

ACCIÓN DE TUTELA - Niega / ATENCIÓN A LOS HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA Y SOCIAL POR EL COVID – 19 / OMISIÓN DE LOS ACCIONANTES PARA ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE LOS GRUPOS FAMILIARES POTENCIALMENTE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS CREADOS PARA LA ASISTENCIA PÚBLICA SOCIAL / AUSENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

[¿Están las autoridades gubernamentales en la obligación de suministrar en forma efectiva e inmediata un ingreso mínimo o una renta mensual sin condicionamiento alguno, a los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social por el COVID – 19, vital?] (...) El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, denegó el amparo en primera instancia, por cuanto, según explicó, con el escrito tutelar no se aportó prueba alguna en la que se pueda advertir una acción u omisión de las entidades accionadas que hubieren vulnerado los derechos cuya protección se reclama, pues las personas que requieran la ayuda solicitada deben previamente cumplir los criterios de potenciales beneficiarios y estar inscritos en los diferentes programas, toda vez que cada uno de los canales (transferencia monetaria, subsidio en especie y bono canjeable) cuenta con su respectiva focalización. Por las anteriores razones, el ingreso a dicho sistema, sin la verificación de los criterios mencionados, no puede obtenerse por medio de la acción de tutela, pues ello atentaría contra el derecho a la igualdad y al debido proceso administrativo. Frente a este estado de cosas, la Sala considera conveniente precisar dentro del marco del Estado de Emergencia Económica y Social por el COVID – 19, que si los accionantes que aspiran a obtener los auxilios y ayudas que impetran deben, de manera necesaria, agotar los procedimientos reglamentarios ya reseñados -aplicables a una amplia franja de población que se encuentra dentro de su marco regulatorio-, previa comprobación de los requisitos establecidos por las diversas entidades encargadas del manejo de los beneficios, los cuales han sido previstos en consideración a las especiales condiciones de las familias que se encuentran en la informalidad y en situación de vulnerabilidad, en medio de la emergencia declarada por la pandemia que azota al país. Además, no puede otorgarse por este mecanismo excepcional más ayudas de las que ya han recibido los accionantes que han tenido la posibilidad de percibir las, pues si esto fuera así, se tornaría en un quebrantamiento de la equidad en la distribución de las diferentes ayudas previstas para mitigar las condiciones sanitarias adversas. Así las cosas, los requisitos exigidos no obedecen a un comportamiento caprichoso o arbitrario de las entidades accionadas, pues ellos encuentran sustento en medidas regladas, destinadas a mitigar la crisis social y económica ocasionada por la pandemia, las que, en todos los casos, resultan justificadas e indispensables.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN SEGUNDA

SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Radicación número: 25000-23-15-000-2020-02451-01(AC)

Actor: RICHARD HAROLD SALAZAR AGUDELO Y OTROS

Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

1. La acción de tutela

Los señores Richard Harold Salazar Agudelo, Luis Javier Tafur Navia, Omar Ernesto Gómez Dávila, Aristóbulo Sánchez, José Eutimio Ortiz Conde, Frank Rodolfo Salazar, Fredy Javier Bamba, Miriam Huérfano Díaz, Nixon Gutiérrez, Germán Prieto, Hernán Zuluaga Salamanca, Ricardo García Caicedo, Yolanda Valencia Mosquera, Luz Amparo Cardozo Barreto, Jhon Alexander Alfonso, Arturo Pancha Morales, Jaime Morales Rativa, Shirley Johana Reyes, Martha Lucía Orjuela, María Tránsito Beltrán, Elizabeth Viviana Upequi, Blanca Nury Ramírez, Libardo Rivera, Blanca Emilse Casas, Nidia Penagos, Martha Vargas, Leonor Zamudio, Carmen Arminta Carvajal, Liliana Patricia Bonilla, Gloria Esperanza Poveda, Maritza Bejarano Londoño, Olga Victoria Ramos Roza, Martha Inés Cabrera Ruiz, Marybel Gómez Galindo y Alexander Salgado Martínez, miembros de la organización de la Asociación del Trabajo del Sector Territorial y Ambiental —BIOPAZ promueven acción de tutela contra la Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, Ministerio de Salud y de la Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo Nacional de Estadística y la Alcaldía Mayor de Bogotá por estimar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna, a la integridad física, al mínimo vital, alimentación adecuada y al trabajo en condiciones dignas y justas.

