TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-182/24

DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIAL SOCIAL INTEGRAL-Vulneración al no otorgar cupo en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor

(La entidad accionada) vulneró el derecho a la protección y asistencia social integral de la (accionante). Esto, debido a que (i) durante más de tres meses, no otorgó un cupo en el CBA, pese a que la accionante se encontraba en situación de extrema vulnerabilidad, (ii) la falta de cupos en el CBA era imputable al incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en materia de cobertura; y (iii) no brindó ninguna medida alternativa de protección, mientras procuraba un cupo en el CBA.

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

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Hecho superado por pretensión satisfecha

(…) operó una carencia actual de objeto por hecho superado. Esto es así, porque, voluntariamente, la accionada permitió el ingreso de la (accionante) al CBA… donde ha gozado del acompañamiento de profesionales de la salud en enfermería. Los servicios que brindan estos profesionales abarcan cuidados y atenciones mediante fisioterapeutas, manipuladores de alimentos y personal de servicios generales. Además, en relación con el derecho a la salud, de acuerdo con la información remitida, la agenciada recibe atención en salud a través de órdenes dadas por las entidades prestadoras de salud según el caso

PROTECCION DEL ADULTO MAYOR-Deberes prestacionales y asistenciales

ADULTO MAYOR-Sujeto de especial protección constitucional

CONVENCIÓN INTERAMERICANA SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE

LAS PERSONAS MAYORES-Contenido y alcance

MANDATO DE PROGRESIVIDAD EN MATERIA DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Obligaciones para el Estado

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Gradualidad y progreso en sentido estricto

DERECHO A LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIAL SOCIAL INTEGRAL-Garantías y obligaciones a cargo del Estado

Conforme a la ley y la jurisprudencia constitucional, este derecho: (i) Garantiza que estos sujetos tengan acceso a un sistema integral de subsidios, auxilios y cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda. (ii) Impone al Estado -Nación y entidades territoriales- la obligación de otorgar a estos sujetos servicios de cuidado a largo plazo gratuitos en instituciones de atención y protección social.

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Juicio de imposibilidad

REPÚBLICA DE COLOMBIA
CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Séptima de Revisión

SENTENCIA T-182 de 2024

Referencia: Expediente T-9.805.634

Accionante: Javier Vargas Ruíz, como agente oficioso de María del Carmen Becerra Ortiz
Accionada: Municipio de Arauca Secretaría Municipal de Inclusión Social

Magistrada sustanciadora:

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil veinticuatro (2024)

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Paola Andrea Meneses Mosquera, quien la preside, así como por el magistrado José Fernando Reyes Cuartas, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

Síntesis de la decisión

La acción de tutela. El 31 de julio de 2023, el señor Javier Vargas Ruíz interpuso acción de tutela en contra del Municipio de Arauca Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Arauca, como agente oficioso de la señora María del Carmen Becerra Ortiz. Consideró que la entidad territorial vulneró los derechos fundamentales de la agenciada a la vida, dignidad humana e integridad personal. Lo anterior, por cuanto la entidad denegó el ingreso de la señora Becerra Ortiz al Centro de Bienestar del Adulto Mayor del municipio (CBA) por insuficiencia de cupos. Lo anterior, pese a que la señora Becerra Ortiz era un sujeto de especial protección y se encontraba en situación de vulnerabilidad derivada de su avanzada edad, los graves padecimientos de salud que la aquejaban y el estado de abandono en el que estaba.

El Municipio de Arauca, a través de la Secretaría Municipal de Inclusión Social, sostuvo que no había vulnerado los derechos fundamentales de la señora Becerra Ortiz. En su criterio, la negativa se encontraba justificada porque el CBA tenía una capacidad de institucionalizar a 38 adultos mayores, cupos que ya estaban ocupados. Con todo, informó que priorizaría la solicitud del accionante.

Hechos ocurridos con posterioridad al trámite de instancia. Luego, durante el trámite de revisión en la Corte Constitucional, la entidad territorial informó a la Sala que, el 13 de

octubre de 2023, la señora María del Carmen Becerra Ortiz ingresó al CBA, lugar en el que goza del cuidado de profesionales de enfermería.

Decisión de la Sala Séptima. La Sala concluyó que en este caso operó la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con la pretensión de ingreso de la señora María del Carmen al CBA. Esto, debido a que el 13 de octubre de 2023 la señora María del Carmen Becerra Ortiz ingresó a ese centro. No obstante, la Sala consideró procedente emitir un pronunciamiento de fondo a fin de remediar la situación inconstitucional que originó la acción de tutela, corregir la decisión de tutela de única instancia y avanzar en la comprensión del derecho fundamental a la protección y asistencia social integral del adulto mayor.

La Sala reiteró que, a pesar de su alto contenido prestacional, la obligación de otorgar a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, y sin una familia o red de apoyo, servicios permanentes y gratuitos de cuidado en instituciones de protección, es una obligación de garantía de cumplimiento inmediato o en breve tiempo que forma parte del ámbito de protección del derecho a la protección y asistencia social integral.

La Sala resaltó que conforme a la doctrina del Comité DESC y la jurisprudencia constitucional, la categorización de esta obligación como una de garantía de cumplimiento inmediato o en breve tiempo no implica que cualquier falta de provisión de cupos a un adulto mayor constituya, per se, una vulneración iusfundamental. Sin embargo, sí supone que, para justificar la negativa, la entidad territorial correspondiente debe demostrar que (a) implementó todas las medidas financieras, legales y administrativas a su alcance, a pesar de lo cual no ha sido posible garantizar el contenido mínimo del derecho; y (b) invirtió hasta el máximo de los recursos a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. La simple alegación de insuficiencia de recursos o cupos no es una justificación suficiente. Por lo demás, la Sala enfatizó que, si no es posible otorgar un cupo, la entidad responsable debe brindar medidas alternativas transitorias que aseguren que el adulto mayor en situación de vulnerabilidad no quede desamparado.

La Sala encontró que la Secretaría de Inclusión Social de Arauca no cumplió con estas cargas. Por el contrario, se limitó a indicar de forma genérica, que la negativa se encontraba justificada por la insuficiencia de cupos en el CBA. La Sala constató que (i) el municipio no

contaba con una política o plan para la ampliación de la cobertura en la protección y asistencias social integral al adulto mayor, y (ii) los cupos en el CBA sólo se habilitaban cuando un beneficiario fallecía o se retiraba. Además, la Sala encontró que la Secretaría de Inclusión Social no adoptó ninguna medida transitoria de protección, como, por ejemplo, (a) gestionar el ingreso de la accionante en un centro de atención privada, con cargo a los recursos del municipio y (b) en articulación con el departamento y la Nación, coordinar el traslado del accionante a un centro en otro municipio que contara con cupos. Estas omisiones de la accionada supusieron que, por más de tres meses, la señora Becerra Ortiz permaneciera internada en un hospital, a pesar de que no existía orden médica que justificara la internación, lo cual vulneró sus derechos fundamentales.

Órdenes y remedios. Con fundamento en tales consideraciones la Sala resolvió revocar la sentencia de instancia y, en su lugar, (i) declarar la carencia actual de objeto por hecho superado, (ii) declarar que el municipio de Arauca vulneró el derecho fundamental a la protección y asistencia social integral de la señora Becerra Ortiz y (iii) ordenar al municipio que, en articulación con las autoridades departamentales y del orden nacional, formule e implemente una política pública de protección y asistencia social integral para los adultos mayores en situación de vulnerabilidad y sin una red de apoyo. La Sala enfatizó que esta política pública deberá cumplir con las dimensiones de gradualidad y progreso del principio de progresividad.

I. ANTECEDENTES

1. 1. Introducción a la causa objeto de la controversia

1. 1. La señora María del Carmen Becerra Ortiz nació el 20 de septiembre de 1955 en San Calixto, Norte de Santander, por lo que tiene 68 años. Actualmente no cuenta con una red de apoyo familiar, ha sido habitante de calle y tiene un delicado estado de salud. De acuerdo con la historia clínica, la señora Becerra Ortiz ha sido diagnosticada con múltiples patologías tales como vaginosis bacteriana, fractura cervical de cadera derecha y fibrilación auricular, por lo requiere de pañales desechables, [] de un caminador y [] de un cuidador permanente. La señora Becerra Ortiz está afiliada al régimen subsidiado de seguridad social en salud (SGSSS) en la Nueva EPS S.A.

2. El 12 de mayo de 2023, la señora Becerra Ortiz ingresó al Hospital San Vicente de Arauca en compañía de vecinos con dolor incapacitante en cadera y muslo derecho, deformidad en el miembro inferior derecho y dificultad para la movilidad. Los médicos tratantes diagnosticaron que había sufrido fractura del cuello del fémur, fibrilación y aleteo auricular, fractura pertrocanteriana, úlcera gástrica aguda sin hemorragia ni perforación, infección de vías urinarias, y vaginitis aguda.

