Sentencia T-428/22

DERECHO A LA SALUD, VIDA DIGNA Y ASISTENCIA FAMILIAR-Desconocimiento del principio de solidaridad y ausencia de protección familiar y del Estado a la población habitante de calle

(…), los entes territoriales son los competentes para diseñar e implementar los servicios sociales para las personas habitantes de calle por medio de programas piloto o "de la réplica de experiencias exitosas para el abordaje de habitabilidad en calle provenientes de otros entes territoriales" (artículos 9 y 11 de la Ley 1641 de 2013) (…). De otro lado, en atención a las exigencias adscritas al principio de solidaridad (…) las hermanas del agenciado, tendrían el deber de auxiliarlo …, como consecuencia de su condición de habitante de calle y en situación de abandono social.

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Procedencia sin sustituir la voluntad y autonomía del habitante de calle titular de los derechos fundamentales

Es únicamente al agenciado a quien le corresponde decidir, de manera autónoma y previamente informada, si opta o no por los tratamientos médicos o toma parte en los distintos planes de integración social promovidos por las entidades competentes o cualquier otra medida que para la protección de sus derechos se considere viable adoptar.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD CON PERSONA EN SITUACIÓN DE CALLE-Responsabilidad compartida del Estado y la familia

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR SITUACIÓN SOBREVINIENTE-Asignación de cupo en albergue donde se brinda atención en salud

Referencia: Expediente T-8.790.315

Solicitud de tutela presentada por Luz Marina Estrada Agudelo, en su condición de representante legal de la Clínica Central del Quindío S.A.S., en contra del Municipio de Armenia (Secretaría de Desarrollo Social) y el Departamento del Quindío (Secretaría de Salud).

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D. C., treinta (30) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, decide sobre la revisión del fallo de segunda instancia adoptado el 3 de mayo de 2022 por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia (Quindío), que modificó la decisión adoptada el 25 de marzo de 2022 por el Juzgado Primero Civil Municipal de Oralidad de la misma ciudad, dentro del proceso de tutela de la referencia, en los siguientes términos:

I. ANTECEDENTES

Luz Marina Estrada Agudelo, quien actúa en calidad de representante legal de la Clínica Central del Quindío S.A.S., presentó una solicitud de tutela en contra del Municipio de Armenia (Secretaría de Desarrollo Social) y el Departamento del Quindío (Secretaría de Salud)1. Consideró vulnerado el derecho a la salud de Óscar Torres Rodríguez, persona en situación de calle, y el de los pacientes que llegaren a requerir el uso de camas en esa institución médica, como consecuencia de la carencia de un lugar al que pueda ser trasladado el señor Torres luego de haber sido dado de alta, circunstancia que, además, impide que otras personas puedan acceder a los servicios de salud que allí se suministran.

1. Hechos del caso

1. El 21 de febrero de 2022, Óscar Torres Rodríguez, de 52 años, en situación de calle, afiliado a la EPS Sanitas en el régimen subsidiado, ingresó a la Clínica Central del Quindío S.A.S. -en adelante la Clínica-, como consecuencia de un retiro involuntario de la sonda de gastrostomía que usa2.

1. El 23 de febrero de 2022 fue dado de alta, por lo cual, la Clínica contactó a sus familiares, quienes manifestaron que “él es habitante de calle y no se harían cargo”3.

1. Por lo anterior, la Clínica (i) solicitó a la Secretaría de Desarrollo Social que realizara la caracterización del señor Torres como habitante de calle4 y, de conformidad con las funciones que le asisten, lo trasladaran del ambiente hospitalario, y (ii) reportó su caso a la Comisaría Segunda de Familia de Armenia5 y a la Personería Municipal de Armenia, como consecuencia de su estado de salud6 y la situación de abandono familiar que padecía7.

1. La Clínica sostuvo que, de las múltiples solicitudes que presentó, recibió respuestas dilatorias, en que se trasladaban las responsabilidades entre las diferentes autoridades y evidenció “falta de solidaridad en el marco del SGSSS y las funciones que les fueron encargadas por ley para responsabilizarse de estos pacientes” 8. Por lo cual, indicó que el centro hospitalario se ha convertido en “albergue del paciente” Torres, lo que genera una vulneración inminente de sus derechos fundamentales y de los “pacientes que esperan una cama” en la institución, “como garantía al derecho a la salud y adicional a ello un detrimento a los recursos del SGSSS”9.

1. Por último, señaló que con la estadía prolongada del señor Torres en la Clínica, está expuesto a un entorno en donde se tratan varias patologías y circulan bacterias que pueden afectarlo gravemente.

1. Pretensiones y fundamentos de la tutela

1. La accionante, quien indicó expresamente “que no estoy actuando en calidad de agente oficiosa de los señores que relaciono en la acción constitucional”, sino que dijo actuar en

calidad de representante legal de la IPS Clínica Central del Quindío S.A.S.10, solicitó el amparo de los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y a la asistencia familiar del paciente Óscar Torres Rodríguez y de los pacientes que esperan una cama en la institución, y en consecuencia, que se ordene a las entidades demandadas, adoptar acciones efectivas para el traslado del paciente de la Clínica y su ubicación urgente en un centro de atención para personas en condición de abandono social, pues se encuentra en condición de calle y, la permanencia en la institución médica impide que otras personas puedan acceder a los servicios que allí se suministran.

1. Actuaciones en sede de tutela

1. El 11 de marzo de 2022, el Juzgado Primero Civil Municipal de Oralidad de Armenia (Quindío) (i) admitió la acción de tutela; (ii) ordenó la vinculación de la EPS Sanitas, de la Comisaría Segunda de Familia de Armenia, de la Personería Municipal de Armenia, de la "ADRES" y de las señoras Irley Torres y Alba Cielo Torres, hermanas del señor Torres Rodríguez y (iii) decretó, con carácter urgente e inmediato, la medida provisional solicitada a favor del señor Torres, "con el fin de que las entidades accionadas, en el ámbito de sus competencias, realicen las gestiones necesarias ante una entidad que brinde atención al Adulto Mayor con el fin de proteger su derecho a la vida digna y a la salud, dada su condición de vulnerabilidad al permanecer hospitalizado en la Clínica Central del Quindío"11.

Respuesta de las accionadas

1. La Secretaría de Desarrollo Social de Armenia, la Secretaría de Salud Departamental del Quindío y el Municipio de Armenia guardaron silencio12.

Respuesta de las vinculadas

1. EPS Sanitas13. Informó que el señor Torres se encuentra afiliado a la citada EPS, como beneficiario del régimen subsidiado, con internación en la IPS Clínica Central del Quindío por

presentar múltiples patologías, a las que se le ha brindado tratamiento acorde a su estado clínico y según las órdenes dadas por los médicos tratantes. En cuanto a la petición de trasladarlo a un centro de atención para personas en condición de abandono social, señaló que esa pretensión es ajena “a las obligaciones y funciones que como EPS tenemos legalmente, por otra parte, no es cobertura del plan de beneficios de salud el cuidado primario de actividades básicas cotidianas y es responsabilidad de la familia o de las autoridades competentes”. Finalmente, solicitó su desvinculación de la acción ante la falta de legitimación por pasiva.

1. Comisaría Segunda de Familia de Armenia14. Informó que conoció del caso el 25 de febrero de 2022 en visita realizada a la Clínica, en la que se evidenció que el señor Torres “ha sido habitante en condición de calle y de su familia no dio información alguna, niega tener familia”. Indicó que las comisarías de familia no ejercen funciones de vigilancia y control, pues sus competencias se limitan a la “verificación de condiciones socio-familiares y emitir los conceptos de acuerdo a lo observado por el equipo interdisciplinario”. Agregó que desconoce las razones por las cuales la Secretaría de Desarrollo Social de la Alcaldía de Armenia no lo ha “retirado de las instalaciones de la clínica”.

1. Personería Municipal de Armenia15. Se pronunció de manera general sobre los hechos y pretensión de la solicitud e indicó que “de ser ciertos y comprobados los hechos enunciados por la accionante, se debe garantizar al adulto mayor unas condiciones mínimas de vida digna, salud y seguridad social, por lo que en virtud del principio de la corresponsabilidad de la red de apoyo es procedente que tanto la familia como la sociedad (administración municipal a través de la secretaría de desarrollo social) adopten las medidas necesarias para garantizar el efectivo goce de los derechos fundamentales deprecados en la presente acción constitucional”. Agregó que no se encontró que el señor Torres “hubiere acudido a la entidad en busca de ayuda o asesoría por presuntas vulneraciones a los derechos objeto de la acción constitucional”. Finalmente, solicitó su desvinculación de la acción ante la falta de legitimación por pasiva.

