



Sentencia T-103/20

Referencia: expedientes (i) T-7532504 y (ii) T-7541195.

Acciones de tutela presentadas por (i) Juan de Jesús Vega Ángel y (ii) Lupericio Reina Toquica contra la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá.

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., diez (10) de marzo de dos mil veinte (2020).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos expedidos dentro de los procesos de la referencia por (i) el Juzgado 29 Civil Municipal de Bogotá, el 5 de julio de 2019, y por (ii) el Juzgado 27 Civil Municipal de la misma ciudad, el 8 de julio de la mencionada anualidad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. A través del Acuerdo 645 del 9 de junio de 2016¹, el Concejo de Bogotá expidió el plan distrital de desarrollo titulado “*Bogotá mejor para todos*”, en el cual estableció como uno de los ejes transversales de la administración, para

¹ “*Por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 ‘Bogotá Mejor Para Todos’*”.

el período 2016-2020, la atención prioritaria de la población vulnerable, incluidos los adultos mayores.

1.2. En virtud del referido plan distrital de desarrollo, así como en cumplimiento de los mandatos dispuestos en la Ley 1251 de 2008² y en el Decreto 345 de 2010³, a partir de julio de 2016, la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá implementó el proyecto denominado “*envejecimiento digno, activo y feliz*”, el cual contempla cuatro programas enfocados en la atención de los adultos mayores de la ciudad, conforme se sintetiza en el siguiente cuadro.

Programa	Descripción	
Centros día	Son unidades operativas en las cuales se atienden a personas mayores de 60 años con el fin de brindarles instrumentos para el fortalecimiento de su plan de vida, a través de: (i) el desarrollo de actividades deportivas, artísticas y culturales, (ii) la promoción de hábitos de vida saludable, (iii) el intercambio de saberes, (iv) el acompañamiento psicosocial, (v) la orientación sobre ofertas de servicios sociales, (vi) el apoyo alimentario, y (vii) el fortalecimiento de redes familiares y comunitarias.	
	Número de beneficiarios (2016-2019⁴)	38.163 personas
	Número de centros	25 unidades
Centros noche	Son unidades operativas en las que se atienden a personas mayores de 60 años que no cuentan con un lugar de dormitorio seguro, mediante la prestación del servicio de alojamiento transitorio en condiciones higiénicas y seguras.	
	Número de beneficiarios (2016-2019)	721 personas
	Número de centros	6 unidades
Centros de protección social	Son unidades operativas en las que se atienden personas mayores de 60 años que: (i) requieran de atención institucionalizada debido a su condición de vulnerabilidad, y (ii) carezcan de redes de apoyo, a través de la prestación conjunta de los servicios propios de los centros día y noche.	
	Número de beneficiarios (2016-2019)	2.213 personas
	Número de centros	18 unidades
Apoyos económicos	Son aportes en dinero entregados a personas mayores que se encuentran en situación de vulnerabilidad e inseguridad económica, con la finalidad de fortalecer su autonomía e independencia.	
	Número de beneficiarios (2016-2019)	98.618 personas

1.3. A través de la Resolución 0825 del 14 de junio de 2018⁵, la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá estableció los criterios de priorización de ingreso a los referidos programas, mediante la adopción de un conjunto de documentos técnicos, en los cuales se estableció que:

(i) En los centros día tendrán prioridad de atención, en el siguiente orden, los adultos mayores que: (a) sean víctimas de la violencia, (b) vivan solos, (c)

² “Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores”.

³ “Por medio del cual se adopta la Política Pública Social para el Envejecimiento y la Vejez en el Distrito Capital”.

⁴ En los datos de la tabla la fecha de corte es el 31 de mayo de 2019.

⁵ “Por la cual se adoptan los criterios de focalización, priorización, ingreso, egreso y restricciones para el acceso a los servicios y apoyos de la Secretaría Distrital de Integración Social”.

sean mayores dentro de los solicitantes, (d) estén en situación de discapacidad, y (e) se encuentren registrados en el censo indígena.

(ii) En los centros noche tendrán prioridad de atención, en el siguiente orden, los adultos mayores que: (a) sean mujeres, (b) sean mayores de 70 años, (c) pertenezcan a alguno de estos grupos poblacionales: (1) en condición de discapacidad, (2) comunidad LGTBI, (3) víctimas de la violencia o (4) minorías étnicas (indígena, afro, raizal o Rom), y (d) sean de mayor edad entre los solicitantes de 60 a 69 años.

