

Sentencia T-517/19

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Se asignó cupo en institución educativa, atendiendo enfoque inclusivo del derecho a la educación de persona en situación de discapacidad

Referencia: Expediente T-7.353.095

Acción de tutela instaurada por Flor Ángela Mondragón Figueroa, en representación de su hija Paula Andrea Patiño Mondragón, contra la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá.

Magistrado Ponente:

Bogotá D.C., treinta (30) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El veinticinco (25) de enero de 2019, Flor Ángela Mondragón Figueroa, en representación de su hija Paula Andrea Patiño Mondragón, instauró acción de tutela contra la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá –en adelante SIDS–, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la educación, igualdad, vida e integridad personal. La señora Mondragón pretende que se le garantice a su hija de diecinueve años un cupo en una institución educativa, cercana a su residencia, que cuente con la infraestructura y recursos necesarios para atender su discapacidad motora y mental leve[1].

B. HECHOS RELEVANTES

2. Paula Andrea Patiño Mondragón nació el 31 de diciembre de 1999 con un diagnóstico de retardo del desarrollo displasia cortical, hemiparesia doble de predominio derecho[2] y epilepsia focal sintomática, cuyo último episodio fue hace siete años, según consta en su historia clínica[3].

3. En razón de su discapacidad, estuvo vinculada desde el 1º de agosto de 2014 hasta diciembre de 2017[4] al Centro Crecer, institución exclusivamente para menores de edad[5], en la que recibió educación con enfoque inclusivo. Al cumplir la mayoría de edad, finalizó el proceso de atención en dicho centro, y fue egresada y remitida a la SIDS para que, en caso de cumplir los requisitos, se efectuara su reubicación en un centro destinado a la atención de mayores de edad.

4. El 1º de diciembre de 2017, la señora Flor Ángela Mondragón Figueroa presentó un derecho de petición ante la SIDS, solicitando información sobre la desvinculación de su hija del Centro Crecer y manifestando la necesidad de continuar con la prestación de los servicios que su hija requiere, pues con sus ingresos, inferiores al salario mínimo, no está en capacidad de cubrirlos de manera particular.

5. El 19 de diciembre de 2017, la SIDS informó a la accionante la necesidad de programar una visita domiciliaria, con el fin de “iniciar el proceso de caracterización y validación de condiciones, para precisar (...) el cumplimiento de criterios para acceder al servicio de Centros Integrarte de Atención Interna o Externa del Proyecto “Por una Cuidad Incluyente y sin Barreras”, de conformidad con (...) la Resolución 764 de 2013 (...) [y] el memorando interno N° 62967 de 2015”[6].

6. El 7 de febrero de 2018 se realizó la visita domiciliaria de validación de condiciones y a raíz de esta, el equipo técnico del servicio social conceptuó que Paula Andrea Patiño Mondragón cumplía con los criterios para ingresar al Servicio de Centros Integrarte de Atención Externa, según lo establecido en la Resolución 764 de 2013 (vigente al momento de la visita)[7].

7. El 7 de febrero de 2018, fue inscrita en lista de espera para el Servicio Social Centros Integrarte de Atención Externa[8].

8. El 23 de febrero de 2018, como respuesta a una petición presentada por la accionante, la SIDS contestó que la prestación de los servicios a Paula Andrea Patiño Mondragón se encontraba pendiente, pues está “[en] lista de espera y su atención se brindará en el momento en que se cuente con la disponibilidad de cupo, (...) [según el] orden cronológico del registro de lista de espera y criterios de priorización”[9].

9. El 14 de junio de 2018 se expidió la Resolución N° 825 y el 2 de noviembre la Circular 033 de 2019 (ambas del SIDS). Las normas antedichas derogaron la Resolución 764 de 2013, estableciendo, entre otras, nuevos criterios de focalización, permanencia, y acceso a los servicios prestados por la SIDS – en los que se establecen los elementos, por ejemplo, para la priorización en el acceso al servicio -. Además, en el artículo 4 de la Resolución N° 825 de 2019 estableció una transición cuyo fin fue aplicar los nuevos criterios a todas las personas que hubiesen acudido al SIDS y que se encontraran, bien sea, en lista de espera o con los servicios suspendidos; Paula Andrea Patiño, al estar en lista de espera, quedó comprendida dentro de esta transición normativa.

10. Como consecuencia, en aplicación a los nuevos criterios, el 4 de febrero de 2019 se realizó una nueva evaluación técnica a Paula Andrea Patiño, en la que se confirmó que continuaba cumpliendo con los criterios para ser beneficiaria de los servicios de atención integral en centros para mayores de edad.

C. RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS Y PRUEBAS RECAUDADAS

11. Mediante auto del 28 de enero de 2019, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá D.C., requirió a la SIDS para que aportara copia de los documentos que considerara necesarios. Además, vinculó a la Alcaldía de Suba, a la Alcaldía Mayor de Bogotá, y a la EPS Sanitas Internacional[10], para que se pronunciaran, aportando las pruebas del caso, sobre los hechos alegados en la demanda de tutela.

12. A través de un escrito del 1º de febrero de 2019, Jennifer Bermúdez Dussán, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la SIDS, contestó la demanda de amparo. Solicitó la declaratoria de improcedencia por falta de legitimación por pasiva, en tanto no hay omisión de un deber ni presunta vulneración a los derechos fundamentales imputable a la entidad[11].