3. El 26 de mayo de 2023, el Hospital San Vicente de Arauca remitió a la señora Becerra Ortiz a la Clínica Nuevo Lago de Bogotá. Luego, tras su regreso el 24 de junio de 2023, el Hospital San Vicente de Arauca le dio de alta, a pesar de que la paciente sostuvo que no deseaba salir del hospital pues no tiene familiares ni tampoco a donde ir.

4. El 27 de junio de 2023 Javier Vargas Ruíz trabajador social del Hospital San Vicente de Arauca pidió mediante correo electrónico a la Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Arauca permitir el ingreso de la señora Becerra Ortiz en el Centro de Bienestar del Adulto Mayor (en adelante, CBA). Lo anterior, debido a que contaba con orden de alta por la especialidad de ortopedia y medicina general. Esto implicaba que debía continuar su recuperación en casa o en un lugar donde pudiera recibir terapias y controles hasta que concluy[era] su proceso de recuperación ambulatoria. Además, el señor Vargas Ruíz explicó que si la señora Becerra Ortiz continuaba en el Hospital se expondría a complicaciones y enfermedades adicionales, y el riesgo de una infección intrahospitalaria incrementaría.

5. El 11 de julio de 2023, tras un requerimiento de la Defensoría del Pueblo del 10 de julio de 2023, la Secretaría de Inclusión Social del municipio respondió que no podía autorizar el ingreso de la señora Becerra Ortiz pues no había cupos en el CBA. Al respecto, señaló que solo tiene 38 cupos, pero todos estaban ocupados. No obstante, aseguró que iba a priorizar a la agenciada para proporcionarle un albergue.

2. Trámite de la acción de tutela

2.1. Solicitud de amparo

6. El 31 de julio de 2023, el señor Javier Vargas Ruíz interpuso acción de tutela en contra del

Municipio de Arauca Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Arauca, como agente oficioso de la señora María del Carmen Becerra Ortiz. Argumentó que la negativa de la Secretaría de Inclusión Social a la petición de ingreso de la señora Becerra Ortiz en el CBA vulneraba sus derechos fundamentales a la vida, dignidad humana e integridad personal. Esto, por dos razones fundamentales. Primero, desconoce que (i) en virtud del artículo 46 de la Constitución el Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y (ii) el Estado está obligado a garantizar a esta población servicios de seguridad social integral y subsidio alimentario en caso de indigencia. Segundo, infringe la especial protección que la jurisprudencia constitucional otorga a las personas de la tercera edad.

7. Con fundamento en estos argumentos, solicitó como pretensiones:

1. %1.1. Amparar los derechos fundamentales de María del Carmen, en conexidad con los principios de integridad y solidaridad;
2. %1.2. Ordenar al Municipio de Arauca Secretaría de Inclusión Social de Arauca, garantizar el albergue para la señora en mención y to[d]o en general [] anexidades, alojamiento alimentación y demás cuidados; y
3. %1.3. Prevenir a la parte accionada de no dilatar o colocar trabas administrativas para el acceso de la señora María del Carmen al albergue.

2.2. Admisión, medida provisional y respuestas de las accionadas y vinculadas

8. Admisión, vinculación y medida provisional. Mediante auto del 31 de julio de 2023, el Juzgado 1 Civil Municipal de Arauca (i) admitió la acción de tutela y (ii) vinculó a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca UAESA, a Nueva EPS, al SISBEN, a la Secretaría Municipal de Salud de Arauca, a Javier Vargas Ruíz, al Hospital San Vicente de Arauca, y a la ADRES. Asimismo, como medida provisional, ordenó al Municipio de Arauca Secretaría de Inclusión Social llevar a cabo las gestiones administrativas para que la señora Becerra Ortiz pudiera ingresar al CBA u otro lugar donde recibiera atención mientras se decidía la acción de tutela. El juzgado justificó la medida provisional en las condiciones de la paciente y en el carácter fundamental del derecho a la salud.

9. Respuestas de las demandadas y vinculadas. La siguiente tabla sintetiza las respuestas de las demandadas y vinculadas:

Respuestas de demandadas y vinculadas

Secretaría de Salud Municipal de Arauca

Solicitó ser desvinculada del trámite, por falta de legitimación en la causa por pasiva. Esto, al considerar que la Secretaría de Inclusión Social del municipio es la autoridad competente para determinar si hay cupo para la paciente en un CBA.

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES

Solicitó ser desvinculada del trámite y, en subsidio, negar el amparo. Argumentó que, de conformidad con entre otros las leyes 1276 de 2009 y 1753 de 2015, y el Decreto 1429 de 2016, la ADRES no tiene dentro de sus funciones [] asignar el hogar sustituto a favor de la accionante. Agregó que el alcalde municipal es el responsable de tener centros de vida y de administrar los recursos que recojan a través de las estampillas para el funcionamiento de los mismo[s]. Por otro lado, pidió que en caso de que la autoridad judicial concediera el amparo, modulara los resolutivos de la sentencia, pues hay servicios y tecnologías que escapan del ámbito de la salud que la ADRES no debe sufragar.

Oficina del SISBEN de la Alcaldía Municipal de Arauca

Solicitó su desvinculación por falta de legitimación en la causa por pasiva. Afirmó que no es competente para brindar las atenciones requeridas en las pretensiones de la tutela, pues el SISBEN es un instrumento para identificar la población en situación de pobreza y vulnerabilidad a fin de que el Estado asigne el gasto social.

Secretaría Municipal de Inclusión Social de Arauca

Solicitó declarar improcedente la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia de vulneración a los derechos fundamentales. En cualquier caso sostuvo que la negativa estaba justificada, porque el municipio de Arauca tiene un CBA que solo dispone un cupo para 38 adultos mayores, [y que] al momento tenemos sobre cupo.

Alcaldía del Municipio de Arauca

Solicitó ser desvinculada del trámite de tutela, pues el ente territorial no es prestador de servicios de salud. Por otro lado, la Alcaldía reiteró los argumentos de sus dependencias en las respectivas contestaciones a la acción de tutela.

Nueva EPS

Solicitó declarar improcedente la tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva. Lo

anterior, dado que, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, corresponde al municipio no a la EPS llevar a cabo la atención de los grupos de personas vulnerables, como la accionante. En cualquier caso, sostuvo que no había vulnerado los derechos fundamentales de la señora Becerra Ortiz pues, según la propia tutela, no se observa negaci[ó]n de servicios de salud por parte de Nueva EPS, así mismo la paciente fue dada de alta por parte de su médico tratante. Por otro lado, señaló que la Resolución 3512 de 2019 establece que la internación prolongada por atención distinta al ámbito de la salud como la inasistencia o el abandono social no tendrá financiación con cargo a los recursos de la UPC.

Gobernación de Arauca

Solicitó excluir al Departamento de Arauca como parte vinculada por falta de legitimación en la causa por pasiva. Esto, porque (i) al departamento solo le compete recaudar y trasladar los recursos de la estampilla para el adulto mayor al Municipio de Arauca y (ii) si bien el Gobernador de Arauca es el representante legal del departamento, no es el representante de las entidades descentralizadas del orden departamental como el Hospital San Vicente de Arauca, ni es superior jerárquico de sus respectivos representantes legales.

Ministerio del TrabajoDirección Territorial Arauca

Solicitó declarar improcedente la acción por falta de legitimación en la causa por pasiva y su exoneración de cualquier responsabilidad. Sostuvo que la dependencia no había vulnerado los derechos fundamentales de la agenciada, pues las demás entidades vinculadas son las que deben garantizar los derechos que invoca la accionante. Por ende, pidió su desvinculación.

Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva e incumplimiento del requisito de subsidiariedad. Lo primero legitimación por pasiva porque NO es el responsable de la prestación de servicios de salud [] [ni le compete] la reubicación de las personas en abandono en instituciones destinadas a brindar estos servicios. Lo segundo subsidiariedad, al considerar que la agenciada podía recurrir a la Superintendencia Nacional de Salud para la satisfacción de sus pretensiones. En cualquier caso, sostuvo que no ha vulnerado los derechos de la señora Becerra Ortiz y explicó que de conformidad con la jurisprudencia constitucional la asistencia y protección del adulto mayor [] en primera instancia recae en cabeza de la familia su prestación y, solo ante su ausencia, o frente a la imposibilidad de la misma de ofrecerle la atención esperada, serán el Estado y la Sociedad los llamados a satisfacer dichas necesidades.

Hospital San Vicente de Arauca E.S.E.

