio del Juzgado Treinta y Dos Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D. C., los accionantes hayan accedido a programas de gasto social que les permita satisfacer sus necesidades básicas.

84. Por último, la Corte Constitucional exhortará a la SDIS y a la SDP a que, en el futuro, brinden la información completa respecto de los programas, servicios, beneficios y subsidios a los que los adultos mayores en situación de vulnerabilidad tienen acceso, y/o remitan a la entidad encargada. Esto, cuando un adulto mayor en situación de vulnerabilidad solicite el apoyo del Estado para evitar la vulneración o amenaza de alguno de los componentes del derecho a la protección y la asistencia social integral de las personas mayores en situación de vulnerabilidad.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. – REVOCAR los fallos de tutela de 2 de agosto de 2023 y de 12 de septiembre de 2023, proferidos por el Juzgado Treinta y Dos Penal Municipal con Función de Conocimiento de Bogotá D. C. y el Juzgado Cuarenta Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá D. C., respectivamente. En su lugar, (i) DECLARAR LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO, respecto del derecho a la reclasificación del Sisbén y del derecho de petición; y (ii) CONCE