1. Administradora de los Recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud “ADRES”16. Solicitó ser desvinculada ante la falta de legitimación en la causa por pasiva. Lo anterior, por cuanto las pretensiones de la tutela escapan de la órbita de sus funciones, toda vez que “cuando una persona se encuentra en estado de necesidad o de vulnerabilidad derivada de su condición de salud, y sus familiares no le brindan la ayuda que requiere, están constituyendo un tipo de violencia intrafamiliar, pues si bien el Estado es garantista del derecho de la salud, por principio de solidaridad corresponde también a la familia, como primera institución el deber de salvaguardar los derechos fundamentales del paciente y propender por su bienestar, razón por la cual se debe poner en conocimiento de la Comisaria de Familia con el fin de que adopte las medidas necesarias para el restablecimiento de derechos”. Agregó que no se prevé regulación que defina un procedimiento específico respecto de cómo proceder ante el abandono de pacientes, y enfatiza en lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-032 de 2020, en cuanto a que: “(…) la responsabilidad de proteger y garantizar el derecho a la salud de una persona que no se encuentra en la posibilidad de hacerlo por sí misma, recae principalmente en su familia y subsidiariamente en la sociedad”.

1. Irley Torres Rodríguez y Alba Cielo Torres Rodríguez17. Guardaron silencio.

1. Decisiones objeto de revisión

Sentencia de tutela de primera instancia

1. El 25 de marzo de 2022, el Juzgado Primero Civil Municipal de Oralidad de Armenia18 concedió el amparo solicitado y ordenó a la alcaldía de Armenia, por intermedio de la Secretaría de Desarrollo Social, realizar las gestiones necesarias para el retiro del señor Torres de las instalaciones de la Clínica y su ubicación en un centro especial para la atención del adulto mayor. A su juicio, compete al Estado, por intermedio de las entidades creadas para el desarrollo de este fin, asumir esta responsabilidad.

Impugnación

1. El 30 de marzo de 2022, la Secretaría Desarrollo Social impugnó la sentencia de tutela19. Indicó que la orden “no resulta satisfactoria y garante de derechos para la accionada, a quien se cercenan el derecho de defensa y además le ordena extralimitarse legalmente al disponer de un cupo en un Centro de Bienestar de Adulto Mayor [CBA], lo cual tiene implicaciones fiscales y disciplinarias contra la Secretaría de Desarrollo Social, toda vez que, el señor Oscar NO tiene requisitos para ubicarse en un CBA”. Lo anterior por cuanto: i) no se efectuó un análisis de los hechos y antecedentes que motivaron la contestación de la tutela, pues se indicó que “guardó silencio”; ii) los centros de bienestar del anciano son instituciones que brindan alojamiento permanente a los beneficiarios mayores de 59 años sin red familiar de apoyo; dado que el señor Torres tiene 52 años, es consumidor de sustancias psicoactivas y sufre otras patologías que requieren atención especial no pueden albergarlo; iii) para este tipo de casos, el deber de suministrar un cuidador que garantice la asistencia permanente es competencia exclusiva de la EPS Sanitas.

Sentencia de tutela de segunda instancia

1. El 3 de mayo de 2022, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia (Quindío) consideró improcedente el amparo por falta de legitimación en la causa por activa, por lo cual, revocó la sentencia de primera instancia20. Según advirtió, la solicitante presentó la demanda de tutela en representación de la Clínica Central del Quindío S.A.S, y no como agente oficiosa de Óscar Torres Rodríguez. Además, indicó que “aquél podía obrar, en causa propia, por conducto de representante, apoderado, agente oficioso o del Ministerio Público, pero la nombrada entidad no podía arrogarse, ‘motu proprio’, la facultad de obrar en su nombre y acudir a la judicatura para obtener una reubicación que él mismo no ha consentido”.

1. Actuaciones en sede de revisión

1. El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 29 de julio de 2022 proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Siete21.

1. Mediante auto del 27 de septiembre de 202222, el magistrado sustanciador ordenó la práctica de pruebas. En respuesta al requerimiento, se obtuvo la siguiente información relevante para el caso:

1. El 12 de octubre de 2022, la Secretaría de Desarrollo Social23 informó lo siguiente:

1. (i) El 1 de marzo de 2022, realizó visita de verificación de derechos de Óscar Torres, en la Clínica Central, donde se le caracterizó como persona en situación de calle.

1. (ii) El centro de atención integral para personas en situación de calle del Municipio de Armenia ofrece tres fases de atención24: (a) la atención transitoria, que comprende el ingreso al centro de atención y la indicación de los servicios que presta; (b) la atención especializada, en la que se propician espacios de confianza y seguridad, se satisfacen las necesidades básicas de quienes acuden a él y se brindan las herramientas necesarias para lograr su adaptación y dar inicio al plan de intervención individual; finalmente, (c) la atención en enlace social y familiar y/o superación, que corresponde a la última fase de atención, en la que se ofertan los siguientes servicios: alojamiento, alimentación, autocuidado, vestuario, atención psicosocial, fortalecimiento de las redes familiares y de apoyo social, generación de oportunidades laborales, preparación para el egreso, acompañamiento y seguimiento permanente.

1. (iii) Informó que el 7 de julio de 2022, Óscar Torres Rodríguez, en nombre propio, promovió

acción de tutela contra la EPS Sanitas S.A.S., el Municipio de Armenia -Secretaría de Desarrollo Social- y el Departamento del Quindío -Secretaría de Salud Departamental- para la protección de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna. Esta fue decidida en providencias de julio 22 (primera instancia) y 29 de agosto (segunda instancia). Por la relevancia de este proceso para la resolución del caso, en el título 6 infra se referenciará in extenso.

1. El 12 de octubre de 2022, la Personería de Armenia25 informó lo siguiente:

1. (i) Conoció de la situación del señor Torres en virtud de su vinculación dentro de la solicitud de tutela radicada en el Juzgado Primero Civil Municipal de Armenia bajo el número 2022-00107-00, razón por la cual no había desplegado ninguna actuación y solicitó su desvinculación.

1. (ii) El 14 de junio de 2022, recibió solicitud de intervención proveniente de la Clínica Central del Quindío, en la que se puso en su conocimiento la situación de abandono social y de la red apoyo familiar del señor Torres. A partir de esta solicitud, requirió información a la Secretaría de Desarrollo Social acerca de las gestiones adelantadas para atender la petición de la Clínica, relacionadas con la solicitud de reubicación del señor Torres, así como brindar una solución efectiva al caso. Según indicó, la Secretaría inició la ruta de atención a las personas en situación de calle, que consiste en caracterizar e ingresar al señor Torres a la base de datos de la población en situación de calle del Municipio de Armenia.

1. El 18 de octubre de 2022, la EPS Sanitas26 informó que el señor Torres Rodríguez está afiliado desde el 01/01/2020, su IPS de atención es Redsalud Armenia ESE, y actualmente no se encuentra caracterizado como población habitante “en” o “de” calle. Precisa que, con apoyo de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, se encuentra desarrollando un modelo de atención para esta población, que, entre otras, exige contar con los censos de estas personas, a cargo de las secretarías territoriales. Finalmente, anexó los siguientes

documentos: (i) contrato de prestación de servicios en salud de I nivel de complejidad, modalidad cápita; en este contrato “se establecen los servicios que la IPS debe prestar a la población asignada, que para este caso es la población afiliada al régimen subsidiado del municipio de Armenia en todos los componentes de atención de I nivel, como son las Rutas integrales de atención, teniendo presente que la cobertura de la prestación de servicios es según la determinada para este nivel de atención según la Resolución 2292 de 2021”; (ii) Autorizaciones de todos los procesos que tiene el paciente Óscar Torres Rodríguez y descripción de las atenciones que se le han brindado; (iii) Respuesta emitida por Redsalud Armenia ESE, sobre los diferentes procesos que tiene como red prestadora para la población habitante de calle y los servicios prestados al usuario Torres; finalmente, (iv) descripción de los servicios, procedimientos y tratamientos médicos autorizados a Óscar Torres Rodríguez desde su ingreso a la Clínica:

NÚMERO DE AUTORIZACIÓN

FECHA EXPEDICIÓN

NOMBRE PRESTADOR

VIGENCIA HASTA

PROCEDIMIENTO / MEDICAMENTO

176136961

15/02/2022

UNIDAD DE SERVICIOS DE SALUD SUBA

15/06/2022

431001 – GASTROSTOMÍA VÍA ABIERTA

176488727

18/02/2022

UNIDAD DE SERVICIOS DE SALUD SIMÓN BOLÍVAR

18/06/2022

431001 – GASTROSTOMÍA VÍA ABIERTA

176487844

18/02/2022

UNIDAD DE SERVICIOS DE SALUD SIMÓN BOLÍVAR

18/06/2022

107M02 – INTERNACIÓN EN UNIDAD DE CUIDADO INTERMEDIO PACIENTE QUEMADO ADULTO

176520836

18/02/2022

18/06/2022

1002184 – TRASLADO BÁSICO, KILOMETRAJE FUERA DE PERÍMETRO URBANO

176609308

21/02/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

20/03/2022

A02BC0101C02 – OMEPRAZOL 20MG TAB LIB RET O CAP LIB RET (CUB. ENTERICA)

176916754

23/02/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

25/03/2022

150101 – ENSURE CLÍNICAL LÍQUIDO BOTELLA 220 ML

177556606

1/03/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

26/03/2022

INS755 – ALIMENTO PARA ADULTO MAYOR CON DESNUTRICIÓN MODERADA A SEVERA POR 220 ML (ENSURE CLÍNICAL LÍQUIDO)

177468869

1/03/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

29/06/2022

10A002 – INTERNACIÓN COMPLEJIDAD ALTA HABITACIÓN BIPERSONAL

177762199

3/03/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

31/03/2022

INS285 – PAÑAL ADULTO TALLA L

177990224

5/03/2022

HUMANIZAR SALUD INTEGRAL SAS

21/06/2022

890101 – ATENCIÓN (VISITA) DOMICILIARIA, POR MEDICINA GENERAL

178962130

15/03/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

14/04/2022

150101 – ENSURE CLÍNICAL LÍQUIDO BOTELLA 220 ML

185381767

17/05/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

16/06/2022

150101 – ENSURE CLÍNICAL LÍQUIDO BOTELLA 220 ML

186324230

26/05/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

23/09/2022

10A002 – INTERNACIÓN COMPLEJIDAD ALTA HABITACIÓN BIPERSONAL

186319173

26/05/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

23/09/2022

10A002 – INTERNACION COMPLEJIDAD ALTA HABITACION BIPERSONAL

186317692

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

23/09/2022

10A002 – INTERNACION COMPLEJIDAD ALTA HABITACION BIPERSONAL

190215140

6/07/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

3/11/2022

10A002 – INTERNACION COMPLEJIDAD ALTA HABITACION BIPERSONAL

190205885

6/07/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

4/08/2022

150101 – ENSURE CLÍNICAL LÍQUIDO BOTELLA 220 ML

191408456

18/07/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDIO SAS

17/08/2022

150131 – ENSURE ADVANCE LÍQUIDO BOTELLA 220 ML

196879442

9/09/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

9/10/2022

INS88 – BOLSA DRENABLE OSTOMÍA 57MM UND.

196878626

9/09/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

24/09/2022

A02BC0101C02 – OMEPRAZOL 20MG TAB LIB RET O CAP LIB RET (CUB. ENTERICA)

196872257

9/09/2022

HUMANIZAR SALUD INTEGRAL SAS

7/01/2023

1002161 – TRASLADO BÁSICO DIURNO

196861226

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDÍO SAS

9/10/2022

150131 – ENSURE ADVANCE LÍQUIDO BOTELLA 220 ML

197036850

12/09/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDÍO SAS

10/01/2023

10A002 – INTERNACIÓN COMPLEJIDAD ALTA HABITACIÓN BIPERSONAL

197692989

16/09/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

14/03/2023

INS285 – PAÑAL ADULTO TALLA L

197692988

16/09/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

12/02/2023

INS285 – PAÑAL ADULTO TALLA L

197692987

16/09/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

13/01/2023

INS285 – PAÑAL ADULTO TALLA L

197692986

16/09/2022

14/12/2022

INS285 – PAÑAL ADULTO TALLA L

197692985

16/09/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

14/11/2022

INS285 – PAÑAL ADULTO TALLA L

197692955

16/09/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

15/10/2022

INS285 – PAÑAL ADULTO TALLA L

197650886

16/09/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

24/09/2022

N05BA0613C02 – LORAZEPAM 2MG TAB

197650128

16/09/2022

CRUZ VERDE SAS (ARMENIA)

9/10/2022

A02BC0101C02 – OMEPRAZOL 20MG TAB LIB RET O CAP LIB RET (CUB. ENTERICA)

197797300

18/09/2022

CLÍNICA CENTRAL DEL QUINDÍO SAS

16/01/2023

10A002 – INTERNACIÓN COMPLEJIDAD ALTA HABITACIÓN BIPERSONAL

1. El 21 de octubre de 2022, la Comisaría Segunda de Familia de Armenia27 informó que: (i) no tuvo conocimiento de los hechos narrados, pues no recibió petición de ninguna entidad en ese sentido; solo conoció el caso del señor Torres Rodríguez luego de la notificación de la solicitud de tutela28; (ii) Profesionales en gerontología de la comisaría visitaron el centro hospitalario y verificaron la condición de salud del señor Torres, quien les informó que tenía dos hermanos pero que no tenían condiciones de salud ni económicas para asumir su cuidado.

1. El 27 de octubre de 2022, de forma extemporánea al término concedido en el auto de pruebas, la Secretaría de Salud departamental del Quindío29 informó lo siguiente: (i) que no tuvo conocimiento del caso del señor Torres Rodríguez, por tanto, no le ha brindado ninguna atención; (ii) que atiende a la población consumidora de sustancias psicoactivas del

municipio de Armenia por medio del programa “Aguanta Cuidarse”; y (iii) que la ruta de atención para la población habitante de calle se establece por la secretaría de gobierno de cada municipio.

1. El 4 de noviembre de 2022, de forma extemporánea al término concedido en el auto de pruebas, la Clínica Central del Quindío30 informó lo siguiente: (i) que el paciente Torres Rodríguez fue caracterizado como “adulto frágil en condición de vulnerabilidad por abandono social con dependencia funcional”; (ii) se le diagnosticó “trastorno mental y del comportamiento secundario a consumo de spa [sustancias psicoactivas] -infección de tejidos blandos tratada, infección de vías urinarias- tratada-, antecedente de quemadura mixta llama y eléctrica del 55% asc, múltiples desbridamientos, escarectomia, fasciotomía, gastrostomía vía abierta, colostomía, desnutrición proteico-calórica, demencia temprana, síndrome anémico crónico”; (iii) que durante el proceso de hospitalización recibió atención medica por las siguientes especialidades: nutrición, fonoaudiología, trabajo social, seguimiento diario por medicina general, fisioterapia, apoyo intrahospitalario diario por enfermería, psiquiatría y fisioterapia; (iv) que una vez terminado el esquema de manejo médico, se le indicó remisión a la unidad mental la cual no fue aceptada, dado el abandono social y familiar, por lo cual se requirió de la intervención de trabajo social y seguimiento médico clínico; (v) que debido a que no se tuvo respuesta alguna por parte de la Secretaría de Desarrollo Social, la comisaría de familia y la personería municipal, presentó la demanda de tutela de la referencia, la cual fue favorable en primera instancia, pero en segunda instancia se declaró improcedente; (vi) que el 14 de septiembre de 2022 la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Quindío, debido a una nueva decisión de tutela favorable al señor Torres Rodríguez, lo trasladó desde la Clínica al Centro de Bienestar del Adulto Mayor El Carmen.

1. Finalmente, en relación con el acompañamiento que la familia del señor Torres Rodríguez le brindó durante su estadía en la institución, la Clínica informó lo siguiente: (i) que el paciente sostuvo contacto con dos de sus hermanos en los primeros días de hospitalización, quienes luego se ausentaron y no volvieron a tener ningún tipo de contacto; y (ii) que en reiteradas ocasiones la institución realizó sesiones de intervención familiar con la señora

Dirley Torres en las que manifestó: “yo soy la hermana pero, no lo puedo tener [hace referencia a su hermano, Óscar Torres Rodríguez] porque él ha sido habitante de calle y mi esposo y mi hijo no me dejan tenerlo en mi casa”.