1.4. Mediante la Circular 033 del 2 de noviembre de 2018, la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá modificó el documento técnico aplicable a los centros noche, estipulando que el último criterio de priorización ya no sería la mayor edad entre los solicitantes de 60 a 69 años, sino que el mismo correspondería a un método aleatorio escogido por la administración.

2. Demandas y pretensiones

2.1. El 20 de junio de 2019⁶, (i) Juan de Jesús Vega Ángel y (ii) Lupercio Reina Toquica interpusieron sendas acciones de tutela en contra de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales con ocasión de la operación irregular de los centros día y noche del sur de la ciudad, así como debido a la aplicación de los criterios de priorización, establecidos en la Resolución 0825 de 2018 y en la Circular 033 del mismo año, por parte de la demandada a efectos de acceder a los servicios prestados en dichas unidades operativas⁷.

2.2. En concreto, los demandantes indicaron que en razón de la ausencia de cupos de alojamiento suficientes en los centros noche de la Localidad de Antonio Nariño, los adultos mayores de 60 a 69 años que desean acceder a los mismos deben someterse cada día a un procedimiento de sorteo mediante balotas, el cual, además de atentar contra su dignidad humana, genera la exclusión de más 30 personas que se ven obligadas a pernoctar a la intemperie. Asimismo, los actores pusieron de presente que dicha situación se agudizó en julio de 2018, debido al cierre de la unidad operativa “*Uecha*”, ubicada en la carrera 11b sur con calle 3.

2.3. De igual forma, los accionantes señalaron que la atención brindada en los centros día es insuficiente, comoquiera que no funcionan toda la semana y, por lo tanto, los adultos mayores del mencionado sector de la ciudad solo tienen acceso a sus servicios cuatro días, teniendo que “*recurrir a todo tipo de condiciones para garantizar su alimentación*”.

2.4. Así pues, los demandantes consideran que debido a las referidas anormalidades en la atención prestada en los centros noche y día, la autoridad demandada incumple con los deberes constitucionales derivados del principio

⁶ Cfr. Actas individuales de reparto visibles en los folios 11 de los cuadernos principales de los expedientes (i) T-7532504 y (ii) T-7541195.

⁷ Folios 1 a 10 de los cuadernos principales de los expedientes (i) T-7532504 y (ii) T-7541195.

de solidaridad que tiene el Estado con los adultos mayores, así como con las directrices de la política pública social de envejecimiento de la ciudad de Bogotá establecida en el Decreto 345 de 2010.

2.5. Con base en lo anterior, los actores solicitaron (i) la protección de sus prerrogativas constitucionales a la vida digna, a la igualdad, a la asistencia como personas de la tercera edad y a la vivienda, y, en consecuencia, pretendieron que se le ordene a la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá: (ii) la apertura de nuevos centros día y noche en la Localidad de Antonio Nariño, y (iii) la inaplicación de los criterios de priorización establecidos en la Resolución 0825 de 2018 y en la Circular 033 de la misma anualidad.

2.6. Por lo demás, en torno a la procedencia de las acciones de tutela, los accionantes sostuvieron que los recursos de amparo se tornan viables como mecanismos transitorios para evitar un perjuicio irremediable a sus derechos en los términos del artículo 8° del Decreto 2591 de 1991, mientras se adelantan los medios de control contenciosos administrativos respectivos.

3. Admisión y traslado de las demandas

A través de los Autos del 21 y 25 de junio de 2019⁸, los Juzgados 29 y 27 Civiles Municipales de Bogotá admitieron respectivamente las acciones de tutela presentadas por: (i) Juan de Jesús Vega Ángel y (ii) Lupercio Reina Toquica, así como dispusieron el traslado de las mismas a la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá. Además, en el proceso (i) T-7532504, el funcionario judicial vinculó al trámite a la Alcaldía Local de Antonio Nariño.