Pidió declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva en relación con la IPS. Lo anterior, pues ha brindado todas las ayudas pertinentes y no es responsable de lo ordenado en la presente acción de tutela. Agregó que el trabajador social Javier Vargas Ruíz requirió a la Secretaría de Inclusión Social de Arauca y a Nueva EPS para asegurar los derechos de la agenciada, sin obtener respuesta alguna. Por otro lado, sostuvo que la EPS era responsable de proporcionar un servicio de cuidador, pues mediante la sentencia T-260 de 2020 la Corte Constitucional determinó que las EPS deben suministrar servicios de cuidadores cuando (a) exista certeza médica sobre la necesidad de ese servicio; y (b) el núcleo familiar no pueda asumir las tareas de cuidado, por ser materialmente imposible. En consecuencia, manifestó que es necesario que Nueva EPS asuma y autorice a un cuidador para la agenciada, pues la permanencia de la señora María del Carmen en el Hospital genera un detrimento presupuestal.

10. La Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca UAESA y el señor Javier Vargas Ruíz guardaron silencio en relación con la acción de tutela.

2.3. Fallos de tutela de instancia

11. Decisión de primera instancia. El 14 de agosto de 2023, el Juzgado 1 Civil Municipal de Arauca Arauca dictó sentencia de primera instancia. Consideró que la Secretaría de Inclusión Social no vulneró los derechos fundamentales de la accionante puesto que justificó razonablemente la negativa a recibir a la señora María del Carmen en el CBA del municipio por falta de cupos. En criterio del Juzgado, el juez de tutela no está facultado para invadir y/o incidir de manera directa frente a las regulaciones y determinaciones administrativas preexistentes de manera imperativa, cuando las mismas no revistan un carácter negativo y caprichoso. Con todo, el Juzgado resaltó que la Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Arauca debía adelantar la gestión para, en el menor tiempo posible y sin dilaciones injustificadas, asegurar el cupo a la agenciada en el CBA. En tales términos resolvió:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela interpuesta por SANTOS MIGUEL ECHEVERRIA PEDRAZA, actuando como agente oficioso de la señora MARIA DEL CARMEN BECERRA ORTIZ., quien por su estado de salud y vejez no puede promover su defensa y a solicitud hecha por el trabajador social del Hospital San Vicente de Arauca JAVIER VARGAS

RUIZ, en contra del MUNICIPIO DE ARAUCA SECRETARIA DE INCLUSION SOCIAL DEL MUNICIPIO DE ARAUCA., como se dijo en la parte considerativa de la presente acción

SEGUNDO: EXHORTAR al MUNICIPIO DE ARAUCA SECRETARIA DE INCLUSION SOCIAL DEL MUNICIPIO DE ARAUCA, para que realice el trámite administrativo sin dilaciones en aras de determinar el acceso a un cupo en el Centro de Bienestar del Adulto Mayor (CBA), a la señora MARIA DEL CARMEN BECERRA ORTIZ.

TERCERO: ABSOLVER a las entidades vinculadas la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE SALUD DE ARAUCA UAESA, NUEVA EPS, SISBEN, SECRETARIA MUNICIPAL DE SALUD DE ARAUCA, JAVIER VARGAS RUIZ (trabajador social del Hospital San Vicente de Arauca) HOSPITAL SAN VICENTE DE ARAUCA., Y A LA ENTIDAD ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (SGSSS) ADRES.

12. Impugnación. El 17 de agosto de 2023, la parte accionante presentó escrito de impugnación. Argumentó que la decisión de primera instancia debía ser revocada por cuatro razones. Primero, no garantizó los derechos de la señora Becerra Ortiz, pues la dejó desamparada e ignoró su situación de vulnerabilidad como mujer de la tercera edad y habitante de calle. Segundo, avaló la falta de cupos del CBA como justificación para que el municipio no le concediera un albergue al margen de los riesgos que planteaba para la agenciada continuar en el Hospital. Tercero, la decisión no tuvo en cuenta que al Hospital no le corresponde atender la situación de abandono de María del Carmen, sino al municipio, dado que es quien redirecciona los recursos [] para tal efecto. Cuarto, la decisión fue incoherente con el auto que otorgó la medida provisional y que exigió al municipio adoptar medidas para asegurar el acceso de María del Carmen a un cupo de un CBA u otro lugar idóneo para su situación.

13. Decisión de nulidad. El 18 de septiembre de 2023, el Juzgado 1 Civil del Circuito de Arauca Arauca declaró la nulidad de la sentencia de primera instancia por indebida integración del contradictorio y devolvió las diligencias al juez de primera instancia. Lo anterior, al encontrar que la primera instancia se tramitó sin satisfacer el requisito de vinculación de un tercero con interés legítimo, pues la autoridad judicial no vinculó a la Gobernación de Arauca, al Ministerio del Trabajo, ni al Ministerio de Salud y Protección Social,

a pesar de que existía la posibilidad de emitir órdenes en su contra.

14. Segunda decisión de primera instancia. El 2 de octubre de 2023, el Juzgado Primero Civil Municipal de Arauca Arauca dictó sentencia de reemplazo. En esta decisión, el Juzgado declaró la improcedencia del amparo con fundamento en los mismos argumentos que habían sido expuestos en la sentencia del 14 de agosto de 2023. Ninguna de las partes impugnó esta decisión.

2.4. Actuaciones judiciales en sede de revisión

15. Selección del expediente. El 18 de diciembre de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número Doce de la Corte Constitucional seleccionó el expediente T-9.805.634 para su revisión. El expediente fue repartido a la magistrada sustanciadora el 23 de enero de 2024.

16. Auto de pruebas. Mediante autos del 15 de febrero y 14 de marzo de 2024, la magistrada sustanciadora decretó la práctica de pruebas. Lo anterior, con el propósito de indagar sobre (i) la situación de salud y cuidado de la señora María del Carmen Becerra; (ii) la capacidad institucional para la atención del adulto mayor a nivel territorial; y (iii) las medidas de garantía de derechos económicos, sociales, y culturales a favor de personas mayores en situación de vulnerabilidad que han adoptado o deben adoptar las autoridades territoriales y nacionales.

17. Respuestas de la Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Arauca. La Secretaría de Inclusión Social de Arauca informó lo siguiente en relación con cada uno de los ejes temáticos:

1. %1.1. Ingreso al CBA. Sostuvo que, al momento de la primera petición de ingreso, no contaba con disponibilidad de cupos. Sin embargo, explicó que actualmente y desde el 13 de octubre de 2023 la agenciada se encuentra hospedada en el Centro de Bienestar de Adulto Mayor del municipio de Arauca. Asimismo, refirió que actualmente el cuidado de la agenciada está en manos del profesional en salud (auxiliares de enfermería) del CBA y no tiene conocimiento sobre una red de apoyo o familiar de la agenciada.
2. %1.2. Capacidad institucional del Municipio de Arauca. (a) Tipos y formas de atención. Las

personas adultas mayores que viven en el CBA reciben apoyo de auxiliares de enfermería, fisioterapeutas, manipuladores de alimentos y personal de servicios generales, siempre que no presenten alteraciones que genere[n] riesgos para las personas que se encuentran en dicha institución. La atención en salud de quienes residen en el CBA es a través de órdenes dadas por las entidades prestadoras de salud según el caso. (b) Disponibilidad de cupos. El municipio solo tiene un CBA con 38 cupos, actualmente ocupados totalmente. Asimismo, informó que (i) el CBA no ha tenido disponibilidad en ningún momento, en los eventos que fallece alguno, automáticamente ingresa otro, toda vez que existen solicitudes en trámite y (ii) ha negado peticiones de ingreso a otras personas por falta de cupos.

18. Respuesta del Ministerio de Salud y Protección Social. El 1 de abril de 2024, el Ministerio presentó escrito de respuesta en el que se refirió, principalmente, a: (i) el deber de formular política pública para la atención de las personas mayores en situación de calle; (ii) la búsqueda de alternativas y la articulación entre las autoridades; y (iii) las autoridades que pueden llegar a conocer sobre las situaciones de violencia o abandono, todo lo anterior, para proteger a las personas mayores en situación de vulnerabilidad y, en particular, de habitanza de calle.

1. %1.1. Política pública. El Ministerio se refirió de manera general a las obligaciones de las entidades territoriales de formular una política pública para la atención de las personas mayores en situación de calle. En particular, señaló que con fundamento en el artículo 261 de la Ley 100 de 1993, los municipios deben garantizar la infraestructura necesaria para la atención de los ancianos indigentes y la elaboración de un plan municipal de servicios complementarios para la tercera edad como parte integral del plan de desarrollo municipal o distrital. Así mismo, especificó que de conformidad con la Política Pública Nacional de Envejecimiento y Vejez 2022-2031, y la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022-2031, es necesario fortalecer las instituciones para el cuidado de las personas mayores, y prevenir la vulneración y garantizar los derechos de las personas en situación de calle. Lo anterior, en especial, mediante (a) la consolidación de un inventario institucional, departamental y municipal de atención de la población habitante de calle; (b) el diseño y la adecuación de programas, proyectos y servicios para su atención; y (c) el diseño de una ruta de atención integral en cada municipio, según sus características específicas.