1.1. Pretensiones

En protección de los derechos reclamados, impetran:

«a) Solicitar al señor IVAN DUQUE MARQUEZ y/o CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ que adopte las medidas normativas e institucionales para que se nos reconozca el MINIMO VITAL, una RENTA BASICA DE EMERGENCIA por un SALARIO MINIMO MENSUAL LEGAL VIGENTE durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el país y el Mundo por seis meses más, derecho que tenemos con la finalidad de percibir una compensación monetaria, que nos permita contar con recursos para atender nuestras necesidades vitales y garantizar una vida digna, teniendo en cuenta las limitaciones objetivas para tener trabajo e ingresos estables en la actual coyuntura nacional e internacional.

b) Solicitar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ y/o CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ que adopte las medidas normativas e institucionales para destinar los recursos económicos físicos necesarios para solventar nuestro caso de desamparo, atendiendo a que existen los recursos estatales necesarios

c) Solicitar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ y/o CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ que adopte las medidas administrativas necesarias para entregar estos recursos económicos en el menor tiempo posible, dada la inminente afectación o la vulneración de facto que estamos viviendo.

d) Solicitar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ que adopte las medidas normativas e institucionales para priorizar que las mujeres madres cabeza de familia, informales, desempleadas y afectadas por violencia intrafamiliar del grupo de accionantes, tengan especial protección y atención por parte del Estado de manera urgente y sin dilaciones.

e) Solicitar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ y/o CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ que nos realice el pago de la REMUNERACIÓN MÍNIMA VITAL y la RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA por UN SALARIO MÍNIMO MENSUAL LEGAL VIGENTE durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el país y el Mundo y por seis meses más, de manera INMEDIATA para evitar un daño irreversible.

f) Solicitar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ y/o CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ que tramite, sancione, promulgue, reglamente, implemente, gestione, promueva y facilite la expedición de una ley o decreto-ley o norma para que se nos realice el pago de la REMUNERACIÓN MÍNIMA VITAL y la RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA por UN SALARIO MÍNIMO MENSUAL LEGAL VIGENTE durante el tiempo que dure la situación generalizada de vulnerabilidad, informalidad, pobreza y desigualdad que nos impide la subsistencia y el acceso al sistema de protección social y se nos informe sobre el estado de avance sobre este tema.

g) Solicitar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ y/o CLAUDIA NAYIBE LÓPEZ que para implementar el INGRESO MÍNIMO VITAL que tiene implicaciones en el erario público se requiere que el Ejecutivo apruebe un estudio presupuestal riguroso, realice una planeación por parte de las entidades encargadas de administrar los recursos públicos y realice un examen de focalización de la población beneficiaria.

h) Solicitar el Acceso a la seguridad social y a el Programa Bogotá Solidaria en Casa y a los programas de condonación de deudas ante entidades financieras y de servicios públicos, acceso a programas de: alimentación, vivienda, de empleo, de pensión, de educación.

i) Solicitamos atención primaria domiciliaria de salud y acceso a UCI, suficiente y pagada por el estado.

j) Iniciar una reforma laboral que permita disminuir la jornada laboral y así podamos dedicar parte de nuestro tiempo en otras actividades de la dignificación humana.

k) Implementar programas para el acceso público al patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional. Promover el desarrollo social y cultural de los habitantes de Ciudad Bolívar.

l) Facilitar la constitución de territorios indígenas en la Localidad (artículo 286 de la Constitución Política de Colombia). Facilitar la creación de consejos indígenas reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y promover la inversión pública.

m) La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas, campesinas y eclesiales semitas.

n) Promover el desarrollo integral del Territorio

1.2. Hechos de la solicitud

Los hechos de la acción presentada se resumen de la siguiente manera:

a. El señor Richard Harold Salazar Agudelo y los otros accionantes indican que hacen parte de una organización sindical de primer grado inscrita ante el Ministerio del Trabajo denominada Asociación del Trabajo del Sector Territorial y Ambiental —BIOPAZ y que con motivo de la pandemia ocasionada por el Covid-19 han desarrollado gestiones para acceder a los distintos programas estatales con el fin de cubrir sus necesidades.

b. Señalaron que quienes invocan la presente acción de tutela son personas que no cuentan con recursos económicos para sobrevivir durante el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno por lo que sus derechos fundamentales se encuentran en grave peligro.

c. Consideraron que las medidas tomadas por el presidente de la República presentan falencias puesto que no garantizan los derechos constitucionales, humanos y fundamentales a la vida digna, integridad física, mínimo vital, alimentación adecuada y a la vivienda digna, y particularmente dichas medidas enmarcan el endeudamiento de las familias ya que no hay recursos efectivos para los accionantes.