4. Contestación de las demandas

4.1. La Secretaría Distrital de Integración Social se opuso a la prosperidad de los recursos de amparo⁹, argumentando que:

(i) De conformidad con el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, las acciones de tutela de la referencia son improcedentes para cuestionar actos de contenido general, impersonal y abstracto, como lo son la Resolución 0825 de 2018 y la Circular 033 del mismo año, cuyo control judicial puede procurarse a través de los medios disponibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

(ii) Desborda el alcance del debate propio de los juicios de tutela la pretensión de ampliación de los centros de apoyo al adulto mayor, en tanto que una determinación en dicho sentido debe estar basada en los lineamientos de los planes distritales de desarrollo, así como en la viabilidad técnica y

⁸ Folios 13 del cuaderno principal del expediente (i) T-7532504 y 12 del cuaderno principal del expediente (ii) T-7541195.

⁹ Folios 46 a 54 del cuaderno principal del expediente (i) T-7532504 y 21 a 29 del cuaderno principal del expediente (ii) T-7541195.

presupuestal que sobre el particular determine la administración en desarrollo de sus competencias legales y reglamentarias.

4.2. En relación con el último punto, la demandada manifestó que en cumplimiento de los mandatos del plan distrital de desarrollo “*Bogotá mejor para todos*”, adelanta el proyecto “*envejecimiento digno, activo y feliz*”, por medio del cual le ha brindado apoyo social a más de 100.000 adultos mayores de la ciudad entre los años 2016 y 2019, a través de los cuatro programas que lo componen, por lo que es equivocado acusársele de incumplir sus obligaciones constitucionales y legales.

4.3. En este sentido, en torno a los cuestionamientos específicos realizados a la operación de los centros día y noche en los recursos de amparo, la accionada puso de presente que:

(i) Con el fin de evitar el sorteo con balota a efectos de determinar el ingreso de los adultos mayores de 60 a 69 años a los centros noche, el 15 de febrero de 2019, adoptó el siguiente mecanismo aleatorio y repetitivo en función de la edad¹⁰:

Día 1: ingreso de mayor a menor edad hasta completar los cupos de la unidad operativa.
Día 2: ingreso en alternancia a partir de la persona que se encuentre en la media de edad (un individuo que se encuentre hacia la edad ascendente y otro hacia la edad descendente) hasta completar los cupos de la unidad operativa.
Día 3: ingreso de menor a mayor edad hasta completar los cupos de la unidad operativa.

(ii) Debido a la alta demanda de los servicios de los centros noche en la ciudad: (a) incrementó en el año 2019 el presupuesto del programa pasando de \$2.611.355.256 en la anualidad inmediatamente anterior a \$3.455.116.794, y (b) habilitó 300 cupos nuevos en las unidades operativas del centro-sur de la ciudad (Pensilvania, Restrepo 1 y 2, San Luis y Renacimiento).

(iii) Ante la finalización del convenio de asociación suscrito para el funcionamiento de unidad operativa “*Uecha*” y la no disposición de los particulares contratantes para renovar el mismo, debió remitir a los usuarios correspondientes a los centros noche “*CAT*” y “*Bakatá*”, en los cuales se habilitaron 160 cupos.

(iv) Contrario a lo afirmado por los accionantes, los centros día operan toda la semana y si bien únicamente en cuatro días se suministra alimentación a los asistentes, ello se debe a que el objetivo del programa abarca diferentes acciones más allá del componente de nutricional, pues también busca el fortalecimiento de las áreas psicológica, artística, deportiva, social y cultural de los adultos mayores a través de distintas actividades rotativas, diferentes al suministro de desayunos, almuerzos o refrigerios.

(v) Las personas que requieren de apoyo alimentario en la ciudad, en razón de un posible riesgo nutricional, son atendidas a través del proyecto “*Bogotá te*

¹⁰ Cfr. Documento visible en el folio 16 del cuaderno principal del expediente (ii) T-7541195.

nutre”, conocido por la población como “*comedores comunitarios*”, pero no mediante el programa de centros día, que se focaliza en la población adulta mayor a través de distintas actividades que, en ciertos días, incluye complementos nutricionales.

5. Intervención de la vinculada al proceso

En el trámite (i) T-7532504, la Alcaldía Local de Antonio Nariño solicitó declarar improcedente el amparo en su contra por falta de legitimación en la causa por pasiva¹¹, comoquiera que la acción de tutela se dirige a cuestionar las actuaciones de la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, frente a las cuales no tiene injerencia competencial alguna.