1. Demanda de tutela presentada por Óscar Torres para la protección de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna

1. Como se indicó supra, la Secretaría de Desarrollo Social de Armenia indicó que el 7 de julio de 2022, Óscar Torres Rodríguez, en nombre propio, presentó demanda de tutela en contra de la EPS Sanitas S.A.S., el Municipio de Armenia -Secretaría de Desarrollo Social- y el Departamento del Quindío -Secretaría de Salud Departamental- para la protección de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna. El proceso se identificó con el radicado No. 63001400300420220040 90.

1. Para la protección de las citadas garantías fundamentales, solicitó se ordenara a las accionadas que posibilitaran su ingreso a una entidad que prodigara el cuidado y protección a personas en condición de abandono social. Relató que se encontraba internado en la Clínica Central del Quindío, en razón de las diversas afecciones que le fueron diagnosticadas, pero que se emitió la orden de egreso el pasado 23 de febrero. Además, precisó que las autoridades accionadas no adelantaron ninguna gestión para ubicarlo en algún establecimiento, a pesar de carecer “de una red de apoyo que lo auxiliara, ora de que, en razón de esa omisión, continuaba expuesto a los riesgos propios del ambiente hospitalario”31.

1. El 22 de julio de 2022, el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Armenia (Quindío) amparó los derechos alegados y ordenó al Municipio de Armenia (Secretaría de Desarrollo Social) que realizara un examen social y económico de la situación del solicitante, con el propósito de determinar los programas de protección de que sería sujeto, diseñados para las personas en situación de calle, de tal forma que se garantizara su ingreso efectivo a un centro de

bienestar o a una institución que brindara los cuidados necesarios para este grupo poblacional.

1. La Secretaría Desarrollo Social32 impugnó la sentencia de tutela. Indicó que el accionante requería el apoyo de un cuidador para el desarrollo de sus actividades diarias, competencia de la EPS Sanitas. Por tanto, adujo que no era suficiente que esa entidad hubiese autorizado los servicios requeridos durante la estancia del actor en la Clínica. Además, informó que los centros de atención con los que cuenta no tienen la infraestructura, personal médico y administrativo capacitado para atender la situación del accionante, pues el centro de atención integral de habitante de calle está enfocado en suplir el abandono social y su resocialización para salir de tal condición.

1. El 29 de agosto de 2022, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Armenia (Quindío) confirmó la sentencia de primera instancia y, además, ordenó a la EPS Sanitas valorar y autorizar la atención domiciliaria y la atención médica especializada que requiriera el accionante, según sus necesidades de salud33. Precisó que, si bien, no existía una orden médica que respaldar la petición de cuidador, evidenció que el accionante se encontraba en estado de debilidad manifiesta, en razón a su cuadro patológico que lo tornaba absolutamente dependiente de terceros para sus cuidados, máxime la imposibilidad material de que su red familiar le brindara apoyo.

1. La Secretaría de Desarrollo Social de Armenia indicó que cumplió el fallo de tutela. Para tales efectos, ubicó al señor Torres Rodríguez en el centro de bienestar al anciano “El Carmen” y le brindó la atención que requería, en consideración al “delicado y precario estado de salud” del accionante. Además, señaló que promovió incidente de desacato contra la EPS Sanitas, ante el incumplimiento del fallo de segunda instancia, pero que el Juzgado Cuarto Civil municipal lo desestimó, al considerar que carecía de legitimación por activa para promover el incidente, pues esta era exclusiva del tutelante.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de tutela proferidas dentro del expediente de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Estudio de procedibilidad de la tutela

1. De acuerdo con la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela debe cumplir con los siguientes requisitos generales de procedibilidad: (i) legitimación en la causa, por activa y por pasiva, (ii) inmediatez y (iii) subsidiariedad. A continuación, la Sala pasa a analizar el cumplimiento de cada uno de estos requisitos en el caso concreto.

1. Legitimación en la causa

1. Legitimación en la causa por activa

1. El inciso primero del artículo 86 de la Constitución Política dispone que toda persona tiene acción de tutela, por sí misma o por quien actúe a su nombre. La segunda posibilidad fue

regulada por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, el cual admite tres alternativas para presentar la solicitud de amparo en nombre de otra persona: (i) cuando se realice por intermedio de representante; (ii) cuando se haga mediante agencia oficiosa y, (iii) cuando se actúe por intermedio del Defensor del Pueblo y de los personeros municipales34.

De la agencia oficiosa

1. La legitimidad en la causa por activa para presentar la solicitud de tutela se halla, por regla general, en cabeza del titular de los derechos fundamentales presuntamente afectados o amenazados. No obstante, también la puede acreditar un agente oficioso cuando a aquel no le es posible promover su defensa35. Dada su relevancia, la jurisprudencia constitucional ha hecho referencia a (i) los principios orientadores de la institución; (ii) los requisitos que exige y (iii) las particularidades cuando se agencian derechos de habitantes de calle.

2. De conformidad con lo dispuesto por el inciso segundo del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, son dos las exigencias para el adecuado ejercicio de la agencia oficiosa: (i) la manifestación expresa de que se actúa en esta calidad y (ii) las razones por las cuales el titular de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados no está en capacidad de ejercer su defensa40.

1. En relación con la primera, la jurisprudencia constitucional ha aceptado que la legitimación también se puede acreditar siempre que de los hechos y de las pretensiones se haga evidente que el tercero actúa en tal ejercicio, a pesar de que no haga referencia explícita a la voz agente oficioso41.

1. Cuando se trata de la agencia oficiosa de los derechos fundamentales de una persona de o en situación de calle, la jurisprudencia constitucional le ha dado un tratamiento particular a la segunda condición42, que no exige el deber de quien pretende actuar en garantía de sus

derechos que acredite una específica limitación de aquella persona, como su incapacidad física o mental43. En estas circunstancias, según ha precisado, si el juez de tutela advierte de los hechos del caso que la persona no se encuentra gozando de todas las condiciones físicas, intelectuales, culturales o sociales para interponer la solicitud de tutela, debe admitir la demanda y decidirla de fondo, a fin de proteger sus derechos fundamentales44.

1. En el caso objeto de estudio, de un lado, a pesar de la expresa manifestación de la demandante, es claro que sustantivamente actúa en calidad de agente oficiosa de Óscar Torres Rodríguez y, por tanto, se satisface la exigencia de legitimación por activa. De otro lado, la exigencia de legitimación no se acredita respecto de la persona jurídica que representa (Clínica Central del Quindío) ni de los terceros indeterminados que dice agenciar ("pacientes que necesitan una cama").

1. Luz Marina Estrada Agudelo, en su calidad de representante legal de la Clínica Central del Quindío, interpuso la petición de amparo en contra del Municipio de Armenia (Secretaría de Desarrollo Social) y del Departamento del Quindío (Secretaría de Salud). Aunque manifestó no actuar "en calidad de agente oficiosa de los señores que relaciona en la acción constitucional", lo cierto es que de una valoración inicial de los hechos y pretensiones de la demanda se evidencia que su objeto exclusivo se relaciona con la protección de los derechos fundamentales de Óscar Torres Rodríguez.

1. En primer lugar, los hechos del caso tienen como causa exclusiva la situación particular del señor Torres Rodríguez. Al respecto, en la demanda de tutela se señala: (i) "[e]n la IPS se encuentra albergado el paciente Óscar Torres Rodríguez de la EPS Sanitas quien cuenta con alta m[é]dica (…) y ni la aseguradora, ni la Secretaría de Desarrollo Social de Armenia lo han sacado de las instalaciones de la IPS"; (ii) "se han elevado múltiples solicitudes a la aseguradora, a la secretaría de desarrollo social y demás entes de control, a través de trabajo social de la clínica, en las cuales hemos recibido respuesta que denotan la dilatación [sic], traslado de responsabilidades y la falta de solidaridad en el marco del SGSSS y las

funciones que les fueron encargadas por ley para responsabilizarse de estos pacientes"; (iii) que "ha realizado múltiples intentos con el fin de lograr que la secretaría de desarrollo municipal o la aseguradora se hagan cargo de este paciente tal como les corresponde en el SGSSS, por el contrario y ante esta negativa la IPS se ha convertido en albergue del paciente"; en efecto, las citadas entidades se limitan a atribuir la responsabilidad "a la EPS y a la IPS dejando de lado sus obligaciones como ente encargado de esta población vulnerable"; finalmente (iv) que "ha intentado que la familia se haga cargo del paciente, pero se ha tenido una negativa rotunda indicando que él es habitante de calle y que no se harán cargo de él".