13. Indicó el objeto y funciones de la Secretaría accionada con base en el Decreto Distrital 607 de 2007. Posteriormente, referenció los servicios sociales a cargo de la SIDS dirigidos a la población en situación de discapacidad, y precisó que están “orientados al bienestar social y familiar, (...) [y] no ofrecen servicios en educación, por no encontrarse dentro de nuestras funciones y competencias”[12] (negritas fuera del texto original). Explicó que el acceso a los mismos depende del cumplimiento de los criterios de focalización, priorización, ingreso y egreso que se señalan en la resolución N° 0825 del 14 de junio de 2018[13]. Aseveró que estos servicios, propios del Proyecto 1113 “Por una Ciudad Incluyente y Sin Barreras”, se enmarcan “bajo el concepto de bienes escasos [[14]], los cuales exigen una asignación eficiente y focalizada, a través de criterios de asignación objetivos y específicos”; y al respecto cita las sentencias C-432 de 1997 y T-499 de 1995, proferidas por este Tribunal.

14. Adicionalmente, precisó que Paula Andrea Patiño Mondragón cumplía con los criterios establecidos en la resolución N° 764 de 2013, vigente al momento de realización de la visita técnica – ver supra, 5 –. Sin embargo, anotó que dicha resolución fue derogada por la resolución N° 825 de 2018, y que las personas que están en lista de espera de la SDIS – y cuya calificación se realizó según los criterios establecidos en la resolución N° 764 de 2013 – se encuentran en un periodo de transición de seis meses contado desde el 14 de diciembre de 2018[15]. Por esta razón, a Paula Andrea Patiño Mondragón se le realizó una nueva visita de técnica cuya conclusión fue que continuaba cumpliendo con los criterios vigentes para para ser beneficiaria del servicio Centros Integrarte de Atención Externa[16].

15. Sobre la lista de asignación indicó que: (i) tiene registradas 599 personas (con corte al 25 de enero de 2019)[17], (ii) se ordena cronológicamente; y (iii) “la persona que más tiempo lleva en la misma fue registrada el 4 de julio del año 2013”[18].

16. Por otro lado, mediante escrito del 31 de enero de 2019, Adriana Lucía Jiménez Rodríguez, en calidad de Directora Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C., contestó a nombre de la Alcaldía Local de Suba[19]. Solicitó que se declarara improcedente la acción[20] y que se dispusiera la desvinculación de dicha Alcaldía Local. Preciso que no hay legitimación por pasiva, pues no existe relación alguna entre la Alcaldía que representa y la asignación de cupo que se solicita[21].

17. En escrito del 4 de febrero de 2019, Paola Andrea Rengifo Bobadilla, representante legal para asuntos de salud y tutelas de la EPS Sanitas, solicitó la desvinculación de la EPS[22]. Preciso que el ingreso base de cotización de la accionante, quien aparece como cotizante principal, es de \$ 781.242 pesos (m/cte), y que a la fecha “no hay registros de servicios negados ni pendientes de trámite por parte de la EPS”. Finalmente, indicó que la pretensión de la accionante -asignación de un cupo escolar- no están relacionada con las funciones y competencias legales de la EPS.

18. Mediante auto del 7 de febrero de 2019, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá D.C., vinculó al Servicio Social Centros Integrarte de Atención Externa, para que rindiera un informe respecto de los hechos objeto del litigio[23].

19. En escrito del 8 de febrero de 2019, Rafael René Poveda Camargo, jefe de Oficina Jurídica del Proyecto “Por un Ciudad Incluyente y Sin Barreras”, contestó a nombre del Servicio Social Centros Integrarte de Atención Externa. Solicitó que se denegara el amparo, en tanto la SDIS no ha incurrido en ninguna violación de derechos fundamentales y, por ende, existe falta de legitimación por pasiva[24]. Señaló que Paula Andrea cumple con los criterios vigentes para ser beneficiaria de los servicios según la decisión adoptada en la visita técnica del 04 de febrero de 2019 – ver supra, 9–.

Sentencia proferida por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá D.C.

20. Mediante sentencia del 8 de febrero de 2019, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá resolvió negar el amparo solicitado, por las siguientes razones: (i) Paula Andrea Patiño Mondragón se encuentra inscrita en la lista de espera para el servicio solicitado desde el 7 de febrero de 2018; (ii) la desvinculación obedeció a su mayoría de edad, conforme a que los centros de servicios varían según la edad y el diagnóstico, por lo que “debe entenderse que la entidad [inicialmente] accionada no está trasgrediendo sus derechos fundamentales”[25]; y (iii) finalmente indicó que los servicios solicitados tienen disponibilidad presupuestal limitada. Esta decisión no se impugnó.

E. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

21. Por medio de auto del 31 de mayo de 2019, la Sala de Selección de Tutelas

Número Cinco de la Corte Constitucional dispuso la selección para revisión del expediente T-7.353.095 y correspondió la sustanciación de dicho asunto al Magistrado Alejandro Linares Cantillo[26].

22. Mediante auto del 11 de julio de 2019, el Magistrado sustanciador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, decretó pruebas en sede de revisión. En dicha providencia se requirió de la accionante la sentencia judicial de interdicción o la ratificación de la agencia oficiosa. Finalmente, se preguntó a la SIDS sobre: (i) la lista de espera para el acceso al Servicio Social Centros Integrarte de Atención Externa; (ii) la visita técnica del 4 de febrero de 2019 – ver supra, 9–; y (iii) los criterios de focalización, priorización, ingreso y egreso en el proceso de asignación de los servicios, a cargo de la SIDS.