6. Decisiones de instancia

Mediante las sentencias del 5 y 8 de julio de 2019¹², los Juzgados 29 y 27 Civiles Municipales de Bogotá declararon improcedentes respectivamente los amparos solicitados por los ciudadanos Vega Ángel y Reina Toquica, al advertir que:

(i) Los actores no demostraron haber acudido, de manera previa a la interposición de las acciones de tutela, ante la autoridad demandada para solicitarle una solución a sus inconformidades relacionadas con los programas de atención al adulto mayor de la ciudad.

(ii) Los accionantes deben acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y pretender, a través de los medios de control respectivos, la satisfacción de sus intereses, puesto que la acción de tutela no es procedente para cuestionar actos de carácter general, impersonal y abstracto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991.

(iii) Los demandantes no acreditaron la configuración de un perjuicio irremediable que torne imperiosa la intervención del juez constitucional para salvaguardar sus derechos fundamentales, comoquiera que no hicieron referencia alguna a sus situaciones particulares.

7. Actuaciones en sede de revisión

7.1. Mediante Auto del 29 de agosto de 2019, la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho de la Corte Constitucional escogió para revisión los expedientes contentivos de los procesos de amparo (i) T-7532504 y (ii) T-7541195, así como decidió acumularlos por presentar unidad de materia¹³.

¹¹ Folio 41 a 44 del cuaderno principal del expediente (i) T-7532504.

¹² Folios 55 a 59 del cuaderno principal del expediente (i) T-7532504, y 50 a 53 del cuaderno principal del expediente (ii) T-7541195.

¹³ Folios 2 a 14 de los cuadernos de revisión de los expedientes (i) T-7532504 y (ii) T-7541195.

7.2. A través de Auto del 1 de octubre de 2019¹⁴, con el fin de obtener mayores elementos de juicio, en los términos del artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015¹⁵, el magistrado sustanciador resolvió citar a los accionantes en las instalaciones del Palacio de Justicia para ser entrevistados sobre los hechos que dieron lugar a las acciones de tutela de la referencia. Para la práctica de la diligencia fue comisionada la magistrada auxiliar Claudia Escobar García, así como designado como secretario *ad-hoc* el profesional especializado Juan Sebastián Vega Rodríguez.

7.3. En cumplimiento de dicho proveído, a las 10:27 am del 8 de octubre de 2019, la magistrada auxiliar comisionada procedió a entrevistar a los actores dentro de los procesos de la referencia sobre sus condiciones sociales y el alcance de sus solicitudes de amparo, quienes afirmaron lo siguiente¹⁶:

(i) El ciudadano Lupercio Reina Toquica manifestó que: (a) tiene 77 años, (b) reside en una casa con su familia compuesta por su esposa en situación de enfermedad, dos hijas mayores de edad y dos nietas menores, (c) está afiliado al régimen contributivo de salud como beneficiario de un hijo, y (d) sus ingresos económicos son escasos y provienen de algunos trabajos en construcción que puede conseguir esporádicamente y del dinero que sus descendientes le pueden suministrar.

(ii) Juan de Jesús Vega Ángel señaló que: (a) tiene 76 años, (b) reside solo en una habitación arrendada, (c) es descendiente de una etnia indígena, (d) está afiliado al régimen subsidiado de salud, y (e) obtiene sus ingresos de un trabajo ocasional en una panadería y de un subsidio entregado por el Estado.

(iii) Los accionantes explicaron que: (a) asisten desde hace más de tres años al centro día Restrepo 1, donde adelantan distintas actividades y reciben desayuno, almuerzo y refrigerio cuatro días a la semana cuando alcanzan a obtener un cupo, así como (b) no son usuarios de los servicios de los centros noche.

(iv) Los actores precisaron que con los amparos interpuestos pretenden que: (a) se aumente la capacidad del programa centros día con el fin de que puedan asistir sin restricciones de cupo que les impliquen madrugar a las 6:00 am, así como que (b) se garantice su alimentación toda la semana y no solo cuatro días de la misma.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

¹⁴ Folio 17 del cuaderno de revisión (i) T-7532504.

¹⁵ “Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional”.

¹⁶ Cfr. Acta de la audiencia visible en los folios 22 a 24 del cuaderno de revisión (i) T-7532504.