1. En segundo lugar, la demanda fue enfática en indicar que, a partir de estos hechos, se evidenciaba la vulneración de los derechos fundamentales del señor Torres Rodríguez. En efecto, allí se indica: "al señor Óscar Torres Rodríguez", "se [le] están vulnerando sus derechos por parte de la secretaría, frente al riesgo inminente de contagio por COVID 19 y el riesgo al que lo están exponiendo propio de clínicas por bacterias u organismos hospitalarios, que podrían llegar a afectar aún más su condición de salud y que evidentemente están generando [sic] que el señor [sic] a pesar de tener alta médica". Por lo anterior, concluye que las accionadas "están incurriendo en vulneración a derechos fundamentales como el derecho a la salud del señor Óscar Torres Rodríguez, con estancia prolongada en la clínica, toda vez que está siendo expuesto a un entorno clínico donde circulan diferentes patologías y las cuales podrían afectarlo gravemente".

1. En tercer lugar, las pretensiones solo se dirigieron a obtener medidas que brinden una solución a la vulneración de los derechos fundamentales del señor Torres Rodríguez: (i) "que ordene a entidades correspondientes y aseguradoras, acciones efectivas para ubicar y desplazar en el menor tiempo posible el paciente en abandono social de la clínica y con ello se evite el riesgo del paciente al encontrarse en entorno hospitalario cuando ya tienen alta médica"; (ii) "ordenar el traslado y ubicación urgente del señor Óscar Torres Rodríguez en [sic] un centro de atención para personas en condición de abandono social" y (iii) "ordenar a la Secretaría De Desarrollo Social o a quien corresponda realizar todas las gestiones

administrativas tendientes a retirar del entorno hospitalario al señor Óscar Torres Rodríguez”.

1. A partir de esta descripción, es posible inferir el cumplimiento de las exigencias de la agencia oficiosa y, por tanto, se evidencia el cumplimiento de la legitimación en la causa por activa de la demandante. De un lado, a pesar de que aquella no hace referencia a que actúa en calidad de agente oficiosa de Óscar Torres Rodríguez, lo claro es que en la demanda de tutela se alega la presunta afectación de los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y a la asistencia familiar de este, dada su condición de abandono social, como consecuencia de la omisión de las autoridades accionadas. De otro lado, la demandante hizo referencia a las circunstancias que habrían imposibilitado que el señor Torres Rodríguez promoviera la defensa de sus derechos, las cuales se derivarían objetivamente de su condición de habitante de calle, y de las múltiples afecciones de salud que padecía, entre ellas “trastorno mental y del comportamiento secundario a consumo de spa [sustancias psicoactivas] – infección de tejidos blandos tratada, infección de vías urinarias- tratada-, antecedente de quemadura mixta llama y eléctrica del 55% asc, múltiples desbridamientos, escarectomia, fasciotomía, gastrostomía vía abierta, colostomía, desnutrición proteico-calórica, demencia temprana, síndrome anémico crónico” (párrafo 29). Este conjunto de condiciones, además de su situación de abandono social, hace que dependa absolutamente de terceros para la satisfacción de sus necesidades básicas.

1. Ahora bien, del hecho de que se encuentre acreditada la agencia oficiosa, no se sigue que carezca de relevancia la autonomía de Óscar Torres Rodríguez para el trámite de amparo. En consecuencia, esta será una exigencia para el cumplimiento de las órdenes de tutela (en caso de darse), pues no le es dable, ni siquiera al juez de tutela, imponer a un sujeto de derecho qué es lo ordenado respecto de sí mismo, pues es una decisión que solo a la propia persona corresponde. En este sentido, si bien el ejercicio de la agencia oficiosa es legítimo para interponer y dar curso a la solicitud de tutela, lo cierto es que esa figura no sustituye la voluntad del titular de los derechos fundamentales. Es únicamente a este a quien le corresponde decidir, de manera autónoma y previamente informada, si opta o no por los

tratamientos médicos o toma parte en los distintos planes de integración social promovidos por las entidades competentes o cualquier otra medida que para la protección de sus derechos se considere viable adoptar.

1. De otro lado, no satisface la exigencia de legitimación en la causa por activa de Luz Marina Estrada Agudelo respecto de la persona jurídica que representa (Clínica Central del Quindío) ni de los terceros indeterminados que dice agenciar ("pacientes que necesitan una cama"). Lo anterior por cuanto, la Clínica no es la titular del derecho fundamental a la salud que solicita sea protegido. De otro lado, la señora Estrada Agudelo carece de legitimación para actuar en nombre de los pacientes que eventualmente podrían necesitar una cama en la institución que representa, toda vez que (i) estos son sujetos indeterminados, es decir, no son personas individualizables que puedan acreditar un interés actual, razón por la cual no pueden otorgar poder a la accionante y (ii) en principio, tampoco se advierte que la solicitante cumpla con los requisitos para actuar como agente oficiosa de aquellos, pues no manifestó obrar en tal calidad, ni demostró por qué estos estarían en imposibilidad de procurar la defensa de sus propios derechos.

1. Legitimación en la causa por pasiva

1. La legitimación por pasiva hace referencia a la capacidad jurídica del destinatario de la de tutela para ser demandado, al estar llamado a responder por la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales y, por tanto, tener competencia para conjurar tales circunstancias. Por las especiales circunstancias del presente caso, frente a la negativa de las entidades públicas accionadas y en particular la ausencia y abandono familiar, la Sala se pronunciará acerca del deber de solidaridad de la familia y del Estado frente a las personas en situación de calle, de tal forma que puedan evidenciarse las exigencias específicas que de aquel se siguen, y que permiten explicar la legitimación en la causa por pasiva de las autoridades demandadas y de los sujetos particulares vinculados en el presente asunto45.

1. La solidaridad es un principio fundante del Estado Social de Derecho (artículo 1 de la Constitución)46, un fin esencial del Estado (artículo 2 de la Carta)47 y un deber social que impone responder con “acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas” (artículo 95.2 de la Constitución Política)48. Este deber se armoniza con el derecho que tienen las personas de recibir la misma protección y trato de las autoridades y gozar de sus derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación (artículo 13), y con el deber del Estado y la sociedad de garantizar la protección integral de la familia y de las relaciones familiares, basada en la igualdad de derechos y deberes, y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes (artículo 42).

1. La solidaridad representa no solo un límite al ejercicio de los propios derechos49, sino que permite fundamentar deberes jurídicos tendientes a beneficiar a otros, en especial a favor de quienes se encuentran en una condición de vulnerabilidad50, exigibles no solo del Estado, sino también de la sociedad, y en especial de la familia. En ese sentido, la Sala Plena de este tribunal ha indicado:

“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. Es claro que el Estado no tiene el carácter de benefactor, del cual dependan las personas, pues su función no se concreta en la caridad, sino en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones. Pero, el deber de solidaridad no se limita al Estado: corresponde también a los particulares, de quienes dicho deber es exigible en los términos de la ley, y de manera excepcional, sin mediación legislativa, cuando su desconocimiento comporta la violación de un derecho fundamental. Entre los particulares, dicho deber se ubica en forma primigenia en la familia, dentro de la cual cada miembro es obligado y beneficiario recíprocamente, atendiendo razones de equidad”51.

1. Con fundamento en este principio, aunque el Estado y la familia concurren en el deber de prestar asistencia y protección, la última es la primera en asumir dicho deber. Por lo tanto, es la que, en principio, está encargada de la atención requerida por sus integrantes52, sin perjuicio del deber constitucional que obliga al Estado a salvaguardar los derechos fundamentales de los asociados53. Así lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional:

"La sociedad colombiana, fiel a sus ancestrales tradiciones religiosas, sitúa inicialmente en la familia las relaciones de solidaridad. Esta realidad sociológica, en cierto modo reflejada en la expresión popular 'la solidaridad comienza por casa', tiene respaldo normativo en el valor dado a la familia como núcleo fundamental (CP. art. 42) e institución básica de la sociedad (CP. art. 5). En este orden de ideas, se justifica exigir a la persona que acuda a sus familiares más cercanos en búsqueda de asistencia o protección antes de hacerlo ante el Estado, salvo que exista un derecho legalmente reconocido a la persona y a cargo de éste, o peligren otros derechos constitucionales fundamentales que ameriten una intervención inmediata de las autoridades (CP art. 13)" 54.