Intervenciones recibidas en cumplimiento del auto del 11 de julio de 2019

Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS)[27].

23. La entidad, en desarrollo de su misión institucional[28], “realiza acciones que se orientan al desarrollo equitativo de las capacidades y oportunidades de las personas, familias y comunidades urbanas y rurales en situación de pobreza, de vulnerabilidad o de exclusión, para lograr en forma sostenible su integración”[29]. Los servicios prestados en desarrollo de esa función cuentan con criterios de participación, ingreso, priorización y egreso definidos en la resolución N° 825 del 14 de junio de 2018 y en la circular 033 del 2 de noviembre de 2018. Estos criterios responden a “los principios de distribución de bienes escasos (...) garantizando que las personas con mayores necesidades sociales reciban prioritariamente la atención Distrital”[30].

24. En relación con el Servicio Social Centros Integrarte de Atención Externa, indicó que tiene las siguientes características: (i) está dirigido a la atención de personas mayores de 18 años y menores de 59 años 11 meses, con discapacidad cognitiva o discapacidad múltiple asociada a cognitiva; (ii) el servicio promueve el desarrollo y fortalecimiento de competencias en aras de mejorar los niveles de independencia y socialización; (iii) no tiene ninguna connotación en salud y no brinda ningún tipo de actividades de aprendizaje; (iv) la asignación de cupos busca priorizar el acceso al servicio a los ciudadanos en mayor grado de vulnerabilidad; y (v) la disponibilidad de cupos tiene una baja rotación, pues depende del

egreso de algún participante, lo cual ocurre, por ejemplo, cuando existe retiro voluntario, fallecimiento, no cumplimiento del acta de compromiso o cambio del domicilio del beneficiario del programa.

25. Sobre el servicio se resaltó que analiza de manera individual la situación de la persona con discapacidad desde sus habilidades personales, familiares y sociales, y que, estudiado cada caso, se formula el Plan de Atención Individual que determina la ruta de acción, herramientas que se deben emplear, y se hace un registro bimestral de los resultados derivados de los procesos de atención de cada una de las personas beneficiarias del servicio[31]. Cumplidos los objetivos fijados en el referido plan, inicia el proceso de egreso, bien sea por (i) desinstitucionalización, (ii) retiro voluntario manifestado por el beneficiario del servicio o su referente familiar o (iii) remisión a otro proyecto o servicio de la SDIS.

26. Informó que, con corte del 30 de junio de 2019, existen 277 personas en la lista de espera para acceder al Servicio de Centros Integrarte de Atención Externa, a la luz de los requisitos vigentes (Resolución N° 825 del 14 de junio de 2018 y la Circular 033 del 2 de noviembre de 2018). El cambio de criterios “conllevó a la depuración de la lista de espera” y, por esa razón, Paula Andrea Patiño Mondragón ocupó el puesto 251[32].

27. Allegó prueba de que actualmente Paula Andrea Patiño Mondragón recibe atención, pues a pesar de su posición en la lista de espera, en la visita técnica del 4 de febrero de 2019 se constató que tenía como única cuidadora a una mujer de 73 años (Ana Cecilia Mondragón) con lo cual, según las normas vigentes, se acreditó el primer criterio de priorización: “[estar] bajo el cuidado permanente de personas mayores o que el cuidador presente alguna situación que le dificulte o impida ejercer dicho rol”[33].

28. A raíz de la visita del 4 de febrero de 2019, Paula Andrea Patiño Mondragón recibe atención en el Centro Integrarte de Atención desde el 05 de marzo de 2019[34].

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

29. Esta Corte es competente para conocer de la presente acción de tutela, de

conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del auto del 31 de mayo de 2019, proferido por la Sala de Selección de Tutelas Número Cinco de esta Corte, la cual decidió someter a revisión la decisión adoptada por el juez de instancia.

B. CUESTIÓN PREVIA – PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

30. De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, el artículo 1° del Decreto 2591 de 1991, y la reiterada jurisprudencia de esta Corte[35], la tutela es una acción de carácter residual y subsidiario, mediante la cual toda persona[36] podrá solicitar, ya sea por sí misma o a través de su representante o quien agencie sus derechos, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, en relación con la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de un particular encargado de la prestación de un servicio público, o cuya conducta afecte gravemente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión – en los términos desarrollados en el artículo 42 del citado Decreto 2591 de 1991 –.

31. De esta manera, por su naturaleza residual y subsidiaria, la acción de tutela puede ser ejercida como mecanismo de protección definitivo o transitorio. Procederá como mecanismo transitorio cuando a pesar de contar con otro medio de defensa idóneo, se ejerza para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable; y como mecanismo definitivo cuando (i) el accionante no cuente con otro medio de defensa judicial, o (ii) existiendo, esa vía carezca de idoneidad y eficacia para la protección integral de los derechos fundamentales afectados[37].

32. Antes de realizar el estudio de fondo del expediente seleccionado, la Sala analizará, en primer lugar, si la demanda de tutela en el presente caso cumple con los requisitos generales de procedencia.