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de los expedientes de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política¹⁷.

2. Procedencia de la acción de tutela

2.1. Previo al estudio del planteamiento y la resolución de fondo del problema jurídico que subyace a los casos planteados en los escritos de amparo, deberá verificarse el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia de las acciones de tutela que, al tenor del artículo 86 de la Carta Política y del Decreto 2591 de 1991¹⁸, se sintetizan en: (i) la existencia de legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la instauración del recurso de protección de manera oportuna (inmediatez); y (iii) el agotamiento de los mecanismos judiciales existentes, salvo que tales vías no sean eficaces o idóneas, o en su defecto se configure la ocurrencia de un perjuicio irremediable (subsidiariedad).

- Legitimación en la causa

2.2. Este Tribunal considera que la legitimación en la causa por activa se encuentra acreditada en esta oportunidad, puesto que conforme a los artículos 86 de la Constitución y 10 del Decreto 2591 de 1991¹⁹, los ciudadanos (i) Juan de Jesús Vega Ángel y (ii) Lupercio Reina Toquica presentaron de manera personal la acción de tutela como titulares de los derechos fundamentales presuntamente afectados²⁰.

2.3. De igual manera, en relación con la legitimación en la causa por pasiva, según lo dispuesto en el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991²¹, esta Corporación estima que la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, en su calidad de “*organismo del sector central del Distrito Capital con autonomía administrativa y financiera*”²², es demandable a través de

¹⁷ “Artículo 86. (...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...).” // “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...).”

¹⁸ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

¹⁹ “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

²⁰ Supra I, 2.

²¹ “Artículo 5. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito”.

²² Artículo 89 del Acuerdo 257 de 2006, “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”.

acción de tutela en esta ocasión, comoquiera que: (i) es una autoridad pública, y (ii) fue acusada de vulnerar los derechos fundamentales de los actores²³.

2.4. En torno a la vinculación al proceso de la Alcaldía Local de Antonio Nariño, la Sala precisa que su relación con la presente causa debe entenderse en calidad de tercero que, debido a sus competencias²⁴, puede suministrar información relevante para la solución de las controversias planteadas, así como eventualmente facilitar el cumplimiento de las órdenes que se lleguen a proferir en caso de accederse a los amparos deprecados.

- *Inmediatez*

2.5. Esta Corte ha manifestado que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, debe tenerse en cuenta que el amparo está previsto para la “*protección inmediata*” de los derechos fundamentales que se consideren vulnerados o amenazados, pues el Constituyente al consagrar dicha expresión buscó asegurar que la acción de tutela sea utilizada para atender afectaciones que de manera urgente requieran de la intervención del juez constitucional²⁵.

2.6. En consecuencia, si bien en el ordenamiento positivo no se establece un término expreso de caducidad, en la medida en que lo pretendido con el amparo es la protección concreta y actual de los derechos fundamentales, este Tribunal ha expresado que le corresponde al juez verificar en cada caso concreto si el plazo en el que se acude a la acción de tutela es razonable y proporcionado, es decir, si teniendo en cuenta las circunstancias de la parte actora, su diligencia y sus posibilidades reales de defensa, la misma se interpuso oportunamente²⁶.

2.7. En este sentido, esta Corporación advierte que los amparos examinados satisfacen el presupuesto de inmediatez, ya que ponen de presente una serie de irregularidades que presuntamente afectan la prestación de los servicios de los centros día y noche de la ciudad de manera actual y permanente, con lo cual las afectaciones a los derechos fundamentales alegadas se entienden concomitantes a la fecha de interposición de las acciones de tutela²⁷.

- *Subsidiariedad*

²³ Supra I, 2.

²⁴ Cfr. Artículo 5° del Decreto 411 de 2016.

²⁵ Cfr. Sentencia T-212 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

²⁶ Véase, entre otras, las sentencias SU-961 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-016 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-158 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-018 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-491 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-719 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

²⁷ Sobre la afectación actual y permanente de derechos fundamentales y su relación con el presupuesto de inmediatez, se pueden ver, entre otras, las sentencias T- 1110 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-425 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-172 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-288A de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez) y T-227 de 2017 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

2.8. Esta Sala ha sostenido que es obligación del juez que estudia la procedencia de la acción de tutela tener en cuenta que esta es un mecanismo sumario y preferente creado para la protección de los derechos fundamentales, que se caracteriza por ser residual o supletorio, obedeciendo a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por el legislador a las diferentes autoridades a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, en los que también se protegen prerrogativas de naturaleza constitucional²⁸. Así pues, el recurso de amparo no puede convertirse en un instrumento alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de las diversas vías existentes en el ordenamiento jurídico, salvo que las mismas sean ineficaces, no idóneas o se configure un perjuicio irremediable²⁹.