1. Ese deber se refuerza cuando el integrante de la familia que requiere medidas de asistencia y protección es un sujeto de especial protección constitucional, como la persona en condición de calle. Este tipo de sujetos, por sus condiciones particulares de existencia, están expuestos a una mayor probabilidad de afectación de sus derechos fundamentales. Sobre el particular, en la Sentencia T-032 de 2020 se indicó que la omisión injustificada de las obligaciones de los parientes, derivadas del principio de solidaridad, constituye una especie de violencia intrafamiliar55. Este deber, en todo caso, no se limita, simplemente, al suministro de un auxilio económico que permita solventar, en cierta medida, las necesidades básicas insatisfechas de la persona habitante de calle, sino que se amplía a exigencias de atención, cuidado, afecto y amor, acciones propias de los seres humanos, derivados de los vínculos de solidaridad familiar.

1. A partir de la obligación del Estado de desarrollar acciones afirmativas a favor de las

personas “marginadas” (artículo 13, inciso segundo, de la Constitución), y que garanticen su protección en el marco de la igualdad y la solidaridad, el Gobierno nacional adoptó la “Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022 – 2031”, con el objetivo de garantizar la promoción, protección y restablecimiento de los derechos de esta población, su atención integral, rehabilitación e inclusión social, así como disponer la formulación del plan nacional de atención integral a las personas habitantes de la calle56. Esta política, derivada de la Ley 1641 de 201357, se fundamenta en el respeto y la garantía de los derechos y libertades constitucionales y, especialmente, en los principios de dignidad humana y solidaridad y pretende acercarse al ideal de lograr la inclusión social de la población habitante de calle.

1. En el presente caso, de un lado, el Municipio de Armenia (Secretaría de Desarrollo Social) y el Departamento del Quindío (Secretaría de Salud) son autoridades públicas que, de acuerdo con sus competencias, son responsables de la atención de la población en situación de calle, condición en la cual se encuentra el agenciado. En efecto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 9 y 11 de la Ley 1641 de 201358, los entes territoriales son los competentes para diseñar e implementar los servicios sociales para las personas habitantes de calle por medio de programas piloto o “de la réplica de experiencias exitosas para el abordaje de habitabilidad en calle provenientes de otros entes territoriales” (artículo 9)59; tales programas, además, deben “generar estrategias, mecanismos y acciones de corresponsabilidad entre la sociedad, la familia y el Estado para disminuir la tasa de habitabilidad en calle” (artículo 11). Se trata, por tanto, de una competencia que comparten el Municipio de Armenia y el Departamento del Quindío. En el caso del Municipio de Armenia, además, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21 del Acuerdo 106 de noviembre 28 de 201760, la Secretaría de Desarrollo Social es la responsable de coordinar la orientación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política pública de habitabilidad en calle.

1. De otro lado, en atención a las exigencias adscritas al principio de solidaridad a que se hizo referencia, en principio, las señoras Irley Torres Rodríguez y Alba Cielo Torres Rodríguez,

hermanas del señor Torres, tendrían el deber de auxiliar a su hermano, en especial, como consecuencia de su condición de habitante de calle y en situación de abandono social. En estos casos, la situación de indefensión del agenciado hace que la tutela sea procedente respecto de sus parientes cercanos, en los términos del artículo 42.9 del Decreto 2591 de 1991.

1. Por tanto, las autoridades demandas y las personas vinculadas en el trámite de tutela están legitimadas por pasiva para actuar en este proceso.

1. La Sala también constata que la demanda de tutela cumple con la exigencia de inmediatez61, pues se presentó en un término razonable y proporcionado desde el hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales del señor Torres Rodríguez. Esta se presentó el 10 de marzo de 2022, es decir, un poco más de quince días luego de que la demandante agotara distintas gestiones ante la Secretaría de Desarrollo Social de Armenia y la Secretaría de Salud Departamental del Quindío para trasladar al señor Torres Rodríguez del ambiente hospitalario a un centro de atención para personas en condición de abandono social.

1. Subsidiariedad

1. La Sala constata que la acción de tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, pues el ordenamiento jurídico no prevé ningún mecanismo judicial ordinario para obtener la protección de los derechos fundamentales agenciados, mediante una orden dirigida a una autoridad estatal para su resguardo, ante la condición de abandono social en que se encuentra la persona agenciada62. En efecto, como lo puso de presente la Comisaría Segunda de Familia de Armenia, el señor Torres Rodríguez se encuentra en una situación de

debilidad manifiesta económica y social, asociada, entre otras, a su condición de habitante de calle y a la ausencia de ayuda familiar para su protección.

1. Por las razones expuestas, se acreditan las exigencias de procedibilidad de la demanda de tutela, de legitimación en la causa, inmediatez y subsidiariedad.

1. Planteamiento del problema jurídico sustantivo, método y estructura de la decisión

1. De acuerdo con los antecedentes del caso, le corresponde a la Corte valorar si las autoridades accionadas omitieron la protección de los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y a la asistencia familiar de Óscar Torres Rodríguez, al no haber tomado ninguna medida para su protección luego de que fue dado de alta del centro hospitalario en que se encontraba, y de que tal circunstancia fuera puesta en su conocimiento por parte de la representante legal de la Clínica Central del Quindío S.A.S. En todo caso, en atención a lo indicado en el título 6 supra del acápite de antecedentes, debe la Sala valorar si la resolución del problema jurídico carece o no de objeto, como consecuencia de las decisiones adoptadas en el expediente de tutela identificado con el radicado No. 63001400300420220040 90.

1. Solución del caso: en el asunto bajo examen se configuró una carencia actual de objeto por hecho sobreviniente

1. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la carencia actual de objeto se presenta cuando, durante el trámite de tutela, las circunstancias que dieron origen a la presunta vulneración de derechos fundamentales desaparecen o son alteradas. En tales casos, el amparo pierde su razón de ser como mecanismo extraordinario de protección judicial, de manera que cualquier orden que pudiera emitir el juez constitucional resultaría inocua63.

1. La jurisprudencia constitucional ha identificado tres tipologías de carencia actual de objeto: el hecho superado, el daño consumado y el hecho sobreviniente. La primera ocurre cuando las pretensiones de la solicitud de tutela son satisfechas como resultado de una actuación voluntaria de la parte accionada, antes de que el juez de tutela adopte una decisión. La segundo acaece cuando el daño ocasionado al accionante se torna irreversible, de allí que no sea posible que el juez imparta una orden con el fin de retrotraer la situación violatoria de los derechos fundamentales64. En relación con la tercera, la Corte ha sostenido que esta no es homogénea ni está completamente delimitada y se presenta, entre otros casos, cuando: (i) el accionante asume una carga que no le correspondía, para superar la situación vulneradora de derechos fundamentales; (ii) un tercero, distinto al accionante y al accionado, logra que la pretensión sea satisfecha en lo fundamental o (iii) es imposible proferir alguna orden por razones que no son atribuibles a la parte accionada, o el accionante pierde su interés en el objeto de la litis65.

1. En el asunto bajo examen se configuró una carencia actual de objeto por hecho sobreviniente frente a la presunta vulneración de los derechos a la salud, a la vida digna y a la asistencia familiar del agenciado. En efecto, la solicitud de tutela interpuesta por Luz Marina Estrada Agudelo, en calidad de agente oficiosa de Óscar Torres Rodríguez, tenía por objeto que se tutelaran los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y a la asistencia familiar de este, y, en consecuencia, se ordenara a las entidades accionadas adoptar medidas idóneas para su protección. Mientras se surtía el trámite de revisión, los jueces constitucionales del expediente de tutela identificado con el radicado No. 63001400300420220040 90 protegieron las citadas garantías fundamentales y adoptaron medidas idóneas para su protección.