2. %1.2. Búsqueda de alternativas y articulación con otras autoridades. El Ministerio explicó que las entidades territoriales deben realizar la gestión pertinente en el marco de sus

competencias para contribuir al bienestar de las personas mayores de su jurisdicción. Asimismo, resaltó que en aquellos casos en los que una entidad territorial no tenga cupos en centros de larga estancia públicos, se podrá gestionar con un centro privado la atención de la persona mayor, realizando el pago correspondiente conforme lo determine la entidad territorial y a través de las diferentes fuentes de financiación [] En caso de no haber centros en el municipio o cupos en ningún centro, se deberá gestionar con el departamento la asignación de un cupo en otro municipio dentro de la jurisdicción departamental. Agregó que el Ministerio está implementando un Registro de Prestadores de Servicios Socio-Sanitarios, que tiene como propósito identificar la oferta de servicios a personas en situación de vulnerabilidad y la cobertura poblacional a nivel nacional de manera actualizada.

II. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

19. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por el inciso 3 del artículo 86 y el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Estructura de la decisión

20. Esta decisión tendrá la siguiente estructura. En primer lugar, la Sala examinará si la acción de tutela satisface los requisitos generales de procedibilidad de las acciones de tutela (sección II.3 infra). En segundo lugar, estudiará si operó el fenómeno de la carencia actual de objeto (sección II.4 infra). En tercer lugar, de ser procedente un pronunciamiento de fondo, la Sala examinará si las autoridades accionadas vulneraron el derecho fundamental a la protección y asistencia social integral de la señora María del Carmen Becerra (sección II.5 infra).

3. Examen de procedibilidad

3.1. Legitimación en la causa

22. Legitimación en la causa por activa. El artículo 86 de la Constitución Política dispone que [t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces [], por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales. Por su parte, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 señala que la solicitud de amparo puede ser presentada: (i) a nombre propio, (ii) mediante representante legal, (iii) por medio de apoderado judicial o (iv) mediante agente oficioso. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que el requisito de legitimación en la causa por activa exige que la tutela sea presentada por quien tenga un interés cierto, directo y particular en la solución de la controversia.

23. El inciso 2º del artículo 10º del Decreto Ley 2591 de 1991 dispone que en el trámite de tutela es posible agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. La agencia oficiosa es el mecanismo procesal que permite que un tercero (agente) interponga, motu proprio y sin necesidad de poder, acción de tutela en favor del titular de los derechos fundamentales (agenciado). Conforme a la jurisprudencia constitucional, la procedencia de la agencia oficiosa en los procesos de tutela está supeditada al cumplimiento de dos requisitos: (i) la manifestación del agente oficioso de estar actuando en tal calidad y (ii) la imposibilidad del agenciado de defender directamente sus derechos.

24. La Sala Séptima considera que el señor Javier Vargas Ruíz está legitimado para presentar la acción de tutela en calidad de agente oficioso de la señora María del Carmen Becerra, puesto que se cumplen los requisitos previstos en la jurisprudencia. Primero, en la solicitud de amparo el señor Vargas Ruíz manifestó de forma expresa que interponía la acción de tutela en calidad de agente oficioso de la señora Becerra Ortiz. Segundo, la señora Becerra Ortiz está imposibilitada para interponer la solicitud de amparo a nombre propio, debido a que, conforme a la información del expediente, tiene una dependencia total para actividades básicas y no recibe apoyo de su núcleo familiar. Además, según el acta de ingreso de la agenciada al CBA, incluso en octubre de 2023, estaba consciente pero no orientada en lugar, tiempo, y espacio.

25. Legitimación en la causa por pasiva. Los artículos 86 de la Constitución Política y 5 del Decreto 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela procede en contra de toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar derechos fundamentales. La Corte Constitucional ha señalado que el requisito de legitimación en la causa por pasiva exige que la acción de tutela sea interpuesta en contra del sujeto autoridad pública o privado que cuenta con la aptitud o capacidad legal para ser demandado, bien sea porque es el presunto responsable de los hechos vulneradores o es el llamado a responder por las pretensiones.

26. A continuación, la Sala Séptima examina la legitimación en la causa por pasiva de cada una de las accionadas y vinculadas:

i. (i) Secretaría Municipal de Inclusión Social de Arauca. La Sala considera que la Secretaría Municipal de Inclusión Social de Arauca está legitimada en la causa por pasiva, porque el artículo 4 (j) de la Ley 1251 de 2008 dispone que, conforme al principio de descentralización, las entidades territoriales del orden municipal y departamental están encargadas de la prestación de los servicios de atención social integral en los Centros de Protección Social al adulto mayor. Además, según el numeral 11 del artículo 7 de la Resolución 589 de 2021, [p]or medio de la cual se adopta el Reglamento Interno de Convivencia del Centro de Bienestar del Adulto Mayor (CBA) del Municipio de Arauca, el Comité Gerontológico Municipal es la autoridad competente para aprobar o rechazar los ingresos de adultos mayores en el CBA. A su vez, entre otros, la Alcaldía Municipal y la Secretaría Municipal de Inclusión Social hacen parte de ese comité, por lo que inciden en la decisión de aceptar o rechazar personas en el CBA. Así mismo, el CBA es una institución de beneficencia pública que depende de la Administración Municipal, [y presta] cuidado permanente a adultos mayores. Finalmente, fue esta dependencia la que respondió negativamente la solicitud de admisión en de la señora Becerra Ortiz en el CBA del municipio.
ii. (ii) Nueva EPS. La Sala considera que la Nueva EPS está legitimada en la causa por pasiva, pues es la EPS a la que está afiliada la señora Becerra Ortiz. Por lo tanto, conforme a los artículos 177 a 179 de la Ley 100 de 1993, es la entidad responsable de financiar los servicios y tecnologías en salud que la agenciada requiera para su tratamiento que estén incluidos en el PBS y hayan sido prescritos por el médico tratante. En tales términos, aun cuando la negativa a otorgar un cupo a la señora Becerra Ortiz no le es imputable, podría

verse afectada por órdenes de protección que eventualmente adopte la Sala de Revisión.
iii. (iii) Entidades vinculadas. La Sala considera que la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca UAESA, la Oficina Municipal del SISBEN, la Secretaría Municipal de Salud de Arauca, Javier Vargas Ruíz, el Hospital San Vicente de Arauca, la ADRES, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Salud y Protección Social carecen de legitimación en la causa por pasiva. Esto, porque ninguna de estas entidades o personas tiene a su cargo la decisión de aceptar o rechazar a personas adultas mayores del CBA del municipio de Arauca. Además, no existe ninguna prueba que sugiera, si quiera prima facie, que las presuntas vulneraciones a los derechos fundamentales de la señora Becerra Ortiz sean atribuibles a esas entidades. Por lo tanto, la Sala ordenará su desvinculación.

3.2. Inmediatez

27. De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, el requisito de procedibilidad de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un término razonable respecto de la ocurrencia de los hechos que dieron lugar a la presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales. La Sala considera que la acción de tutela objeto de estudio satisface el requisito de inmediatez. El hecho presuntamente vulnerador tuvo lugar el 11 de julio de 2023, fecha en la que la Secretaría Municipal de Inclusión Social denegó el ingreso al CBA de la señora Becerra Ortiz por falta de cupos. Por su parte, Javier Vargas Ruíz como agente oficioso ejerció la acción de tutela el 31 de julio de 2023, esto es, cerca de 20 días después de que comenzara la vulneración, lo que es un término razonable.

3.3. Subsidiariedad

28. El artículo 86 de la Constitución Política prescribe que la acción de tutela tiene carácter subsidiario respecto de los medios ordinarios de defensa judicial. En virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela sólo procede en dos supuestos. Primero, como mecanismo definitivo de protección, cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial ordinario para proteger los derechos fundamentales o cuando los mecanismos de defensa existentes no son idóneos y eficaces. El medio de defensa es idóneo si es materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales. Por su parte, es

eficaz (i) en abstracto, cuando está diseñado para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados; y (ii) en concreto, si atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante, es lo suficientemente expedito para garantizar estos derechos. Segundo, como mecanismo de protección transitorio si, a pesar de existir medios ordinarios idóneos y eficaces, la tutela se interpone con el propósito de evitar un perjuicio irremediable.