2.9. En este sentido, en la Sentencia C-132 de 2018³⁰, esta Corporación explicó que en virtud de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 6° del Decreto 2591 de 1991³¹, por regla general, la acción de tutela es improcedente para cuestionar actos de carácter general, impersonal y abstracto, porque: (i) *“el sistema jurídico ha dispuesto medios ordinarios de control judicial aptos”* para el efecto, y (ii) la acción de tutela *“fue concebida como remedio excepcional ante acciones u omisiones que puedan amenazar o vulnerar derechos subjetivos o personales de estirpe fundamental”*³².

2.10. Descendiendo a los casos en estudio, la Corte comparte las apreciaciones de los jueces de instancia referentes a la improcedencia de los amparos por no satisfacer el presupuesto de subsidiariedad y, por lo tanto, confirmará sus fallos por las razones que pasan a explicarse brevemente, en aplicación del artículo 35 del Decreto 2591 de 1991³³.

2.11. Para empezar, este Tribunal advierte que las pretensiones de amparo de los accionantes pueden ser satisfechas por medio de distintos instrumentos de control disponibles ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, los cuales se encuentran regulados en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³⁴.

²⁸ Al respecto, ver, entre otras, las sentencias T-129 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-335 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), SU-339 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-664 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango) y T-288A de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

²⁹ Cfr. Sentencia T-833 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

³⁰ M.P. Alberto Rojas Ríos.

³¹ *“Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: (...) 5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”*.

³² Con todo, en la providencia en comento, el Pleno de la Corte aclaró que el recurso de amparo *“puede ser ejercido contra actos administrativos generales (i) cuando la persona afectada carece de medios ordinarios para procurar la defensa de sus derechos fundamentales, dado que no tiene legitimación para cuestionar esa clase de decisiones de la administración, o el asunto objeto de debate es de naturaleza constitucional; y (ii) cuando la aplicación del acto administrativo general amenace o vulnere los derechos fundamentales de una persona. Además, reiteró que la acción de tutela es procedente contra las determinaciones de orden general en el evento que éstas causen daños a los derechos fundamentales de las personas y que devengan en perjuicios irremediables”*. En esta misma línea argumentativa, puede consultarse la Sentencia T-260 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).

³³ *“Artículo 35. Decisiones de revisión. Las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas. // La revisión se concederá en el efecto devolutivo pero la Corte podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 7 de este decreto”*. (Subrayado fuera del texto original).

³⁴ Ley 1437 de 2011.

2.12. Específicamente, en relación con los reproches realizados en las acciones de tutela a la Resolución 0825 de 2018 y a la Circular 033 del mismo año, contentivas de los criterios de priorización de acceso a los servicios que ofrecen los centros día y noche ofertados por la Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, esta Corporación pone de presente que los actores pueden cuestionarlas a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³⁵. En efecto, dicho instrumento es idóneo, toda vez que se reprocha el contenido de actos administrativos de carácter general³⁶ que presuntamente infringen las normas constitucionales, legales y reglamentarias en que deberían fundarse, en especial, las disposiciones que contemplan la debida protección a los adultos mayores³⁷.

2.13. Asimismo, es pertinente mencionar que la interposición del referido medio de control da inicio a un proceso judicial, en el cual las partes pueden solicitar pruebas³⁸, presentar alegatos³⁹ y recursos⁴⁰, así como pedir la adopción de medidas cautelares⁴¹, las cuales dan eficacia al mecanismo incluso en casos en los que se requiera la adopción de órdenes urgentes, pues las mismas pueden decretarse desde la presentación de la demanda, sin previa notificación a la otra parte, cuando el perjuicio inminente o el daño lo ameriten por su gravedad⁴².