1. En primera instancia, el 22 de julio de 2022, el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Armenia amparó los derechos del accionante y ordenó al Municipio de Armenia (Secretaría de Desarrollo Social) que, en el término de 15 días, ejecutara “un examen social y económico en torno a la situación del incoante [sic], con el propósito de determinar los programas de

protección a los que será sometido y que han sido diseñados para las personas en situación de calle, posibilitando su ingreso efectivo en un centro de bienestar o que brinde las atenciones necesarias a ese grupo poblacional". Al resolver la impugnación de la sentencia, en providencia del 29 de agosto de 2022, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Armenia confirmó la sentencia de primera instancia y, además, ordenó a la EPS Sanitas S.A.S., valorar y autorizar la atención domiciliaria y atención médica especializada requerida por el accionante.

1. De acuerdo con las pruebas recaudadas en sede de revisión, se encuentra probado que la Secretaría de Desarrollo Social dio cumplimiento al fallo de tutela del 22 de julio de 2022, emitido por el Juzgado Cuarto Civil Municipal de Armenia66, y ubicó a Óscar Torres Rodríguez en el Centro de Bienestar del Anciano El Carmen, en el que se le brinda la atención requerida de acuerdo con su condición de salud. En consecuencia, se advierte que las circunstancias que dieron origen a la presunta vulneración de los derechos fundamentales derechos a la salud, a la vida digna y a la asistencia familiar del señor Torres Rodríguez han desaparecido como consecuencia de las decisiones de tutela adoptadas en el expediente 63001400300420220040 90 y, por lo tanto, resultaría inocua cualquier decisión que esta Sala llegare a tomar frente a las pretensiones de la accionante.

1. Síntesis de la decisión

1. Luego de encontrar satisfechas las exigencias de procedibilidad de la acción de tutela, en particular, de legitimación en la causa por activa, como consecuencia de la agencia oficiosa de los derechos fundamentales de una persona en situación de calle, la Corte debió valorar si el Municipio de Armenia (Secretaría de Desarrollo Social) y el Departamento del Quindío (Secretaría de Salud) omitieron la protección de los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y a la asistencia familiar de Óscar Torres Rodríguez, al no haber tomado ninguna medida para su protección luego de que fue dado de alta del centro hospitalario en que se encontraba, y de que tal circunstancia fue puesta en su conocimiento por parte de la

representante legal de la Clínica Central del Quindío S.A.S.

1. Mientras se surtía el trámite de revisión, Óscar Torres Rodríguez, en nombre propio, promovió demanda de tutela en contra de las mismas entidades, además de la EPS Sanitas S.A.S., para la protección de sus derechos fundamentales a la salud y a la vida digna y, por consiguiente, solicitó se les ordenara posibilitar su ingreso a un lugar en el que se le suministraran los cuidados y protección requeridos como consecuencia de su situación de abandono social.

1. Dado que los jueces constitucionales del citado trámite de tutela protegieron las garantías fundamentales objeto de protección y adoptaron medidas idóneas para el efecto, las cuales, además, fueron cumplidas por las autoridades accionadas, consideró que se había configurado un supuesto de carencia actual de objeto por situación sobreviniente, ya que la vulneración alegada cesó, de allí que una eventual orden de amparo de esta Sala carecería de sentido.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. DECLARAR la carencia actual de objeto en la solicitud de tutela interpuesta por Luz Marina Estrada Agudelo, agente oficiosa de Óscar Torres Rodríguez, y en contra del Municipio de Armenia (Secretaría de Desarrollo Social) y el Departamento del Quindío (Secretaría de Salud), para la protección de los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna del agenciado.

SEGUNDO. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

Con aclaración de voto

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Referencia: Sentencia T-428 de 2022

Expediente: T-8.790.315

Magistrado ponente:

Antonio José Lizarazo Ocampo

Con el debido respeto por las decisiones adoptadas por la Sala Cuarta de Revisión, presento aclaración de voto en relación con la sentencia de la referencia. Coincido con la mayoría en que en el presente caso existía carencia actual de objeto, debido a que las pretensiones

fueron satisfechas con ocasión de la acción de tutela interpuesta por Óscar Torres Rodríguez a nombre propio. Sin embargo, aclaro mi voto porque difiero del análisis de legitimación por activa que adelantó la Sala en este caso y, en concreto, del examen de los requisitos normativos de la agencia oficiosa.

De acuerdo con el inciso 2 del artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, la procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela está supeditada al cumplimiento de dos "requisitos normativos"67: (i) la manifestación del agente oficioso de estar actuando en tal calidad y (ii) la imposibilidad del agenciado de defender directamente sus derechos68. Estos requisitos buscan preservar la autonomía de la voluntad69 del titular de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados y evitar que, "sin justificación alguna, cualquier persona pueda actuar en nombre y representación de otra"70. Considero que en este caso ninguno de estos requisitos normativos se encontraba acreditado.

Segundo. El señor Torres Rodríguez no se encontraba imposibilitado para presentar la acción de tutela a nombre propio. La mayoría de la Sala encontró que "las circunstancias que habrían imposibilitado que el señor Torres Rodríguez promoviera la defensa de sus derechos, (…) se derivarían objetivamente de su condición de habitante de calle, y de las múltiples afecciones de salud que padecía". Reconozco que la jurisprudencia constitucional ha admitido que el examen de legitimación por activa debe ser flexibilizado en los casos en los que el agenciado es un habitante de calle que padece graves quebrantos de salud. Así lo exige el derecho de acceso a la administración de justicia. Sin embargo, la condición de habitante de calle y la situación de vulnerabilidad no son, per se, circunstancias que permitan a cualquier ciudadano agenciar los derechos de estos sujetos. En cada caso, el juez de tutela debe examinar el material probatorio para determinar si en efecto el presunto agenciado no se encontraba en condiciones de presentar la acción de tutela a nombre propio.

Encuentro que en este caso el señor Torres Rodríguez no se encontraba imposibilitado para interponer la solicitud de amparo directamente. Esto es así, porque, de acuerdo con las pruebas que reposan en el expediente, el 7 de julio de 2022, presentó acción de tutela en nombre propio para la protección de sus derechos fundamentales, con el propósito de que se ordenara su traslado del ambiente hospitalario. El cumplimiento de las órdenes proferidas en

esta acción de tutela, configuraron la carencia actual de objeto que la Sala declaró en este caso. En mi criterio, esta circunstancia demuestra que el accionante estaba en capacidad de asumir a nombre propio la defensa de sus derechos fundamentales.

En síntesis, concluyo que en este caso no se reunían las condiciones necesarias para entender acreditada la agencia oficiosa. Por lo tanto, sin perjuicio de la constatación de la carencia actual de objeto, considero que en el presente caso no existía legitimación en la causa por activa.

Con fundamento en estas consideraciones, aclaro mi voto.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

1 Expediente digital T-8.790.315, archivo: “03Tutela.pdf”.

2 Ibid. archivo: “03Tutela”.

3 Ibid. archivo: “reporte paciente”.

4 Ibid. archivo: “04Anexos”, pág. 1 y 2. (fecha 25 de febrero de 2022).

5 Ibid. Pág. 3 y 4. (fecha 28 de febrero de 2022).

6 En el informe aportado por la Clínica se indica: “paciente ingresó con quemadura mixta llama y eléctrica del 55% asc, quien requirió múltiples intervenciones quirúrgicas, portador de gastrostomía, postrado, traído por acompañante quien refiere retiro de la gastrostomía involuntaria, heridas con olor fétido”.

7 Ibid. Pág. 5 y 6. (fecha 28 de febrero de 2022).

8 Ibid. Pág. 2.

9 Ibidem.

10 La cual “conforme a su razón social y al objeto de garantizar el acceso a la prestación de servicios de salud en armonía con el derecho a la salud de los pacientes que necesitas una cama en la institución”.

11 Ibid. archivo: “08AutoAdmisorio con MP (1)”.

12 Ibid. archivo: “19Fallo.pdf”, pág. 3.

13 Ibid. archivo: “18RespuestaSANITAS.pdf”.

14 Ibid. archivo: “14RespuestaComisariaFamilila.pdf”.

15 Ibid. archivo: “17RespuestaPersoneria.pdf”.

16 Ibid. archivo: “16RespuestaADRES.pdf”.

17 Ibid. archivo: “19Fallo.pdf”, pág. 6.

18 Ibid. archivo: “19Fallo.pdf”, pág. 10.

19 Ibid. archivo: “22EscritoImpugnacion (1).pdf”.

20 Ibid. archivo: “005 01-2022-00107-01 Sent2daRevoImproceFalLegiActiva.pdf”.

21 La Sala de Selección de Tutelas Número Siete estuvo integrada por los magistrados Natalia Ángel Cabo y Alejandro Linares Cantillo.