1.4. Actuación Procesal

La acción de tutela se admitió mediante auto del 16 de julio de 2020, que ordenó notificar a la Presidencia de la República a todos los ministerios antes mencionados, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación, al Departamento Administrativo Nacional de Estadística y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, para que dentro del término de dos días y en uso de su derecho de defensa, rindieran el respectivo informe.

1.5. Intervenciones

1.5.1. La apoderada del Presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹ señaló que ante la crisis internacional causada por el Covid-19, el gobierno nacional decretó el Estado de Emergencia Económica y Social, y ha tomado las medidas necesarias tendientes a mitigar su impacto en la población más vulnerable y, con tal fin, ha adelantado las siguientes gestiones: i) entregas de transferencias monetarias no condicionada, adicional y extraordinaria a favor de los beneficiarios de Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción; y ii) creación del programa ingreso solidario, mediante el cual se entregaron transferencias monetarias no condicionadas a personas y hogares en situación de pobreza que no fuesen beneficiarios de Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o la

¹ expediente digital de tutela.

compensación del IVA.

En materia de servicios públicos, se ordenó i) la reconexión sin costo del servicio de acueducto a suscriptores residenciales en condición de suspensión y la garantía del acceso a agua potable a cargo de los municipios y distritos, ii) la no suspensión de los servicios públicos esenciales, incluyendo la radiodifusión sonora, la televisión y los servicios postales; y iii) se dispuso el pago diferido a 36 meses y sin intereses, de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible para estratos 1 y 2, entre otras medidas.

De otro lado, señala que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que ni el presidente de la República ni el DAPRE tienen que ver con la entrega de las ayudas solicitadas. En virtud de lo anterior, solicita declarar la improcedencia de la presente acción, por no existir vulneración a los derechos invocados.

1.5.2. La apoderada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio² precisó que se opone a los hechos y pretensiones, pues el ente no tiene injerencia directa respecto de unos y otras, por tratarse de asuntos fuera de sus funciones y competencias.

Indicó que de acuerdo con las funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la ejecución directa de las políticas en materia habitacional le corresponde al Fondo Nacional de Vivienda —FONVIVIENDA tales como la asignación de subsidios familiares de vivienda e interés social urbano para la población desplazada.

Solicitó negar la procedencia de la acción al configurarse la falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.5.3. El asesor de la Oficina Jurídica del Ministerio de Trabajo,³ adujo que la acción de tutela es improcedente pues esa cartera no es responsable del presunto menoscabo de los derechos fundamentales alegados por los accionantes.

1.5.4. El coordinador del grupo de procesos judiciales y extrajudiciales del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones⁴ anotó que en consonancia con el artículo 58 de la Ley 489 de 1998, las funciones de MINTIC están orientadas a la consecución de los objetivos que el artículo 17 de la Ley 1341 de 2009 y la Ley 1978 de 2019 le han trazado, los cuales, en general, promueven el uso y apropiación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, diseña, formula, adopta las políticas, planes, programas y proyectos del sector, así como impulsa su desarrollo y fortalecimiento. Al respecto, la Ley 1978 de 2019, «Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones», estableció en su artículo 18 las funciones del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, además de las establecidas en la Ley 489 de 1998.

Por consiguiente, ese Ministerio carece de legitimación en la causa para atender las pretensiones planteadas en la acción de tutela pues, una vez revisadas, escapan al control, vigilancia y/o seguimiento por parte del MINTIC. En ese sentido,

² Expediente digital de tutela.

³ Expediente digital de tutela.

⁴ Expediente digital de tutela.

no se evidencia ninguna violación a los derechos invocados por el accionante por parte de esa cartera, razón por la cual solicita su desvinculación y que se declare la improcedencia del amparo reclamado.

1.5.5. El director jurídico del Ministerio de Justicia y del Derecho⁵ expuso que esa cartera no interviene en la solución de los hechos y situaciones expuestas por la parte actora y que al no guardar relación con las funciones y competencias de la entidad se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.5.6. El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional,⁶ indicó que esa cartera tiene por objeto establecer las políticas y los lineamientos para dotar al sector educativo de un servicio de calidad con acceso equitativo y con permanencia en el sistema, pero que ninguna de sus competencias contempla las pretensiones requeridas por el accionante.

Por lo tanto, solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.5.7. El jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación,⁷ aseguró que no les consta ninguno de los hechos expuestos en la acción de tutela, por lo que las competencias de ese Ministerio no tienen injerencia con las pretensiones del accionante.