2.14. Ahora bien, en torno al presunto desconocimiento de las normas que fijan la política de envejecimiento y atención del adulto mayor en la ciudad de Bogotá en las cuales se estipula que deben existir los centros día y noche suficientes para atender a todos los usuarios que acudan a los mismos, esta Sala encuentra que el supuesto desacato a tales directrices puede superarse a través del medio de control de cumplimiento contemplado en los artículos 87 de la Constitución⁴³ y 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁴, en tanto que los mandatos que se estiman

³⁵ “Artículo 137. Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. // Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. // También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro (...)”.

³⁶

³⁷ Supra I, 2.5.

³⁸ Artículos 180 a 181 y 211 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³⁹ Artículo 182 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴⁰ Artículos 242 a 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴¹ Artículos 229 a 241 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴² El artículo 234 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece las medidas cautelares de urgencia. En concreto, estipula la disposición en comento: “desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. // La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta”.

⁴³ “Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. // En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

⁴⁴ “Artículo 146. Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos. Toda

desatendidos se encuentran contenidos en disposiciones de rango legal y reglamentario, como lo son los artículos referentes a la materia de la Ley 1251 de 2008, el Decreto 345 de 2010 y el Acuerdo Distrital 645 de 2016.

2.15. Sobre el particular, este Tribunal llama la atención de que dicha vía judicial es idónea en los términos de la Ley 393 de 1997⁴⁵, pues mediante ella la parte demandante puede pretender que el juez contencioso administrativo le ordene a la autoridad competente el efectivo cumplimiento de normas con fuerza de ley o de actos administrativos, cuando el ejecutivo debiendo actuar de una manera determinada conforme al ordenamiento jurídico, omite o se niega a hacerlo. Igualmente, el referido mecanismo es eficaz, pues el legislador consagró un trámite especial, rápido y preferencial con términos perentorios para su desarrollo, el cual debe estudiarse con prioridad sobre cualquier otro proceso que se encuentre al despacho, salvo el *habeas corpus* y la acción de tutela.

2.16. De otra parte, esta Corporación toma nota de que existen diversos mecanismos administrativos y políticos disponibles para lograr el mejoramiento de la prestación de los servicios ofertados en los centros día y noche, a los cuales también pueden acudir los accionantes⁴⁶.

2.17. Para ilustrar, si los actores buscan que se amplíe la capacidad y el alcance de dichos programas por parte de la administración, pueden, como primera medida, acudir a las oficinas de atención al ciudadano de la entidad demandada y solicitar la adopción de las medidas necesarias para superar las situaciones que se estiman irregulares; y, como actuación subsidiaria, pueden apoyarse en sus representantes ante el Concejo Distrital o ante las Juntas Administradoras Locales con el fin de que gestionen tales intereses, o asistir directamente a los espacios de participación disponibles para la elaboración del plan distrital de desarrollo con el objetivo de que se analice la posibilidad de incluir dichos propósitos en el mismo.

2.18. Paralelamente, si los demandantes advierten irregularidades en la prestación de los servicios ofertados por los centros día y noche, derivadas del incumplimiento de los convenios celebrados por la administración distrital para el efecto, pueden solicitarle al interventor de los mismos que, en observancia de sus funciones, garantice su efectivo desarrollo. De igual modo, pueden acudir a la figura de las veedurías ciudadanas o a los órganos de control, como la Personería Distrital de Bogotá.

2.19. Por lo demás, esta Corporación observa que en esta oportunidad los actores no acreditaron la ocurrencia de un perjuicio irremediable que haga imperiosa la intervención del juez de tutela. Específicamente, a partir de las pruebas recaudadas y los informes rendidos dentro del proceso, esta Sala

persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”.

⁴⁵ “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

⁴⁶ Cfr. Sentencia T-233 de 2013 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

evidencia que, desde una perspectiva objetiva de los derechos de los accionantes, la autoridad de demandada demostró: (i) la existencia de programas para la protección de los adultos mayores de la ciudad, y (ii) el incremento gradual de los recursos para el desarrollo de los mismos⁴⁷, con lo cual se descarta una infracción general a los deberes de la administración distrital frente a dicha población, la cual le permita al operador jurídico constitucional intervenir activamente sobre las políticas públicas de la ciudad.