29. La Sala considera que la acción de tutela sub examine satisface el requisito de subsidiariedad. Esto, porque en el ordenamiento jurídico no existe ningún medio de defensa judicial ordinario mediante el cual un adulto mayor a quien un centro de protección le niega el ingreso pueda controvertir la decisión de la entidad territorial a cargo del centro y solicitar la protección de sus derechos. Así lo han reconocido diversas Salas de Revisión en las sentencias T-117 y T-570 de 2023.

4. Carencia actual de objeto

30. La carencia actual de objeto en la jurisprudencia constitucional. La carencia actual de objeto es un fenómeno jurídico que ocurre cuando la causa que motivaba la solicitud de amparo desaparece o ha cesado. En este evento, el pronunciamiento del juez de tutela frente a las pretensiones de la acción de tutela es innecesario, dado que no tendría efecto alguno o caería en el vacío. La Corte Constitucional ha identificado tres hipótesis en las que opera la carencia actual de objeto: (i) daño consumado, (ii) hecho superado y (iii) situación sobreviniente:

i. (i) Daño consumado. Ocurre cuando se ha perfeccionado la afectación que con la tutela se pretendía evitar, de forma que [] no es factible que el juez de tutela dé una orden para retrotraer la situación.
ii. (ii) Hecho superado. Se configura en aquellos eventos en los que el responsable satisfizo completamente y mediante un acto voluntario la pretensión de la acción de tutela.
iii. (iii) Situación sobreviniente. Sucede cuando una situación acarrea la inocuidad de las pretensiones, a pesar de que no tiene origen en una actuación voluntaria de la parte accionada dentro del trámite de tutela. La Corte Constitucional ha sostenido que la situación sobreviniente es una categoría residual diseñada para cubrir escenarios que no encajan en

las categorías de daño consumado y hecho superado. Conforme a la jurisprudencia constitucional, los siguientes eventos configuran carencia actual de objeto por situación sobreviniente: (i) el accionante asumió la carga que no le correspondía, para superar la situación que generó la vulneración; (ii) un tercero distinto al accionante y a la entidad demandada ha logrado satisfacer la pretensión de la tutela en lo fundamental y (iii) la vulneración o amenaza advertida cesó en cumplimiento de las órdenes dictadas en una providencia judicial.

31. La configuración de la carencia actual de objeto antes o durante el proceso de tutela no impide, per se, que el juez constitucional emita un pronunciamiento de fondo. Es posible que el proceso amerite un pronunciamiento adicional no para resolver el objeto de la tutela el cual desapareció por sustracción de materia, pero sí por otras razones que superan el caso concreto. En particular, la Corte Constitucional ha señalado que en los casos de carencia actual por daño consumado, el juez tiene el deber de examinar de fondo si se presentó o no la vulneración que dio origen a la acción de amparo. Por su parte, en los eventos de carencia actual de objeto por hecho sobreviniente o hecho superado, no es perentorio que el juez de tutela haga un pronunciamiento de fondo. Sin embargo, podrá hacerlo cuando lo considere necesario para, entre otros: a) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; b) advertir la inconveniencia de su repetición, so pena de las sanciones pertinentes; c) corregir las decisiones judiciales de instancia; o d) avanzar en la comprensión de un derecho fundamental.

32. Caso concreto. La Sala considera que en este caso operó una carencia actual de objeto por hecho superado. Esto es así, porque, voluntariamente, la accionada permitió el ingreso de la señora María del Carmen Becerra Ortiz al CBA del Municipio de Arauca. En efecto, de acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el 13 de octubre de 2023 la señora María del Carmen ingresó al CBA del Municipio, donde ha gozado del acompañamiento de profesionales de la salud en enfermería. Los servicios que brindan estos profesionales abarcan cuidados y atenciones mediante[] fisioterapeutas, manipuladores de alimentos y personal de servicios generales. Además, en relación con el derecho a la salud, de acuerdo con la información remitida, la agenciada recibe atención en salud a través de órdenes dadas por las entidades prestadoras de salud según el caso.

33. Con todo, la Sala considera que es procedente emitir un pronunciamiento de fondo. Esto, con el propósito de (i) llamar la atención sobre la falta de conformidad constitucional de la situación que originó la tutela y tomar medidas para que los hechos vulneradores no se repitan; (ii) corregir la decisión de tutela de única instancia; y (iii) avanzar en la comprensión del derecho fundamental a la protección social. En efecto, la Sala observa que el ingreso tardío de la accionante al CBA del municipio de Arauca puso en riesgo de infecciones intrahospitalarias y otras complicaciones a la accionante y, además, implicó un tiempo injustificado de restricción a su libertad dentro de un centro de salud. Así mismo, pudo generar costos a cargo de los recursos del SGSSS que no estaban previstos para atender situaciones de abandono y, en consecuencia, implicar una afectación a los principios de interés general y de solidaridad del sistema de salud.

5. Examen de fondo

34. Problema jurídico. La Sala debe resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Secretaría Municipal de Inclusión Social de Arauca vulneró el derecho fundamental a la protección y asistencia social integral del adulto mayor de María del Carmen Becerra Ortiz, (i) al impedir, durante poco más de tres meses, su ingreso al CBA del municipio por falta de cupos y (ii) no brindar ninguna otra medida alternativa y transitoria de protección?

35. Metodología de decisión. Para resolver el problema jurídico, la Sala, en primer lugar, reiterará la jurisprudencia constitucional en relación con el derecho a la protección y asistencia social integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad. En esta sección, la Sala hará especial énfasis en (i) la obligación del Estado de otorgar a estos sujetos cupos en centros de atención al adulto mayor y (ii) la metodología que la Corte Constitucional ha empleado para examinar la falta de provisión de bienes y servicios que se requieren para garantizar niveles mínimos de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (minimum core obligations). En segundo lugar, con fundamento en estas reglas resolverá el caso concreto. Por último, en caso de encontrar acreditada alguna violación a los derechos de la accionante, adoptará los remedios que correspondan para que estos hechos no se repitan.

1. %1.1. El derecho fundamental a la protección y asistencia social integral del adulto mayor en situación de vulnerabilidad

i. (i) Reconocimiento constitucional y contenido

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

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

38. El derecho a la protección social y atención integral garantiza que las personas mayores

que se encuentran en situación de vulnerabilidad y no puedan satisfacer sus necesidades básicas por sus propios medios, tengan acceso a un sistema integral de subsidios, auxilios y cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda. En este sentido, exige que el Estado adopte acciones encaminadas a garantizar un nivel de vida adecuado y mejorar y modificar las circunstancias de carácter social que impidan al adulto mayor su desarrollo integral, protección física, mental y social.

39. El derecho a la protección o asistencia social integral cobija el derecho de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad a recibir servicios de cuidado a largo plazo gratuitos en instituciones de atención y protección social dispuestas por el Estado. Al respecto, el artículo 12 de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIDPM), ratificada mediante la Ley 2055 de 2020, dispone que las personas mayores tienen derecho a recibir servicios de cuidado a largo plazo. En el mismo sentido, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Además, de conformidad con los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad, el Estado tiene una obligación reforzada de garantía de los DESC a favor de las personas adultas mayores, en virtud de la que debe asegurar entre otros el acceso a un alojamiento adecuado, comida, agua, vestido y atención a la salud y el derecho a gozar de atenciones familiares, contar con asistencia médica y poder disfrutar de los derechos humanos y las libertades fundamentales cuando se encuentren en residencias o instituciones de cuidados o de tratamientos.

40. Por su parte, las Leyes 1251 de 2008 y 1315 de 2009 imponen a las entidades territoriales y descentralizadas por servicios, según corresponda, la obligación de disponer de instituciones y establecimientos de protección en los que se ofrezca a los adultos mayores en situación de debilidad manifiesta servicios asistenciales gratuitos de hospedaje, bienestar social y cuidado integral de manera permanente o temporal. Asimismo, el Decreto 681 de 2022, mediante el cual se expidió la Política Nacional de envejecimiento y vejez 2022-2031, dispone que uno de los derechos de las personas mayores es el de recibir servicios de cuidado a largo plazo, con la garantía de las condiciones de calidad en la

atención que requieren aquellas con alta dependencia o que no tengan red de apoyo.