Solicitó que se declare la excepción de la falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.5.8. El jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística,⁸ indicó que las competencias del DANE tienen un alcance limitado, concentrado en las labores técnicas relacionadas con el diseño, planificación, dirección y ejecución de las operaciones estadísticas requeridas por el país.

Hizo referencia a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional referentes a los subsidios con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica e indicó que se han creado ayudas económicas con destino a la población más vulnerable, pero que la competencia de la entidad no radica en las acciones que tienen que ver con el otorgamiento de los beneficios y ayudas sociales y económicas.

Aseguró que de la aplicación del SISBEN, son el Departamento Nacional de Planeación y las Secretarías de Planeación, entre otros, los que se encargan de la elaboración, consolidación, administración y utilización de la información, a partir de la cual se determina si una persona debe ser beneficiaria de los programas y ayudas sociales y económicas establecidas.

Señaló que el enfoque principal de las ayudas y beneficios es otorgar incentivos de salud o educación que se entregan a todas las familias en pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes.

Añadió que el DANE dispuso los mecanismos para el efectivo suministro de la información estadística correspondiente al Departamento Nacional de Planeación - DNP y a las demás entidades encargadas de implementar las medidas de control y mitigación del Coronavirus Covid-19 que lo han solicitado, pues el DNP es el

⁵ Expediente digital de tutela.

⁶ Expediente digital de tutela.

⁷ Expediente digital de tutela.

⁸ Expediente digital de tutela.

encargado de coordinar, gestionar y hacer efectivas, junto con otras entidades, cada uno de los sectores, la atención focalizada de la población con mayor vulnerabilidad y a la que van destinados los beneficios referidos anteriormente.

Manifestó que en el escrito de tutela no se le atribuye a esa entidad directamente la vulneración de los derechos fundamentales invocados, ni se formula ninguna petición concretamente a ellos dirigida.

1.5.9. El secretario de la junta directiva del Banco de la República⁹ manifestó que la entidad no tiene relación alguna con los hechos ni con las pretensiones formuladas por el accionante debido a su naturaleza y funciones de banca central expresamente definidas por la Constitución y la Ley; de manera que su rol en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica en que se encuentra el país, ha sido el de garantizar la liquidez de la economía y el buen funcionamiento de los mercados de crédito y financieros, exponiendo en un largo texto las medidas tomadas en ese sentido.

Indicó que el Departamento Nacional de Planeación no puede seguir suministrando información relacionada con los programas de Ingreso Solidario y Devolución del IVA, por lo que las solicitudes relacionadas deben ser redireccionadas al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

1.5.10. El jefe de la Oficina Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado,¹⁰ señaló que desconoce los hechos alegados por los accionantes y no posee registro de requerimiento por parte de estos para pronunciarse al respecto, por lo que siendo claro que dicha entidad no ha incurrido en ninguna vulneración de los derechos fundamentales, se abstiene de intervenir dentro de la presente acción de tutela.

Solicitó ser desvinculada de la presente acción.

1.5.10. El jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría Distrital del Hábitat,¹¹ señaló que su labor se ha enfocado en la gestión, diseño, implementación, seguimiento y la evaluación de políticas públicas que buscan reconocer las situaciones que más afectan a la población más pobre y vulnerable de la ciudad de Bogotá, y señala los proyectos a través de los cuales se prestan servicios sociales junto con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional frente a la pandemia sanitaria por el Covid-19.

Indicó que en virtud del manual operativo del sistema Bogotá solidaria, la Secretaría Distrital de Integración Social no interviene en los procesos operativos de asignación del canal de transferencias monetarias toda vez que es la Secretaría Distrital de Planeación la encargada de consolidar la base maestra.

A continuación, agregó que una vez verificada la Base Maestra del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del informe rendido por la Dirección de Defensa Judicial de la Secretaría Distrital de Planeación, consolidó la siguiente información relacionada con los accionantes:

Luis Javier Tafur Navas	No se encuentran registrados en la base de datos Bogotá Solidaria en
-------------------------	--

⁹ Expediente digital de tutela.

¹⁰ Expediente digital de tutela.

¹¹ Expediente digital de tutela.