33. Legitimación por activa: De conformidad con el artículo 86 de la Carta Política “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar [...], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales” (subrayadas fuera del texto original)[38]. En desarrollo de esta norma, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 reguló varias posibilidades para la representación en esta clase de juicios, de donde se desprende que están legitimados por activa, el titular de los derechos

fundamentales presuntamente vulnerados, o un tercero, siempre y cuando, acredite tener alguna de las siguientes condiciones: (i) representante del titular de los derechos; (b) agente oficio; o (c) Defensor del Pueblo o Personero Municipal.

34. En el caso en cuestión, la señora Flor Ángela Mondragón Figueroa instauró la acción de tutela en nombre de su hija Paula Andrea. Sin embargo, la Sala de Revisión encuentra que esta es mayor de edad y, en consecuencia, existe presunción de capacidad[39] por disposición del artículo 1503 del Código Civil.

35. Ahora, para entender la relación entre los padres y sus hijos mayores de edad corresponde hacer una serie de precisiones sobre la patria potestad. De manera inicial, el artículo 44 de la Constitución dispone que “[l]a familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar (...) el ejercicio pleno de sus derechos”. Por otro lado, el artículo 54 del Código General del Proceso establece que están habilitadas para comparecer al proceso, por sí mismas, “[l]as personas que pueden disponer de sus derechos” y prevé que, en ejercicio de la patria potestad, los padres representan a sus hijos, lo cual es armónico con los artículos 288 y 306 del Código Civil[40] y el artículo 14 del Código de Infancia y Adolescencia[41]. De modo que la representación legal de menores de edad recae, por regla general, en los padres como resultado del ejercicio de la patria potestad, la cual se caracteriza por la temporalidad, irrenunciabilidad, y el carácter personal, intransferible e indisponible.

36. Sobre la temporalidad, corresponde precisar que la patria potestad se extingue con el cumplimiento de alguna de las causales legales de emancipación, o se suspende. Sobre esto, la jurisprudencia constitucional ha precisado que:

“[es] una institución temporal y precaria. Lo primero, por cuanto, por regla general, el hijo sólo está sujeto a ella por el tiempo necesario para su formación y desarrollo, esto es, hasta cumplir la mayoría de edad -los 18 años-; y la precariedad, porque quien la ejerce, puede verse privado de ella, si en el ejercicio de la misma no ajusta su comportamiento a los propósitos altruistas que la justifican”[42] (subrayadas fuera de texto).

37. Es claro que con la mayoría de edad los padres pierden la calidad de representantes de sus hijos, pues cumplidos los dieciocho años la capacidad de hecho, como atributo de la personalidad, implica “tanto a la aptitud de ser titular de derechos

(capacidad de goce) como a la aptitud de disponer de ellos (capacidad de ejercicio)”[43].

Sobre la capacidad de goce, es necesario resaltar que se predica de todo sujeto con independencia de su edad. En relación con la capacidad jurídica o de ejercicio, la legislación civil fijó un límite cuya función es proteger a quien se obliga, pues vía presunción legal (artículo 1503 del Código Civil) se pretende que el obligado “posea la facultad reflexiva o racional necesaria para entender lo que jurídicamente conviene o perjudica en el campo económico”. Como resultado de ello, a determinados sujetos la ley los considera incapaces –ver, por ejemplo, el artículo 1504 del C.C.–, y su protección consiste en que deben acudir a un representante legal que sustituya parcial o complemente la facultad reflexiva o racional que puede estar en estado de formación o consolidación.

38. En el caso de la referencia, Paula Andrea Patiño Mondragón es mayor de edad, y no existe prueba sobre su declaración de interdicción[44], lo que permite deducir que tiene capacidad para actuar, al tenor del artículo 1503 del Código Civil. De este modo, en calidad de representante legal, la señora Flor Ángela Mondragón carece de capacidad para actuar en nombre de su hija.

39. Ahora bien, en atención a la condición de discapacidad mental de Paula Andrea, debidamente respaldada por su historia clínica y los conceptos técnicos de diferentes visitas – ver supra, 2, 6, y 10– la capacidad de hecho de una persona con discapacidad mental debe ser entendida a la luz de la Ley 1306 de 2009, y específicamente según (i) el principio de autonomía individual[45] y (ii) el hecho de que “[l]a incapacidad jurídica de las personas con discapacidad será correlativa a su afectación, sin perjuicio de la seguridad comercial y el derecho de los terceros que obren de buena fe” (subrayados fuera del texto original)[46].

40. Ante esto, y con base en la protección reforzada sobre las personas en condición de discapacidad, la Sala deberá abordar si en el presente caso se cumplen los presupuestos de la figura de la agencia oficiosa en tutela, sobre la cual la jurisprudencia constitucional ha señalado una serie de requisitos que deben acreditarse para su admisibilidad:

“Según lo mencionado en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, es necesario que (i) quien pretende actuar como agente oficioso manifieste en el escrito de tutela esa calidad, y (ii) que se acredite que la persona cuyos derechos se agencian no se encuentre en

condiciones de promover su defensa[47](...). Adicionalmente, de acuerdo con esta misma norma, (iii) no es de la esencia que exista una relación formal entre quien actúa como agente y aquel cuyos derechos se agencian"[48].