41. Las Leyes 1251 de 2008, 1276 y 1315 de 2009 disponen que existen principalmente cinco tipos de instituciones o establecimientos que prestan servicios de protección y cuidado al adulto mayor en situación de vulnerabilidad:

Institución
Definición
Centros de Protección Social para el Adulto Mayor
Instituciones de protección destinadas al ofrecimiento de servicios de hospedaje, de bienestar social y cuidado integral de manera permanente o temporal a adultos mayores.
Centros de día para adulto mayor
Instituciones destinadas al cuidado, bienestar integral y asistencia social de los adultos mayores que prestan sus servicios en horas diurnas.
Instituciones de atención
Instituciones públicas, privadas o mixtas que cuentan con infraestructuras físicas (propias o ajenas) en donde se prestan servicios de salud o asistencia social y, en general, las dedicadas a la prestación de servicios de toda índole que beneficien al adulto mayor en las diversas esferas de su promoción personal como sujetos con derechos plenos.
Instituciones de atención domiciliaria
Institución que presta sus servicios de bienestar a los adultos mayores en la modalidad de cuidados y/o de servicios de salud en la residencia del usuario.
Centros vida
Conjunto de proyectos, procedimientos, protocolos e infraestructura física, técnica y administrativa orientada a brindar una atención integral, durante el día, a los adultos mayores, haciendo una contribución que impacte en su calidad de vida y bienestar. Son beneficiarios de los centros vida los adultos mayores de niveles I y II de Sisbén o quienes según evaluación socioeconómica, realizada por el profesional experto, requieran de este servicio para mitigar condiciones de vulnerabilidad, aislamiento o carencia de soporte social.

42. Los adultos mayores que padecen enfermedades agudas o graves también son titulares del derecho a la protección y asistencia social integral. El artículo 3º de Ley 1315 de 2009

prevé que, por regla general, [n]o podrán ingresar a los centros de protección social y centros de día, aquellas personas que presenten alteraciones agudas de gravedad u otras patologías que requieran asistencia médica continua o permanente. No obstante, el legislador dispuso que estas personas deberán ser atendidas en aquellas instituciones de atención que han sido habilitadas para la prestación de servicios de salud o cuando a criterio del médico tratante, se disponga de los recursos humanos, equipamiento clínico y terapéutico necesario y no represente riesgo para la persona ni para las demás personas que son atendidas en la institución.

() Cumplimiento progresivo y nivel mínimo de satisfacción (minimum core) del derecho a la protección social del adulto mayor

43. Tipología de obligaciones. La Corte Constitucional, en concordancia con la doctrina del Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), ha señalado que de los derechos económicos sociales y culturales (DESC) se derivan tres tipos de obligaciones para el Estado: respeto, protección y garantía. Las obligaciones de respeto imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en el disfrute y goce del derecho. Las obligaciones de protección, por su parte, exigen que el Estado establezca mecanismos de amparo frente a las injerencias ilegítimas de terceros que afecten el disfrute del derecho. A su turno, la obligación de garantía cobija diversos tipos de obligaciones de contenido prestacional y no prestacional. Estas incluyen, (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho y, como mínimo, disponer un plan trazado de modo admisible [i. e.] que garantice los demás derechos razonable, [preciso en cuanto a] las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales va a desarrollarse [y que] incluya en el grupo de beneficiarios a todos los afectados titulares del derecho; (iii) asegurar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

44. Obligaciones de cumplimiento progresivo. La obligación del Estado de otorgar a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad servicios de cuidado a largo plazo gratuitos

en instituciones de atención y protección social es una obligación de garantía de contenido prestacional positivo. Esto es así, porque su satisfacción plena requiere de la inversión de significativos recursos económicos a cargo del Estado. En efecto, para cumplir con esta obligación el Estado debe, entre otras, (i) construir o contratar centros de atención integral, (ii) equipar tales centros con los recursos humanos, equipamiento clínico y terapéutico necesario para atender a los adultos mayores que tienen padecimientos de salud y (iii) garantizar los cupos suficientes para atender a toda la población en vulnerabilidad. Estas acciones requieren de una significativa inversión social a cargo de la Nación y las entidades territoriales.

45. Conforme a la Constitución (art. 48 de la CP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), las obligaciones de garantía de contenido prestacional de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son, por regla general, de efectividad o cumplimiento progresivo no inmediato. El artículo 2.1 del PIDESC dispone que los Estados deben cumplir con sus obligaciones de garantía de forma progresiva y hasta el máximo de los recursos que disponga[n]. Según la doctrina del Comité DESC, esto supone que el pacto contempla una realización paulatina [de los derechos] y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con los que cuentan los Estados, lo que constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo.

46. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que, habida cuenta de la escasez de recursos y conforme al principio de progresividad (art. 48 de la CP), la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta gradualidad progresiva. El principio de progresividad supone que la eficacia y cobertura de las dimensiones prestacionales de los derechos constitucionales debe ampliarse de manera gradual y de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico. El principio de progresividad, sin embargo, no habilita la inacción del Estado en la realización de los DESC. Por el contrario, la progresividad impone al Estado la obligación de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, para lograr gradual, sucesiva, paulatina y crecientemente la plena efectividad de los DESC reconocidos por los Estados.

47. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio de progresividad tiene dos

dimensiones: gradualidad y progreso.

i. (i) La dimensión de gradualidad consiste en el reconocimiento de que la plena garantía de los DESC no podrá lograrse en un periodo breve de tiempo. No obstante, la Constitución exige al Estado proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr la realización plena.
ii. (ii) La dimensión de progreso, por su parte, implica que el Estado debe ampliar la cobertura y nivel satisfacción de los DESC de forma paulatina. Asimismo, implica que el Estado (i) no debe mantener estático el nivel de satisfacción y (ii) no debe adoptar medidas regresivas.

48. Niveles mínimos de satisfacción del derecho (mínimum core). El Comité DESC y la Corte Constitucional han señalado que existe una obligación de garantía de contenido prestacional de los DESC que los Estados deben cumplir de forma inmediata no progresiva o, por lo menos, en periodos breves de tiempo: la obligación de garantizar niveles mínimos de satisfacción de los derechos, mediante la provisión de bienes y servicios básicos (mínimum core obligations). En la Observación General No. 3, el Comité DESC enfatizó que, aun cuando el artículo 2.1 del PIDESC prevé el principio de realización progresiva, corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Lo anterior, en el entendido de que [s]i el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. En tales términos, resaltó que un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto.

49. En el mismo sentido, la Corte Constitucional ha interpretado consistentemente que existen unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de los [DESC] que el Estado debe garantizar a todas las personas. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la progresividad hace referencia al reconocimiento de prestaciones mayores y superiores en relación con cada uno de esos derechos sociales prestacionales, pero ese mandato de progresividad no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, coberturas universales de los contenidos mínimos de esos derechos

(énfasis añadido). De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el cumplimiento de estos niveles mínimos de satisfacción de los derechos sociales es susceptible de ser exigido por medio de la acción de tutela.

50. La Constitución y el PIDESC no definen de manera precisa los niveles mínimos o contenidos esenciales de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo demás, estos niveles mínimos de satisfacción pueden variar en atención a, entre otros, el nivel de desarrollo económico de los Estados, las condiciones de vulnerabilidad del titular del derecho, y el mayor o menor desarrollo normativo legal o reglamentario de las prestaciones que se adscriben a cada derecho.

() Metodologías y juicios para examinar el cumplimiento de las obligaciones de garantía de contenido prestacional de cumplimiento inmediato o en corto tiempo

51. La Corte Constitucional y el Comité DESC han precisado que, aun cuando la obligación de garantizar niveles mínimos de satisfacción del derecho es de cumplimiento inmediato o en un breve periodo de tiempo, esto no implica que cualquier falta de provisión de servicios o bienes básicos constituya, per se, un incumplimiento de las obligaciones de garantía o una vulneración iusfundamental. En cada caso, corresponde al juez de tutela determinar si la falta de provisión de los bienes y servicios básicos se deriva de la imposibilidad o inacción del Estado.

52. Doctrina del Comité DESC. En la Observación General No. 3, el Comité DESC enfatizó que, aunque los Estados deben garantizar niveles mínimos de satisfacción, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. Asimismo, en múltiples Observaciones Generales, el Comité DESC ha señalado que al determinar qué acciones u omisiones equivalen a una violación de los niveles mínimos de satisfacción de los derechos sociales, es importante establecer una distinción entre la incapacidad de un Estado Parte de cumplir sus obligaciones [] y la renuencia de dicho Estado a cumplir esas obligaciones.

53. El Comité DESC ha señalado que el Estado debe cumplir con exigentes cargas probatorias

para demostrar que la falta de satisfacción de niveles mínimos no le es imputable. En este sentido, ha resaltado que para que el Estado pueda atribuir su falta de cumplimiento del contenido mínimo prestacional de los DESC a una falta de recursos, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

54. Asimismo, ha enfatizado que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, en todo caso el Estado debe cumplir con el resto de las obligaciones de garantía de contenido no prestacional que se derivan del PIDESC. Esto es: (i) asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes, (ii) vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales, (iii) elaborar estrategias y programas para su promoción, (iv) formular políticas públicas medibles para materializar los DESC; (v) asegurar la coordinación entre autoridades para asegurar los DESC; y (vi) disponer alternativas para garantizar los DESC en cuestión cuando el nivel de satisfacción óptimo o ideal no sea posible, entre otras. Por lo demás, ha enfatizado que aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo.