José Eutimio Ortíz Conde Mirian Huérfano Díaz	Casa. Reúnen los requisitos para acceder a los subsidios en especie implementados en el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa. Se encuentran registrados en el Sistema de Información y Registro de Beneficiarios pero no aparece activo ningún servicio social que presta la entidad.
Omar Ernesto Gómez y su núcleo familiar	No se encuentran registrados en la Base Maestra de Bogotá Solidaria en Casa al tener puntaje de SISBEN 55.95.
Aristóbulo Sánchez y su núcleo familiar	No se encuentran registrados en la Base Maestra de Bogotá Solidaria en Casa. Su dirección no pertenece a ningún polígono focalizado y por lo tanto no puede acceder a los subsidios en especie. No están registrados en ningún servicio de los que ofrece la Secretaría Distrital de Integración Social.
Frank Rodolfo Salazar Agudelo	No se encuentran registrados en la Base Maestra de Bogotá Solidaria en Casa. Una vez realizada verificación de dirección no corresponde a la ciudad de Bogotá y por lo tanto no es posible determinar si fue focalizado geográficamente en Bogotá. No reúne los requisitos para acceder a las ayudas implementadas en el sistema Bogotá solidaria en Casa.
Fredy Javier Balamba y su núcleo familiar	Se encuentran registrados en la Base Maestra de Bogotá Solidaria en Casa.
Nixon Gutiérrez y su núcleo familiar	Aparece con Transferencia monetaria en el primer ciclo de transferencias realizada el día 30 de abril de 2020 a través de Efecty por \$178.000. No pertenece a ningún polígono focalizado y por lo tanto no puede acceder a los subsidios en especie.
Germán Prieto	Se encuentra registrado en la Base Maestra de Bogotá solidaria en Casa. No puede acceder a los subsidios en especie. No están registrados, en ningún servicio de los servicios sociales que presta la Secretaria Distrital de Integración Social.
Hernán Zuluaga Salamanca	No se encuentra registrados en la base maestra de Bogotá solidaria en casa. No pertenece a ningún polígono focalizado. No puede acceder a los subsidios en especie. No están registrados, en ningún servicio de los servicios sociales que presta la Secretaria Distrital de Integración Social.

Ricardo García Caicedo y su núcleo familiar	Aparece con Transferencia monetaria en el primer ciclo de transferencias realizada el día 06 de mayo de 2020 a través de Efecty por \$423.000. Transferencia monetaria en el segundo ciclo el día 09 de junio de 2020 a través de Davivienda por \$233.000.
Yolanda Valencia Mosquera	Aparece con Transferencia monetaria en el segundo el día 09 de junio de 2020 a través de Davivienda por \$48.000 como complemento a razón de la pertenencia del hogar al programa de la Nación, Familias en Acción.
Luz Amparo Cardozo Barreto y su núcleo familiar	Aparece con transferencia monetaria en el segundo ciclo de transferencias realizada el día 01 de julio de 2020 a través de Davivienda por \$160.000 No puede acceder a los subsidios en especie.
Jhon Alexander Alfonzo y su núcleo familiar	Se encuentran registrados en la Base Maestra de Bogotá Solidaria en casa con una clasificación de D11. Sin la dirección de residencia no es posible determinar si el ciudadano fue focalizado geográficamente en la ciudad de Bogotá para el subsidio en especie.
Arturo Pancha Morales	No se encuentran registrados en la Base Maestra de Bogotá Solidaria en casa. La dirección no corresponde a la ciudad de Bogotá, por lo tanto no es posible determinar si el ciudadano fue focalizado geográficamente en la ciudad de Bogotá para el subsidio en especie.
María del Tránsito Beltrán y su núcleo familiar	Se encuentran registrados en la Base Maestra de Bogotá Solidaria en casa con nivel C17. No pertenece a ningún polígono focalizado. No puede acceder a los subsidios en especie.
Elizabeth Viviana Upegui Maya	Se registra transferencia monetaria en el primer ciclo de transferencias del 6 de mayo de 2020 a través de Efecty por \$263.000 y en el segundo ciclo por \$ 73.000 por pertenecer al programa de la Nación ingreso solidario. No pudo ser ubicada de acuerdo con la información de la placa domiciliaria de catastro distrital y no puede acceder a los subsidios en especie
Blanca Nury Ramírez y su núcleo familiar	Se encuentran registrados en la base maestra de Bogotá solidaria en casa con un puntaje de 42.39. Reúne los criterios para acceder a los subsidios en especie implementados en el marco del sistema distrital Bogotá solidaria en