41. Con base en lo expuesto, es preciso indicar que en el presente caso la acción de tutela se ajusta al estándar legal y jurisprudencial de admisibilidad de la agencia oficiosa porque (i) existe una manifestación de la señora Flor Ángela Mondragón que pone en evidencia y demuestra – a pesar de que erróneamente invoca el título de representante –, que actúa en nombre de otro y en busca de la protección de derechos ajenos presuntamente vulnerados; y (ii) la imposibilidad de defender los derechos a nombre propio está acreditada por la condición de discapacidad mental de Paula Andrea Patiño Mondragón, y por sus limitaciones psicosociales y restricciones de movilidad, probadas según consta en su historia clínica y los conceptos técnicos de calificación realizados por la SDIS – ver supra, 2, 6, y 10 –.

42. Si bien es cierto que en el escrito de tutela no se encuentra referencia a la calidad de agente oficioso como tal, sí se evidencia el hecho de que la accionante busca el acceso a la administración de justicia para su hija, quién por su condición de discapacidad está imposibilitada para hacerlo por sí misma. Entonces, teniendo en cuenta que no existe tarifa legal probatoria en materia de agencia oficiosa en tutela, la Sala debe evaluar estas circunstancias a la luz de la prevalencia del derecho sustancial. Siendo así, en armonía con la sentencia SU-055 de 2015, en el presente caso es claro "(i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) (...) en la tutela se manifiest[a] esa circunstancia", por lo cual, se encuentran acreditados los requisitos que se exigen para la agencia oficiosa en tutela y con ello, el de legitimación en la causa por activa.

43. Legitimación por pasiva: El artículo 86 CP establece que la acción de tutela puede ejercerse ante la "acción o la omisión de cualquier autoridad pública [y que] la ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo [...]". El artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 desarrolló ese mandato constitucional en lo relativo a la demanda de amparo dirigida contra particulares[49]. En concordancia con las citadas disposiciones, esta corporación, según los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991, ha estimado que la tutela procede cuando el sujeto pasivo de la

tutela es una autoridad pública cuya acción u omisión amenace o viole un derecho fundamental.

44. A juicio de la accionante, la secretaría accionada incurrió en una omisión al no garantizarle un cupo a su hija, aun cuando su personal técnico conoció y certificó el avanzando grado de la discapacidad. Como consecuencia, al tratarse de una autoridad de orden distrital a la cual se le cuestiona la posible vulneración a derechos fundamentales, se encuentra legitimada por pasiva en el presente trámite de tutela.

45. Inmediatez: En relación con la inmediatez, la jurisprudencia ha sostenido que la acción de tutela no tiene un término de caducidad[50], pues el artículo 86 de la Constitución dispone que puede instaurarse “[...] en todo momento y lugar [...]”. No obstante, esta Corte también ha indicado que lo anterior no supone una facultad para presentar la acción de tutela en cualquier tiempo, pues una interpretación semejante pondría en riesgo la seguridad jurídica y desnaturalizaría la acción misma, concebida como un mecanismo de “protección inmediata”.

46. A partir de lo expuesto, se ha entendido que la presentación de la tutela debe obedecer al criterio de razonabilidad, so pena de declarar su improcedencia[51]. Ahora bien, no existen reglas estrictas e inflexibles para la determinación de la razonabilidad del plazo, de manera que corresponde al juez constitucional evaluar, a la luz de las circunstancias de cada caso, lo que sería un plazo adecuado.

47. Para el caso concreto, la Sala concluye que la tutela se presentó dentro de un término prudente y razonable, toda vez que transcurrió menos de un año entre la inscripción inicial de Paula Andrea Patiño Mondragón en la lista de espera – 7 de febrero de 2018 – y la interposición del amparo – 25 de enero de 2019 –. Cabe recordar que en los meses comprendidos por el lapso antedicho, la accionante fue persistente en la búsqueda de un cupo para acceder a los servicios de la SDIS, y como expresión de su conducta diligente se resalta la petición presentada.

48. Subsidiariedad: a la luz del artículo 86 de la Constitución, los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia[52], la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario. Por esta razón, solo procede como mecanismo de protección definitivo (i) cuando el presunto afectado no

disponga de otro medio de defensa judicial; o (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto[53]. Además, procederá como mecanismo transitorio cuando se trate de evitar la consumación de un perjuicio irremediable respecto de un derecho fundamental. También, la procedencia como mecanismo transitorio exige acreditar: (i) la temporalidad, vista como la afectación inminente; (ii) la urgencia de las medidas en la protección del derecho amenazado; (iii) la gravedad en el grado de afectación del derecho; y (iv) el carácter impostergable de las medidas para garantizar la protección del derecho[54].

49. De este modo, acreditar el requisito de subsidiariedad exige que el peticionario despliegue de manera diligente las acciones judiciales que estén a su disposición, cuando ellas sean idóneas y efectivas para la protección de los derechos que se consideran vulnerados o amenazados. En esa medida, se ha sostenido que “una acción judicial es idónea cuando es materialmente apta para producir el efecto protector de los derechos fundamentales, y es efectiva cuando está diseñada para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados”[55]. Ambos requisitos deben ser apreciados a la luz de los hechos del caso concreto, pues situaciones individuales como la condición de sujeto de especial protección constitucional –como, por ejemplo, niños, niñas y adolescentes, personas cabeza de familia, de la tercera edad o en situación de discapacidad– y la condición de debilidad manifiesta, inciden en este estudio, y repercuten en un “examen de procedencia de la tutela (...) menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos”[56].