22 Expediente digital T-8.790.315.

23 Ibid. archivo: “RESPUESTA REQ 97710 T-8790315 Auto 27-Sep-22 Pruebas”.

24 Indicó que “actualmente se tiene contrato con Centro de Atención Integral de Habitante de Calle con el contratista GESTIÓN PROFESIONAL EFECTIVA GPE SAS identificado con NIT 901.011.361-1, cuyo objeto contractual es la ‘PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA LA ATENCIÓN DE LOS HABITANTES EN SITUACIÓN DE CALLE EN EL MARCO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE HABITANTE DE CALLE EN EL MUNICIPIO DE ARMENIA’. Con lugar de ejecución en el Departamento de Quindío; Para efectos fiscales el valor total del presente contrato asciende a la suma de SEISCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE

($650.000.000) IVA incluido”.

25 Ibid. archivo: “DP – 100 – 448 RESPUESTA CORTE CONSTITUCIONAL REVISIÓN TUTELA”.

26 Ibid. archivo: “RESPUESTA REQ 97710 T-8790315 Auto 27-Sep-22 Pruebas”.

27 Ibid. archivo: “RESPUESTA A CORTE CONSTITUCIONAL OSCAR TORRES”

28 Con radicado No. 63-001-40-03004-2022-00409-00.

29 Expediente digital T-8.790.315, archivo: “Respuesta caso OSCAR TORRES”.

30 Expediente digital T-8.790.315, archivo: “Respuesta Oficio S.R.J.40.187.11-00398. 2022-00009 OSCAR TORRES RODRIGUEZ”.

31 Expediente digital T-8.790.315, archivo: “2022-00409 FalloConcedeAsignacionHogar”.

33 Ibid. archivo: “005SentenciaModificaConfirma (2)”.

34 Artículo 10, inciso 3, en concordancia con los artículos 46 y siguientes del Decreto 2591 de 1991.

35 En relación con esta forma de legitimación, cfr., entre muchas otras, las sentencias T-312 de 2019 y T-301 de 2017.

36 Se sigue, en especial, lo indicado en la Sentencia T-729 de 2017.

37 En relación con el alcance del principio de prevalencia del derecho sustancial en materia de tutela, cfr., entre otras, las sentencias T-114 de 2010, T-872 de 2002 y T-204 de 1997.

38 A modo de ejemplo, la Sentencia T-729 de 2017 hace referencia a algunas de estas categorías de sujetos, a partir de lo indicado en la Sentencia SU-055 de 2015: los menores de edad, las personas de la tercera edad, las personas amenazadas ilegítimamente en su vida o en su integridad personal, las personas que padecen una discapacidad física, psíquica o sensorial y las que pertenecen a determinadas minorías étnicas o culturales.

39 Sentencia T-742 de 2014.

40 En la Sentencia T-796 de 2009 se hace referencia, por ejemplo, a circunstancias “físicas o mentales” que habilitan la agencia oficiosa; en la T-594 de 2016 a circunstancias fácticas que impiden el acceso al juez constitucional; y en la T-043 de 2015 circunstancias de vulnerabilidad, por no contar con nexos familiares conocidos o por sufrir múltiples padecimientos de salud.

41 Cfr., en especial, las sentencias T-275 de 2009, T-652 de 2008, T-573 de 2008 (que reitera las sentencias T-299 de 2007, T-843 de 2005, T-095 de 2005 y T-1012 de 1999), T-197 de 2003 y T-452 de 2001.

42 Cfr., la Sentencia T-398 de 2019.

43 Cfr., la Sentencia T-266 de 2014.

44 Ibidem.

45 En relación con la procedencia de la acción de tutela contra particulares, el artículo 42.9 del Decreto 2591 de 1991 dispone que esta procede contra las acciones y omisiones de particulares “[c]uando la solicitud sea para tutelar [“cualquier derecho constitucional fundamental”, en los términos de la Sentencia C-134 de 1994] [de] quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela”.

46 En el mencionado artículo se prevé que “Colombia es un Estado social de derecho […] fundada en el respeto de la dignidad humana […] y la solidaridad de las personas que la integran”.

47 “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad […] garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución […]. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, […] y demás derechos y libertades”.

48 “Son deberes de la persona y del ciudadano: […] 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”.

49 Sentencia T-801 de 1998, reiterada en la Sentencia T- 032 de 2020.

50 Sentencia T-422 de 2017, reiterada en la Sentencia T- 032 de 2020.

51 Sentencia C-237 de 1997, reiterada en las providencias C-459 de 2004 y T-032 de 2020.

52 Sentencia T-507 de 2007.

53 Sentencia T-795 de 2010.

54 Sentencia T-533 de 1992, reiterada en los fallos T-1330 de 2001, T-795 de 2010 y T-032 de 2020.

55 En este tipo de casos, como se indica en la providencia en cita, los comisarios de familia tienen un amplio margen de acción para adoptar medidas de protección de la víctima. Igualmente, allí se resalta: “algunas de las acciones relacionadas con el abandono de una persona en situación de debilidad por razones de salud pueden enmarcarse en conductas tipificadas como delitos en el Código Penal, las mismas pueden ponerse en consideración de la Fiscalía General de la Nación para que proceda a determinar: (i) la procedencia de ejercer la acción penal en contra de los responsables ante los jueces competentes, así como (ii) la necesidad de adoptar alguna medida para proteger a la víctima”.

56 Decreto 1285 de julio 22 de 2022, “Por medio del cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 relativo a la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022 -2031”.

57 “Por la cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle y se dictan otras disposiciones”.

58 Esta ley tiene por objeto “establecer los lineamientos generales para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle dirigidos a garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de estas personas, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social” (artículo 1).

59 El parágrafo del citado artículo dispone, además: “Los servicios contemplados en salud serán amparados y cobijados con lo ya existente en el Plan Obligatorio de Salud”.

60 “Por medio del cual se establece la Política Pública de Habitante de la Calle de Armenia 2017-2027 ‘Armenia Ciudad de Derechos”.

61 La jurisprudencia constitucional ha señalado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela carece de término de caducidad. En todo caso, ha precisado que dicha acción debe ser ejercida en un término razonable y proporcionado, a partir del hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales (cfr., en particular, la Sentencia T-038 de 2017). Esta exigencia busca que exista “una correlación temporal entre la solicitud de tutela y el hecho judicial vulnerador de los derechos fundamentales”, de manera que se preserve la naturaleza de la acción, concebida como un remedio de aplicación urgente que demanda la protección efectiva y actual de los derechos invocados. En este sentido, se pueden consultar, entre otras, las sentencias SU-241 de 2015 y T-091 de 2018.

62 El inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política prevé que la acción de tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Asimismo, según dispone el artículo 6.1 del Decreto 2591 de 1991, la tutela no procede “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

63 Al respecto, véanse, entre muchas otras, las sentencias SU-522 de 2019, SU-655 de 2017, SU-225 de 2013, T-988 de 2007, T-033 de 1994, T-570 de 1992, T-535 de 1992 y T-519 de 1992.

64 Cfr., en especial, las sentencias SU-522 de 2019, SU-225 de 2013, SU-540 de 2007, T-009 de 2019, T-403 de 2018, T-216 de 2018, T-213 de 2018, T-481 de 2016, T-585 de 2010 y T-533 de 2009.

65 En especial, las sentencias SU-522 de 2019, SU-655 de 2017, SU-225 de 2013, T-060 de 2019, T-009 de 2019, T-444 de 2018, T-379 de 2018, T-205A de 2018, T-319 de 2017, T-481 de 2016, T-841 de 2011 y T-585 de 2010.

66 Radicado No. 63001400300420220040900.

67 Corte Constitucional, sentencias SU-055 de 2015, T-162 de 2016, T-120 de 2017, T-733 de 2017, T-020 de 2018 y SU-508 de 2020.

68 Corte Constitucional, sentencia SU-150 de 2021.

69 Corte Constitucional, sentencia T-183 de 2017.

70 Corte Constitucional, sentencia T-397 de 2017.