	casa. No se encuentra registrado en la base maestra de Bogotá solidaria en casa. Al estar incluido en los polígonos focalizados reúne los criterios para acceder a los subsidios en especie
Libardo Rivera	Se encuentran registrados con clasificación de B07. Aparece con Transferencia monetaria, mediante el titular del hogar señor Andrés Camilo Romero Casas con c.c 1033773353, así: transferencia monetaria en el primer ciclo el día 06 de abril de 2020 a través de Davivienda por \$233.000. Transferencia monetaria en el segundo el día 29 de mayo de 2020 a través del mismo medio por \$103.000 como complemento a razón de pertenencia del hogar al programa de la Nación, Ingreso Solidario.
Blanca Emilse Casas y su núcleo familiar	Se encuentran registrados con clasificación de B06. Aparece con Transferencia monetaria, mediante el titular del hogar señora Cindy Helena Aponte Penagos con cc 1000988281, Transferencia monetaria en el primer ciclo el día 26 de abril de 2020 a través de Davivienda por \$278.000. Transferencia monetaria en el segundo ciclo el día 29 de mayo de 2020 a través del mismo medio por \$88.000 como complemento a razón de pertenencia del hogar al programa de la Nación, Familias en Acción. No puede acceder a los subsidios en especie.
Nidia Penagos y su núcleo familiar	Son seleccionados para el canal de transferencias monetarias los hogares que se encuentren en la base maestra del Sisbén con un puntaje del Sisbén III menor o igual a 30,56 puntos y Sisbén IV en sus grupos A, B y C. De acuerdo con el informe realizado por la Secretaría Distrital de Planeación no ha recibido transferencia monetaria por “Bancarizado no apto, es decir, la ciudadana no tiene una cuenta que coincida con la cédula en Davivienda. Hay que decirle a la ciudadana que se registre por Bogotá Cuidadora”. No puede acceder a los subsidios en especie.
Martha Vargas y su núcleo familiar	Se encuentran registrados con clasificación de A04. Recibió mediante Transferencia monetaria en el primer ciclo el día 08 de mayo de 2020 a través
Leonor Zamudio y su núcleo familiar	

	de Bancolombia por \$298.000. Transferencia monetaria en el segundo ciclo el día 02 de junio de 2020 a través del mismo medio por \$153.000 como complemento a razón de pertenencia del hogar al programa de la Nación, Colombia Mayor. No puede acceder a los subsidios en especie.
Carmen Arminta Carvajal y su núcleo familiar	Se encuentran registrados con clasificación de C14. Así mismo me permito indicarle que la señora Carmen Arminta Carvajal Cáceres con cc 28075632, no está bancarizada. Se están adelantando procesos de enrolamiento con los operadores para poder gestionar la información. Hay que decirle al ciudadano que se registre por Bogotá Cuidadora.
Carmenza Ramos Rozo	Se encuentran registrados con clasificación de c02. Se encuentra como bancarizada no apto. Por esta razón debe registrarse por Bogotá solidaria, ya que la ciudadana no tiene una cuenta que coincida con la cédula en Davivienda. No pertenece a ningún polígono focalizado y no puede acceder a los subsidios en especie
Liliana Patricia Bonilla y su núcleo familiar	Se encuentran registrados con clasificación de c06. Recibió mediante transferencia monetaria en el primer ciclo el día 21 de abril de 2020 a través de Davivienda por \$160.000. Transferencia monetaria en el segundo ciclo el día 29 de mayo de 2020 a través del mismo medio por \$178.000. Reúne los criterios para acceder a los subsidios en especie implementados en el marco del sistema distrital Bogotá solidaria en casa.
Gloria Esperanza Poveda Peña y su núcleo familiar	Se encuentran registrados con clasificación de B06. Que recibió mediante Transferencia monetaria en el primer ciclo el día 31 de marzo de 2020 a través de Davivienda por \$160.000. Transferencia monetaria en el segundo ciclo el día 09 de junio de 2020 a través del mismo medio por \$73.000 como complemento a razón de pertenencia del hogar al programa de la Nación, Ingreso Solidario. No pertenece a ningún polígono Focalizado y no puede acceder a los subsidios en especie.
Maritza Bejarano Londoño y su núcleo	Se encuentra registrada con