51. En el presente asunto, la Sala considera que se cumple el requisito de subsidiariedad de la acción de tutela como mecanismo definitivo, en tanto: (i) se trata de una mujer en condición de discapacidad y por ello, sujeto de especial protección constitucional; (ii) existe una potencial amenaza de derechos fundamentales; y (iii) para acceder al servicio solicitado, que es de carácter prestacional, no existe un medio un ordinario.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

52. Corresponde a esta Sala de revisión determinar si la entidad accionada vulneró los derechos fundamentales a la igualdad, vida digna y educación de Paula Andrea Patiño Mondragón al dilatar el acceso al Servicio Social Centros Integrarte de Atención Externa prestado por la SIDS aduciendo su posición en la lista de espera.

53. Antes de resolver el interrogante planteado, es necesario verificar si, en el caso bajo estudio, se presenta el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, con ocasión de la información allegada a esta Corte (ver supra, 27), en la que consta que actualmente Paula Andrea recibe el servicio solicitado en sede de tutela y que obra como usuaria activa del mismo en el sistema.

54. Previo a desarrollar la metodología de análisis propuesta, es necesario tener presente que, en sede de revisión (ver supra, 27) se puso en conocimiento de la Sala que actualmente Paula Andrea recibe el servicio solicitado en sede de tutela. Por lo anterior, en primer lugar, se abordará la posible carencia actual de objeto, con el fin de determinar si en el caso concreto de Paula Andrea Mondragón, se encuentran acreditados los supuestos para su configuración

D. CARENIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

55. La tutela puede dar lugar a varios escenarios en el momento de proferir el fallo, entre ellos, puede ocurrir que (i) los hechos que dieron lugar a la presunta vulneración e invocación del amparo subsistan, caso en el cual, de ser procedente, el juez debe emitir un pronunciamiento de fondo, o (ii) que ocurra una variación en los hechos que originaron el proceso, de tal forma que, por situaciones ajenas al mismo, cualquier pronunciamiento que pudiera hacer el juez sobre las pretensiones planteadas por el accionante “caería en el vacío”[58].

56. En el curso del trámite de revisión, que concluye con un pronunciamiento judicial de este Tribunal con efectos de cosa juzgada, también pueden presentarse las dos situaciones antedichas. Entonces, es posible que la presunta vulneración subsista, o que, por una variación en los hechos, carece de sentido un pronunciamiento de la Corte Constitucional. El segundo supuesto ha sido denominado carencia actual de objeto, y puede darse en tres modalidades: hecho superado, daño consumado o situación sobreviniente.

57. El hecho superado se encuentra previsto en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991[59]. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación[60] ha precisado que es aquel que se configura cuando entre el lapso de instauración de la tutela y el momento en que el juez va a proferir la respectiva sentencia desaparece la vulneración de los derechos alegados por una satisfacción íntegra de las pretensiones de la demanda, debido a hechos atribuibles a la entidad accionada. Como resultado, cesa la afectación y con ello, la tutela carece de objeto. Dicho en otras palabras: “tiene lugar cuando desaparece la vulneración o amenaza al derecho fundamental invocado”[61]. Ahora bien, la configuración del hecho superado, en los términos antedichos, permite que el juez de tutela realice observaciones sobre los hechos que dieron lugar a la instauración de la acción, ya sea para conminar a la parte pertinente a evitar su repetición o advertir su falta de conformidad con la Constitución[62].

58. Entonces, en situaciones de hecho superado deben verificarse tres presupuestos desde el punto de vista fáctico para hablar en propiedad de esta figura:

“1. Que con anterioridad a la interposición de la acción exista un hecho o se carezca de una determinada prestación que viole o amenace violar un derecho fundamental del accionante o de aquél en cuyo favor se actúa.

2. Que durante el trámite de la acción de tutela el hecho que dio origen a la acción que generó la vulneración o amenaza haya cesado.

3. Si lo que se pretende por medio de la acción de tutela es el suministro de una prestación y, dentro del trámite de dicha acción se satisface ésta, también se puede considerar que existe un hecho superado”[63].

E. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

59. En el asunto objeto de análisis, la Sala deberá determinar, en primer lugar, si en el caso de Paula Andrea Patiño Mondragón existe una carencia actual de objeto.

60. A partir de las pruebas aportadas en sede de revisión, la Sala constató que, con posterioridad a la decisión judicial que se revisa, existió (i) una visita del cuerpo técnico especializado del SIDS del 4 de febrero de 2019, en la que se reafirmó que Paula Andrea

Patiño Mondragón cumple los criterios para ser beneficiaria del Servicio de Centros Integrarte de Atención Externa; y (ii) la autorización que permite verificar que Paula Andrea Patiño Mondragón recibe desde el 5 de marzo del 2019 el servicio solicitado.

61. Siendo así, según lo expuesto anteriormente en esta providencia, la Sala considera que respecto de Paula Andrea Patiño Mondragón, se configura una carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que las pretensiones planteadas en la acción de tutela ya fueron satisfechas íntegramente, por una acción propia y ejecutada por la entidad accionada, lo que sin duda ha hecho que la señora Flor Ángela Mondragón Figueroa pierda interés en el resultado de la demanda bajo examen, y a su vez, haría inocuo cualquier pronunciamiento u orden que esta Sala pudiera impartir al respecto.

F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

62. Acorde con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta providencia, le correspondió a la Sala Cuarta de Revisión determinar si las entidades accionadas habían vulnerado los derechos fundamentales a la igualdad, vida digna y educación de la hija de la accionante al supeditar el cupo del Servicio de Centros Integrarte de Atención Externa a la rotación de la lista de espera. Se pretendía por parte de la madre de la tutelante que se ordenara a la Secretaria accionada adelantar los trámites a su cargo tendientes a asignarle a Paula Andrea Patiño un cupo en un centro de servicios cercano a su domicilio.