55. Esta doctrina ha sido reiterada recientemente por el Comité DESC en múltiples comunicaciones individuales. Así, en López Rodríguez c. España y Calero c. Ecuador, entre otras, el Comité DESC ha aplicado lo que la doctrina autorizada ha denominado un juicio o escrutinio de imposibilidad (impossibility test) . En estas decisiones, el Comité DESC enfatizó que la falta de satisfacción de niveles mínimos de los derechos sociales no es, per se, una violación del PIDESC, pero en todo caso está sometida a un escrutinio estricto. El escrutinio es estricto por dos razones:

i. (i) En estos casos se activa una presunción de incumplimiento de las obligaciones previstas en el PIDESC. Esto implica que la carga de la prueba se invierte, por lo que es el Estado no el titular del derecho, quien debe justificar y demostrar que la falta de satisfacción no le es imputable.

ii. (ii) El estándar de conducta y la carga probatoria exigibles al Estado son particularmente rigurosos. Esto es así, porque según el Comité DESC, para justificar la no satisfacción de los niveles mínimos, el Estado debe demostrar que: (i) implementó todas las medidas financieras, legales y administrativas a su alcance, a pesar de lo cual no ha sido posible garantizar el contenido mínimo del derecho; y (ii) invirtió hasta el máximo de los recursos a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. En tales términos, conforme a la doctrina del Comité DESC, la simple invocación de una presunta insuficiencia de recursos no es una justificación suficiente.

56. Jurisprudencia constitucional. La Corte Constitucional ha señalado que la falta de provisión de bienes y servicios básicos que forman parte del nivel mínimo de satisfacción de los DESC no constituye, per se, una vulneración iusfundamental. Con fundamento en esta premisa, ha señalado, por ejemplo, que la negativa de una entidad a inscribir a una persona en un programa social o admitirlo en una universidad pública por falta de cupos no constituye, por sí misma, una violación de sus derechos. Lo anterior, habida cuenta de que los cupos son bienes escasos y la Constitución no exige que, de forma inmediata, se garantice cobertura universal en este tipo de programas.

57. Con todo, la Sala Plena de la Corte Constitucional no ha emitido un fallo de unificación en el que haya fijado la metodología o juicio que el juez de tutela debe emplear para examinar si la falta de provisión de bienes y servicios básicos está justificada y constituye o no una violación del derecho. Por el contrario, la Sala advierte que en la jurisprudencia es posible identificar por lo menos tres tipos de juicios: (i) juicio integrado de razonabilidad y proporcionalidad, (ii) juicio de progresividad reforzado y (iii) juicio de afectación del núcleo esencial:

i. (i) Juicio integrado de razonabilidad y proporcionalidad. El incumplimiento del nivel mínimo de satisfacción de un DESC debe ser examinado a partir de un juicio integrado de razonabilidad y proporcionalidad. La Constitución no prevé los niveles mínimos de satisfacción de los derechos. Por esta razón, en cada caso corresponde al juez de tutela definir el nivel mínimo de satisfacción del derecho fundamental, a partir de un análisis de razonabilidad. Luego, el juez debe determinar si la falta de provisión de los bienes y servicios que forman parte del nivel mínimo de satisfacción del derecho está o no justificada,

para lo cual debe emplear el juicio de proporcionalidad de intensidad estricta. Asimismo, en concordancia con el Comité DESC, la Corte Constitucional ha resaltado que cuando no sea posible garantizar el nivel mínimo de satisfacción del derecho, en todo caso el Estado debe brindar alternativas transitorias de bajo costo que salvaguarden el mínimo vital y no dejen desamparadas a las personas en situación de vulnerabilidad.

ii. (ii) Juicio de progresividad reforzado. La obligación de garantizar el nivel mínimo de satisfacción de los DESC debe priorizarse, lo que implica que debe cumplirse en breve tiempo o en el menor tiempo posible. Sin embargo, no es una obligación absoluta, habida cuenta de que tiene un alto contenido prestacional. En este sentido, corresponde al juez examinar en cada caso si la falta de satisfacción del nivel mínimo está justificada. Las reglas sobre el tipo de justificación y la forma en que debe adelantarse el escrutinio varían de caso a caso, conforme a, entre otros, la posible afectación a contenidos mínimos del derecho y la situación de mayor o menor vulnerabilidad en la que se encuentran los titulares del derecho. La jurisprudencia constitucional sugiere que, en aquellos casos en los que resulte afectado el contenido mínimo prestacional del derecho de un sujeto de especial protección constitucional, el juicio constitucional debe ser más estricto o reforzado.

iii. (iii) Juicio de afectación al núcleo esencial. Los bienes y servicios básicos que son necesarios para garantizar niveles mínimos de satisfacción forman parte del núcleo esencial de los DESC. Por lo tanto, su garantía constituye una obligación absoluta. Cualquier afectación o falta de satisfacción de dicho mínimo constituye una vulneración del derecho constitucional concernido.

58. La siguiente tabla sintetiza las reglas de decisión relevantes para resolver el caso concreto:

El derecho a la protección social integral del adulto mayor: obligaciones de cumplimiento inmediato y realización progresiva

1. 1. Los adultos mayores en situación de vulnerabilidad son titulares del derecho a la protección y asistencial social integral. Conforme a la ley y la jurisprudencia constitucional, este derecho:

i. (i) Garantiza que estos sujetos tengan acceso a un sistema integral de subsidios, auxilios y cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda.

ii. (ii) Impone al Estado Nación y entidades territoriales la obligación de otorgar a estos

sujetos servicios de cuidado a largo plazo gratuitos en instituciones de atención y protección social.

2. La obligación del Estado de otorgar a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad servicios de cuidado a largo plazo gratuitos en instituciones de atención y protección social es una obligación de garantía de contenido prestacional positiva de cumplimiento inmediato o en un periodo breve de tiempo. Lo primero contenido prestacional, porque su satisfacción plena requiere de la inversión de significativos recursos económicos a cargo del Estado. Lo segundo cumplimiento inmediato o en breve tiempo, debido a que busca asegurar el mínimo vital de estos sujetos.

3. La no provisión de un cupo en un centro o institución de atención a un adulto mayor en situación de vulnerabilidad no constituye, per se, una vulneración al derecho fundamental a la protección y asistencia social integral. En cada caso corresponde al juez constitucional determinar si la falta de provisión está justificada.

4. La Corte Constitucional no ha unificado la jurisprudencia en relación con el juicio que el juez de tutela debe empelar para determinar si la falta de provisión de un bien o servicio necesario para garantizar el nivel mínimo de satisfacción del derecho está justificada. Por el contrario, en la jurisprudencia constitucional pueden identificarse, por lo menos, tres tipos de juicios: (i) el juicio integrado de razonabilidad y proporcionalidad, (ii) el juicio de progresividad reforzado o cualificado y (iii) el juicio de afectación al núcleo esencial.

5. De acuerdo con la doctrina del Comité DESC, la falta de provisión de bienes y servicios básicos necesarios para garantizar el nivel mínimo de satisfacción de un DESC es prima facie contrario al PIDESC y debe ser sometido a un escrutinio estricto y riguroso, que la doctrina ha denominado juicio de imposibilidad. Conforme a este juicio:

i. (i) La carga de la prueba se invierte, por lo que es el Estado Nación o entidad territorial quien debe probar que no está en posibilidad de otorgar un cupo y garantizar el nivel mínimo de satisfacción del derecho.

ii. (ii) La simple alegación de insuficiencia de recursos o cupos no es una justificación suficiente. El Estado debe probar que (a) implementó todas las medidas financieras, legales y administrativas a su alcance, a pesar de lo cual no ha sido posible garantizar el contenido mínimo del derecho; y (b) invirtió hasta el máximo de los recursos a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

iii. (iii) En cualquier caso, si no es posible otorgar un cupo o garantizar el nivel mínimo de satisfacción del derecho, el Estado debe brindar medidas alternativas que salvaguarden el

mínimo vital del titular del derecho.

4.2. Caso concreto

59. La Sala considera que el Municipio de Arauca vulneró el derecho fundamental a la protección y asistencia social integral de la señora Becerra Ortiz. Esto, porque, a pesar de que la accionante está en una situación de extrema vulnerabilidad, la accionada (i) negó, durante tres meses, su ingreso al Centro de Bienestar del Adulto Mayor del municipio por la presunta falta de cupos y (ii) no brindó medidas alternativas de protección transitoria.