familiar	clasificación de C17. Recibió mediante transferencia monetaria en el primer ciclo a través de Davivienda \$178.000 y en el segundo ciclo \$160.000. No pertenece a ningún polígono focalizado y no puede acceder a los subsidios en especie.
Olga Victoria Ramos Rozo y su núcleo familiar	No se encuentra registrado en la base maestra de Bogotá Solidaria en casa. Su dirección no corresponde a la ciudad de Bogotá y por tanto no es posible determinar su focalización para acceder al subsidio en especie.
Martha Inés Cabrera Ruiz y su núcleo familiar	No se encuentra registrada en la base maestra de Bogotá Solidaria. No pertenece a ningún polígono focalizado y no puede acceder a los subsidios en especie
Marybel Gómez Galindo y su núcleo familiar	Se encuentran registrados con clasificación de C11. Recibió transferencia monetaria en el segundo ciclo por \$48.000 como complemento de pertenencia de familias en acción. No pudo ser ubicada de acuerdo con la información de la placa domiciliaria de catastro y no puede acceder a los subsidios en especie.
Alexander Salgado Martínez y su núcleo familiar	Se encuentran registrados con puntaje 26.02 y no esta bancarizado y se están adelantando los procesos de enrolamiento con los operadores para gestionar la información.
Jhon Jairo Tribusa Rativa y su núcleo familiar	No se encuentra registrado en la base maestra de Bogotá Solidaria en casa. Reúne los criterios para acceder a los subsidios en especie
Jaime Morales Rativa	No se encuentra registrado en la Base Maestra de Bogotá solidaria en casa y al no ser aportada la dirección de su residencia no es posible determinar si el ciudadano fue focalizado.
Shirley Johana Reyes Padilla y su núcleo familiar	Se encuentran registrados en la base maestra de Bogotá Solidaria en casa con nivel C.4. Aún no ha recibido transferencia porque para la asignación de beneficiarios se tiene en cuenta el monto que los hogares reciben de programas de la nación y este hogar pertenece a familias en acción y Colombia mayor lo cual indica que por el momento no es posible pagar un valor complementario. No pertenece a ningún polígono focalizado y no puede acceder a los subsidios en especie.
Martha Lucía Orjuela y su núcleo	Se encuentran registrados con una

familiar	clasificación C05. Y su hogar aparece con transferencia monetaria en el primer ciclo por \$178.000 y se encuentra en espera de confirmación para el siguiente ciclo de transacciones. No pertenece a ningún polígono focalizado y no puede acceder a los subsidios en especie
----------	---

Consideró que la acción de tutela para acceder a la entrega de los subsidios desconoce el principio de igualdad de las personas que por sus condiciones materiales requieren ser atendidos de manera prioritaria, ya que mediante ella no se puede sustituir el proceso establecido para otorgar ayudas humanitarias instituidas con ocasión del Covid-19.

Señaló que la acción de tutela es improcedente por no advertirse las acciones u omisiones a cargo de la entidad, de las cuales se puedan derivar la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Indicó que una vez revisado el sistema de automatización de procesos y documentos, se constató que el señor Richard Harold Salazar Agudelo elevó petición con radicado 1-2020-13865 de 1º de julio de 2020 mediante la cual solicita una renta básica mensual, respecto de la cual, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 491 de 2020, la entidad se encuentra dentro del término para dar respuesta.

Por su parte el Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno manifestó que mediante memorando No. 20202000190813 se le indicó al accionante acudir a las diferentes entidades Distritales y Locales y/o a través de la plataforma <https://bogota.gov.co/bogota-cuidadora/necesito-apoyo.html>, para ser incluidos en los programas que otorgan ayudas por intermedio de los canales Sistema Bogotá Solidaria en Casa.

1.6. Sentencia impugnada

La Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo Cundinamarca mediante providencia del 21 de julio de 2020, negó la protección de los derechos fundamentales invocados por los accionantes.

Luego de un recuento normativo relacionado con las medidas adoptadas por el gobierno nacional y por la Alcaldía de Bogotá para mitigar las consecuencias derivadas de la declaratoria de calamidad pública por la pandemia originada por el Covid-19, y vistos los documentos aportados por varios de los miembros de la Asociación, se constató que están inscritos en algunos de los programas de ayuda humanitaria del Estado como son: i) Ingreso Solidario; ii) Familias en Acción; iii) Bogotá Solidaria y iv) Colombia Mayor, razón por la cual no evidenció una afectación directa a sus derechos fundamentales.

Precisó que otros miembros, si bien no comprobaron pertenecer a alguno de los programas, pueden a través de los procedimientos indicados, postularse para acceder a los recursos del Ingreso Solidarios o de Bogotá Solidaria en Casa. De igual forma señaló que al ser una demanda «Pro forma» no se determinó de

manera específica cual era la afectación real de sus derechos, como estaban conformados sus hogares, ni el perjuicio irremediable.

1.7. Impugnación

El señor Richard Harold Salazar Agudelo en el escrito impugnatorio, señaló «consideramos que con el fallo si se mantiene la violación al derecho al mínimo vital y al debido proceso en medio de la pandemia».