63. Una vez superado el examen de procedencia de la acción de tutela del caso sometido a revisión y como resultado del acervo probatorio recaudado, la Sala Cuarta de Revisión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional a la que hace referencia la Sección II.E, logró constatar la configuración del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado considerando que la posible amenaza o vulneración a los derechos fundamentales invocados por la accionante había desaparecido, al evidenciarse que Paula Andrea Patiño Mondragón recibe desde el 05 de marzo de 2019 el servicio solicitado en sede de tutela. De esta forma, la Sala encuentra que la posible afectación a los derechos fundamentales de la hija de la accionante ha desaparecido y que, de esta manera, cualquier orden que imparta el juez constitucional en este caso, “caería al vacío”.

67. En consecuencia, esta Sala revocará el fallo proferido por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá D.C que negó la acción de tutela y en su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado, por las razones expuestas en esta sentencia.

III. 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.- REVOCAR la sentencia del 8 de febrero de 2019, proferida por el Juzgado Noveno Civil Municipal de Bogotá D.C. que negó la tutela, y en su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado, por las razones expuestas en esta sentencia.

Segundo.- LIBRAR, a través de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Según consta en cuaderno 1, folio 15.

[2] Según consta en cuaderno 1, folios 6 y 8.

[3] Ver cuaderno 1, folios 8 -10.

[4] Cuaderno 1, folio 89.

[6] Según consta en cuaderno 1, folio 3.

[7] Según consta en cuaderno 1, folio 90. La resolución vigente actualmente es la N° 825 de 2018.

[8] Según consta en cuaderno 1, folio 89 y 153.

[9] Según consta en cuaderno 1, folio 3. Como fundamentos de derecho, en relación con la lista de espera, citan: (i) la resolución 764 de 2013, modificada por el memorando interno N° 62967 de 2015; (ii) el artículo 13 de la Constitución; y (iii) la sentencia C-423 de 1997, en relación con la distribución de los bienes escasos.

[10] Según consta en cuaderno 1, folio 19.

[11] Según consta en cuaderno 1, folios 92 y 94.

[12] Ibíd.

[13] Con respecto al Servicio Social Centros Integrarte en Atención Externo, precisó que, según la Resolución N° 0825 del 14 de junio de 2018, es un “Servicio orientado a la atención de personas con discapacidad cognitiva o discapacidad múltiple asociada a una discapacidad cognitiva mayores a 18 años y menores a 59 años 11 meses que requieran apoyos intermitentes limitados, extensos y generalizados. Se promueve el desarrollo y fortalecimiento de competencias que permita a las personas con discapacidad alcanzar mayores niveles de independencia y socialización” (subrayados propios). Según consta en cuaderno 1, folio 82.

[14] Los pasos de acceso a los bienes escasos, según el Proyecto 1113, son: (i) la solicitud del servicio, que no constituye una garantía inmediata de vinculación al proyecto, y es donde se establecen las solicitudes en orden cronológico, como principio garante de equidad y respeto a los derechos de los ciudadanos; (ii) la selección y formalización del ingreso de las personas con discapacidad, que exige, en cumplimiento del derecho a la igualdad y al debido proceso, “verificar la existencia de cupos disponibles y seguir rigurosamente el orden de una lista de personas en esperar, la cual podrá variar solamente en casos cuya situación requiera una atención de mayor urgencia o priorización” (negritas propias). Ver, cuaderno 1, folio 84.

[15] El periodo de transición fue establecido en resolución N° 2415 de 2018. Ver cuaderno

1, folios 90 y 91.

[16] Según consta en cuaderno 1, folio 91.

[17] Según consta en cuaderno 1, folio 87.

[18] Según consta en cuaderno 1, folio 91.

[19] Representación judicial ejercida de conformidad con el poder general otorgado por Juan Miguel Durán Prieto, Secretario General del Gobierno. Ver: cuaderno de revisión, folios 105 -109.

[20] Según consta en cuaderno 1, folio 99.

[21] Según consta en cuaderno 1, folio 126.

[22] Según consta en cuaderno 1, folio 129.

[23] Según consta en cuaderno 1, folio 130.

[24] Según consta en cuaderno 1, folios 155 y 157.

[25] Según consta en cuaderno 1, folio 137.

[26] Según consta en cuaderno de revisión, folio 10.

[27] Suscrito por María Carmenza Valverde Pineda, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la SDIS. Ver folios 30 - 120.

[28] Decreto Distrital 607 de 2007, artículo 1.

[29] Ver cuaderno de revisión, folio 31.

[30] Ibíd.

[31] Ver cuaderno de revisión, folio 34.

[32] Ver cuaderno de revisión, folio 33.

[33] Ver cuaderno de revisión, folio 33.

[34] Ver cuaderno de revisión, folio 37.

[35] Ver, entre otras sentencias, T-022 de 2017, T-533 de 2016, T-030 de 2015, T-097 de 2014, T-177 de 2011, y C-543 de 1992.