60. La Sala reitera y reafirma que la obligación de otorgar a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad, y sin una familia o red de apoyo, servicios permanentes y gratuitos de cuidado en instituciones de protección es una obligación de garantía de cumplimiento inmediato o en breve tiempo que forma parte del ámbito de protección del derecho a la protección y asistencia social integral. En efecto, las leyes 1251 de 2008 y 1315 de 2009 imponen a las entidades territoriales y descentralizadas por servicios, según corresponda, la obligación de disponer de instituciones y establecimientos de protección en los que se ofrezca a los adultos mayores en situación de debilidad manifiesta servicios asistenciales gratuitos de hospedaje, bienestar social y cuidado integral de manera permanente o temporal. Asimismo, el Decreto 681 de 2022, mediante el cual se expidió la Política Nacional de envejecimiento y vejez 2022-2031, dispone que uno de los derechos de las personas mayores es el de recibir servicios de cuidado a largo plazo, con la garantía de las condiciones de calidad en la atención que requieren aquellas con alta dependencia o que no tengan red de apoyo. Por lo demás, del cumplimiento de esta obligación depende el mínimo vital de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad.

61. La Sala reconoce que la obligación de garantizar a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad un cupo en instituciones de atención y protección dispuestos por el Estado tiene un alto contenido prestacional. Asimismo, reconoce que, conforme a la jurisprudencia constitucional, los cupos en los centros de atención al adulto mayor son bienes escasos. Por esta razón, en principio, no es posible concluir que, cualquier falta de provisión de un cupo a un adulto mayor en situación de vulnerabilidad que lo solicite es imputable a la negligencia de la entidad territorial responsable y constituye una violación iusfundamental.

62. No obstante, la Sala reitera que, de acuerdo con la doctrina del comité DESC y la jurisprudencia constitucional, la entidad territorial que alega no tener la capacidad de cumplir con esta obligación debe justificar suficientemente la falta de provisión del cupo. La simple alegación de insuficiencia de recursos, así como la falta cupos en los centros de atención al adulto mayor que administra la entidad, no constituyen una justificación suficiente. Por el contrario, corresponde a la entidad demostrar que (a) implementó todas las medidas financieras, legales y administrativas a su alcance, a pesar de lo cual no ha sido posible garantizar la cobertura universal de estos servicios básicos; y (b) invirtió hasta el máximo de los recursos a su disposición en un esfuerzo por otorgar el o los cupos, con carácter prioritario. En cualquier caso, si no es posible otorgar un cupo, la entidad responsable debe brindar medidas alternativas que aseguren que el adulto mayor en situación de vulnerabilidad no quedará desamparado y su mínimo vital no se verá afectado.

63. La Sala considera que la Secretaría de Inclusión Social del municipio de Arauca no justificó de forma suficiente y probada la negativa a otorgar un cupo a la accionante. Por el contrario, durante casi 3 meses, la accionada se limitó a señalar que no podía recibir a la accionante en el CBA por la simple insuficiencia de cupos. Sin embargo, no existen pruebas en el expediente que demuestren que dicha insuficiencia fuera el resultado de la imposibilidad financiera o administrativa absoluta de ampliar la cobertura. Por el contrario, la Sala advierte que las pruebas que reposan en el expediente demuestran que la falta de provisión del cupo fue el resultado de la inacción y falta de diligencia de la entidad. Al respecto, la Sala advierte que:

1. %1.1. La Secretaría Municipal de Inclusión Social reconoció que el CBA no ha tenido disponibilidad en ningún momento. Esto, porque los cupos en el centro sólo se habilitan en los eventos en los que fallece [o se retira] alguno de los beneficiarios. En criterio de la Sala, esto evidencia que (i) la accionada no cuenta con una política o plan medible para la ampliación de cupos en centros de atención al adulto mayor y, por el contrario, (ii) la provisión de un cupo está sujeto a la muerte de uno de los beneficiarios o a su retiro.
2. %1.2. La Secretaría de Inclusión Social no demostró que hubiera invertido recursos suficientes para garantizar la ampliación progresiva de cupos en centros de atención al adulto mayor. En el auto de pruebas de 14 de marzo de 2024, la magistrada sustanciadora

solicitó al Municipio de Arauca informar acerca del presupuesto destinado a la protección de los adultos mayores en el municipio. Asimismo, le pidió explicar cuál había sido la cantidad de recursos que había invertido en los últimos 10 años, para la ampliación progresiva de la protección a los adultos mayores en situación de calle. La accionada, sin embargo, no contestó a este requerimiento probatorio.

64. Por otra parte, la Secretaría de Inclusión del municipio de Arauca no otorgó a la señora Becerra Ortiz ninguna medida de protección transitoria, mientras un cupo en el CBA se habilitaba. La Sala reitera y reafirma que, conforme a la jurisprudencia constitucional y la doctrina del Comité DESC, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, el Estado debe brindar medidas alternativas para proteger a los sujetos más vulnerables de la sociedad. En respuesta al auto de pruebas de 14 de marzo de 2024, el Ministerio de Salud y Protección Social explicó que, conforme a la Política Nacional de envejecimiento y vejez, las medidas alternativas que deben otorgarse a los adultos mayores en situación de vulnerabilidad incluyen, entre otras, (i) gestionar con un centro privado la atención de la persona mayor, realizando el pago correspondiente conforme lo determine la entidad territorial y a través de las diferentes fuentes de financiación; y (ii) en caso de no haber centros en el municipio o cupos en ningún centro, gestionar con el departamento la asignación de un cupo en otro municipio dentro de la jurisdicción departamental.

65. La señora Becerra Ortiz requería con urgencia de un cupo en el CBA, habida cuenta de la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encontraba. A pesar de la condición crítica de la accionante, la Secretaría de Inclusión Social no sólo no otorgó un cupo en el CBA, sino que tampoco brindó ninguna medida alternativa de protección transitoria a la accionante. En criterio de la Sala, esta omisión de la Secretaría de Inclusión Social de Arauca amenazó los derechos fundamentales de la señora Becerra Ortiz y, además, condujo que esta permaneciera internada en el Hospital San Vicente de Arauca durante tres meses, a pesar de que había sido dada de alta y no existía orden médica de internación. Esto, naturalmente, puso en riesgo sus derechos fundamentales y profundizó su marginalización social.

66. Conclusión. En síntesis, con fundamento las consideraciones expuestas, la Sala concluye que la Secretaría de Inclusión Social del Municipio de Arauca vulneró el derecho a la protección y asistencia social integral de la señora Becerra Ortiz. Esto, debido a que (i)

durante más de tres meses, no otorgó un cupo en el CBA, pese a que la accionante se encontraba en situación de extrema vulnerabilidad, (ii) la falta de cupos en el CBA era imputable al incumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en materia de cobertura; y (iii) no brindó ninguna medida alternativa de protección, mientras procuraba un cupo en el CBA.

6. Remedios y órdenes

67. Con fundamento en la parte motiva de la presente decisión, la Sala adoptará los siguientes remedios:
i. (i) Revocará la sentencia del 2 de octubre de 2023 del Juzgado Primero Civil Municipal de Arauca-Arauca, que declaró improcedente el amparo. En su lugar, declarará la carencia actual de objeto por hecho superado.
ii. (ii) Declarará que el Municipio de Arauca vulneró el derecho a la protección y asistencia social integral de la accionante al, de forma injustificada, no otorgarle un cupo en el CBA y no adoptar medidas alternativas de protección transitoria.
iii. (iii) Ordenará al Municipio de Arauca que, en articulación con las autoridades departamentales y del orden nacional, formule e implemente una política pública de protección y asistencia social integral para los adultos mayores en situación de vulnerabilidad y sin una red de apoyo. Esta política pública deberá cumplir con las dimensiones de gradualidad y progreso del principio de progresividad.

III. III. DECISIÓN

68. En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional:

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la sentencia 2 de octubre de 2023 del Juzgado Primero Civil Municipal de Arauca-Arauca, que declaró improcedente el amparo. En su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado en relación con la pretensión de ingreso al Centro de Bienestar del Adulto Mayor del Municipio de Arauca a favor de la señora María del Carmen Becerra Ortiz.

SEGUNDO. DECLARAR que el Municipio de Arauca vulneró el derecho a la protección y asistencia social integral de la accionante al no otorgarle un cupo en el CBA por más tres meses y no brindar medidas alternativas de protección transitoria.

TERCERO. ORDENAR al Municipio de Arauca que, en articulación con las autoridades departamentales y del orden nacional, formule e implemente una política pública de protección y asistencia social integral para los adultos mayores en situación de vulnerabilidad y sin una red de apoyo. Esta política pública deberá cumplir con las dimensiones de gradualidad y progreso del principio de progresividad, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

CUARTO. DESVINCULAR del proceso de tutela a la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca UAESA, la Oficina Municipal del SISBEN del Municipio de Arauca, la Secretaría Municipal de Salud de Arauca, el señor Javier Vargas Ruíz, el Hospital San Vicente de Arauca, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, el Ministerio del Trabajo, y el Ministerio de Salud y Protección Social.

QUINTO. Por Secretaría General, LIBRAR las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General