2.20. De igual manera, esta Corte encuentra que, desde una perspectiva subjetiva de los derechos de los demandantes, tampoco existe certeza sobre la ocurrencia de un perjuicio irremediable, porque, por una parte, se comprobó que no son usuarios de los centros noche, comoquiera que tienen un lugar permanente donde alojarse⁴⁸ y, por ello, las presuntas irregularidades relacionadas con los cupos de acceso a los mismos no los afectan directamente.

2.21. De otra parte, la inconformidad principal de los accionantes reside en que en los centros día no se les ofrece alimentación toda la semana, sino únicamente cuatro días⁴⁹, frente a lo cual este Tribunal advierte que: (i) la naturaleza de dicho programa no es el suministro exclusivo de apoyo nutricional, sino un conjunto de actividades para el desarrollo de los proyectos de vida de los adultos mayores⁵⁰, así como de que (ii) la atención alimentaria, cuando se requiera para suplir condiciones de inseguridad nutricional, se suple por medio de otros proyectos, como los comedores comunitarios y los bonos canjeables por alimentos⁵¹, a los que eventualmente podrían solicitar su ingreso los actores.

2.22. Finalmente, teniendo en cuenta las redes de apoyo con las que cuenta el ciudadano Lupercio Reina Toquica⁵², esta Sala considera pertinente reiterar que la existencia de programas públicos de ayuda social no implica que la familia sea relevada del deber de solidaridad que tiene con sus miembros que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad⁵³. En efecto, en la Sentencia T-032 de 2019⁵⁴, se indicó que el referido axioma superior *“elimina la idea de una dependencia absoluta de la persona y de la comunidad respecto del Estado, en tanto que bajo su imperio se reconoce que este no es el único*

⁴⁷ Supra I, 4.

⁴⁸ Supra I, 7.3.

⁴⁹ Supra I, 2 y 7.

⁵⁰ Supra I, 1.2. y 4.

⁵¹ Cfr. Resolución 0825 de 2018, en la cual se indican la definición, la oferta de servicios, los destinatarios y los criterios de priorización de los proyectos destinados a la atención de la población vulnerable de la ciudad adelantados por la Secretaría Distrital de Integración Social.

⁵² Supra I, 7.3., (ii).

⁵³ La Constitución Política de 1991 consagra la solidaridad como un principio fundante del Estado Social de Derecho (artículo 1º), así como un deber que se materializa en la obligación de los individuos de responder *“con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”* (artículo 95.2).

⁵⁴ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. Sobre el principio de solidaridad pueden consultarse las sentencias T-550 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-434 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-795 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), C-767 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-451 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-215 de 2018 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

responsable de alcanzar los fines sociales, sino que en tal objetivo también se encuentran comprometidos los particulares”⁵⁵.

2.23. Así las cosas, esta Corporación confirmará los fallos proferidos en única instancia por los Juzgados 29 y 27 Civiles Municipales de Bogotá dentro de los procesos de la referencia⁵⁶.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR los fallos de tutela expedidos dentro de los procesos de la referencia por el Juzgado 29 Civil Municipal de Bogotá, el 5 de julio de 2019 (T-7532504), y por el Juzgado 27 Civil Municipal de la misma ciudad, el 8 de julio de la mencionada anualidad (T-7541195).

SEGUNDO.- LIBRAR, por Secretaría General, las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

⁵⁵ En este sentido, la Sala Plena de este Tribunal ha sostenido que en virtud del principio de solidaridad “*al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el gasto social, o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta. Es claro que el Estado no tiene el carácter de benefactor, del cual dependan las personas, pues su función no se concreta en la caridad, sino en la promoción de las capacidades de los individuos, con el objeto de que cada quien pueda lograr, por sí mismo, la satisfacción de sus propias aspiraciones. Pero, el deber de solidaridad no se limita al Estado: corresponde también a los particulares, de quienes dicho deber es exigible en los términos de la ley, y de manera excepcional, sin mediación legislativa, cuando su desconocimiento comporta la violación de un derecho fundamental. Entre los particulares, dicho deber se ubica en forma primigenia en la familia, dentro de la cual cada miembro es obligado y beneficiario recíprocamente, atendiendo razones de equidad*”. Sentencia C-237 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), reiterada en las providencias C-459 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería) y T-032 de 2019 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

⁵⁶ Supra I, 6.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General