[36] Ver, por ejemplo, las sentencias T-250 de 2017, T-406 de 2017, T-421 de 2017, T-020 de 2016. En la sentencia T-020 de 2016 la corte manifestó “Desde sus inicios esta Corte ha sido enfática en señalar que, la acción de tutela tiene como una de sus características esenciales la del ejercicio informal, es decir que no limita las posibilidades de acudir a ella por razones de nacionalidad, sexo, edad, origen de raza o capacidades intelectuales, razón por la cual es factible que la ejerzan los niños, los indígenas, los presos, los campesinos, los analfabetas y en general todo individuo de la especie humana que se halle dentro del territorio colombiano”.

[37] Ver sentencia T-03 de 1992.

[38] En la sentencia SU -377 de 2014 se establecieron algunas reglas en relación con la legitimación por parte activa, para lo cual precisó, en términos generales, que (i) la tutela es un medio de defensa de derechos fundamentales, que toda persona puede instaurar “por sí misma o por quien actúe a su nombre”; (ii) no es necesario, que el titular de los derechos interponga directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre; y (iii) ese tercero debe, sin embargo, tener una de las siguientes calidades: a) representante del titular de los derechos, b) agente oficioso, o c) Defensor del Pueblo o Personero Municipal.

[39] En el mismo sentido se estructura la Ley 1996 de 2019.

[40] Código Civil, Artículo 306. Representación Judicial del hijo. Modificado por el art. 39, Decreto 2820 de 1974. El nuevo texto es el siguiente: “La representación judicial del hijo corresponde a cualquiera de los padres (...)”.

Código Civil, Artículo 288. Definición de patria potestad. Subrogado por el art. 19, Ley 75 de 1968, así: “La patria potestad es el conjunto de derechos que la ley reconoce a los padres sobre sus hijos no emancipados, para facilitar a aquéllos el cumplimiento de los deberes

que su calidad les impone.

Corresponde a los padres, conjuntamente, el ejercicio de la patria potestad sobre sus hijos (...)"

[41] Ley 1098 de 2006, artículo 14. LA RESPONSABILIDAD PARENTAL. "La responsabilidad parental es un complemento de la patria potestad establecida en la legislación civil. Es además, la obligación inherente a la orientación, cuidado, acompañamiento y crianza de los niños, las niñas y los adolescentes durante su proceso de formación. Esto incluye la responsabilidad compartida y solidaria del padre y la madre de asegurarse que los niños, las niñas y los adolescentes puedan lograr el máximo nivel de satisfacción de sus derechos.

En ningún caso el ejercicio de la responsabilidad parental puede conllevar violencia física, psicológica o actos que impidan el ejercicio de sus derechos".

[42] Ver sentencia C-145 de 2010.

[43] Ver sentencia C-534 de 2005, en referencia al artículo 1502 del Código Civil la misma sentencia establece que "el artículo 1502 del C.C citado, el cual establece la regla general de la capacidad para obligarse (capacidad de hecho), no puede ser entendido sino bajo el supuesto consistente en que según el estado (condición personal), se deriva cierta capacidad de derecho, luego también, cierta capacidad de hecho".

[44] En sede de revisión se intentó suplir la deficiencia probatoria y se requirió la sentencia judicial, de existir, que declaró la interdicción, sin embargo, la accionante no la allegó.

[45] Ley 1306 de 2009, artículo 3, literal (a): "El respeto de su dignidad, su autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones y su independencia"

[46] Ley 1306 de 2009, artículo 2.

[47] Ver sentencia T-044 de 1996.

[48] Ver sentencia T-218 de 2017.

[49] En Sentencia C-134 de 1994, la Corte señaló que "la acción de tutela procede contra particulares que prestan un servicio público, debido a que en el derecho privado opera la

llamada justicia conmutativa, donde todas las personas se encuentran en un plano de igualdad. En consecuencia, si un particular asume la prestación de un servicio público - como de hecho lo autoriza el artículo 365 superior- o si la actividad que cumple puede revestir ese carácter, entonces esa persona adquiere una posición de supremacía material - con relevancia jurídica- frente al usuario; es decir, recibe unas atribuciones especiales que rompen el plano de igualdad referido, y que, por ende, en algunos casos, sus acciones u omisiones pueden vulnerar un derecho constitucional fundamental que requiere de la inmediata protección judicial”.

[50] Ver sentencia C-543 de 1992.

[51] Ver sentencia SU-961 de 1999.

[52] Ver, entre otras, las sentencias T-01 de 1992, T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015 y T-317 de 2015.

[53] Ver sentencia T-040 de 2016.

[54] En sentido similar ver las sentencias T-225 de 1993, C-531 de 1993 y SU-124 de 2018.

[56] Ver sentencia SU-124 de 2018.

[57] Ver sentencia T-443 de 2004, reiterada por T-170 de 2007.

[58] Ver sentencia T-107 de 2018.

[59] “Artículo 26. Cesación de la actuación impugnada. Si estando en curso la tutela, se dictare resolución, administrativa o judicial, que revoque, detenga o suspenda la actuación impugnada, se declarará fundada la solicitud únicamente para efectos de indemnización y de costas, si fueren procedentes (...) El recurrente podrá desistir de la tutela, en cuyo caso se archivará el expediente”. (Resaltado por fuera del texto original).

[60] Ver sentencias, entre otras, SU-540 de 2007, T-107 de 2018 y T-060 de 2019.

[61] Ver sentencia T-297 de 2019.

[62] Ver sentencia T-107 de 2018.

[63] Ver sentencia T-297 de 2019, reiterando la sentencia T-238 de 2017.