2. Consideraciones

2.1. Competencia

La Sala es competente para conocer de la impugnación presentada por la parte actora, contra la sentencia de primera instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A de conformidad con los artículos 32 del Decreto 2591 de 1991 y 2.2.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1983 de 2017 y el Acuerdo 80 de 2019 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

2.2. Problema jurídico

Se contrae a determinar si en el asunto de la referencia las autoridades gubernamentales tuteladas, para garantizar los derechos fundamentales a la vida digna, a la integridad física, al mínimo vital, a la alimentación adecuada y al trabajo en condiciones dignas y justas, están en la obligación de suministrarles en forma efectiva e inmediata un ingreso mínimo o una renta mensual sin condicionamiento.

2.3. Marco normativo y jurisprudencial

La acción de tutela fue prevista en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia como un medio a través del cual toda persona puede reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales «cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad».

En cuanto al instrumento constitucional, la acción de tutela se caracteriza por tener un procedimiento preferente y sumario, mientras que su ejercicio es subsidiario ante la existencia de otros mecanismos judiciales de protección. Por ello, cuando el afectado tiene a su alcance alguna de las acciones ordinarias, igualmente eficaces para la protección de sus derechos fundamentales, pero prescinde de ellas para beneficio de la de las características del amparo, la acción de tutela deberá de ser declarada improcedente.

Así lo previó el legislador al momento de desarrollar el ejercicio de las de la acción de tutela, por lo que el numeral 1° del artículo 6 del decreto 2591 de 1991 estableció expresamente como causal de improcedencia de la tutela, el que existan recursos el que existan otros recursos o medios defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹² ha reiterado que el juez de tutela debe analizar los asuntos que llegan a su conocimiento observando estrictamente el carácter subsidiario y residual de la acción, es decir, que la acción de tutela únicamente es procedente cuándo dentro los diversos medios legales existentes, ninguno de ellos resulte idóneo para proteger objetivamente el derecho fundamental invocado.

Ahora bien, frente a lo anterior, el numeral 1° del artículo 6° del decreto 2591 de 1991 presenta una excepción, y es que el amparo puede resultar procedente cuando a pesar de que el afectado disponga de otro medio de defensa judicial - idóneo- para proteger su derecho, acude a la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un **perjuicio irremediable**. Sin embargo, dicho perjuicio, según establecido la Corte,¹³ tendrá que ser probado, al menos sumariamente.

En efecto, para que el amparo proceda excepcionalmente cuando el accionante dispone de otros mecanismos de defensa judicial, requiere que se pruebe la necesidad de la intervención inmediata y urgente del juez constitucional para impedir la configuración de un perjuicio irremediable, mientras el juez natural decide de fondo el respectivo proceso ordinario. De no tenerse en cuenta estos parámetros, se desconocería el principio de subsidiariedad de la acción de tutela y actuaría el juez constitucional en contravía del sistema jurídico.

2.4. Análisis de la Sala. Caso concreto

2.4.1. Atención de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en el marco del Estado de Emergencia Económica y Social por el COVID – 19

El Gobierno Nacional, teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por razón de la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud. Ello trajo como consecuencia, que el Gobierno Nacional ordenara el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas y dictara otras disposiciones.¹⁴

Luego expidió el Decreto Legislativo 518 de 2020 «Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», mediante el cual se reglamentó la entrega de las transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo Mitigación de Emergencias —FOME, en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Dicho decreto se adoptó con el fin de tomar medidas excepcionales para brindar apoyos económicos a la población desprotegida que viera afectado el derecho al mínimo vital de los hogares más vulnerables. En la implementación del programa se especificó la intervención de las siguientes entidades:

¹² Corte Constitucional, sentencias T-030 de 2015, T-871 de 1999, T-069 de 2001, T-1268 de 2005, T-972 de 2006, T-074 de 2009, T-954 de 2010, T-177 de 2011, T-595 de 2011, T-890 de 2011 y T-205 de 2012, entre otras.

¹³ Al respecto, ver entre otras la Sentencia T-440 de 2012.

¹⁴ El Gobierno Nacional expidió el Decreto legislativo No. 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19. Entre las decisiones adoptadas, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país.

- Departamento Nacional de Planeación —DNP: Entidad encargada de consolidar y administrar la Base Maestra y diseñar e implementar la metodología de focalización de los hogares potenciales beneficiarios.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público —MHCP, a cuyo cargo está la función de expedir los actos administrativos como ordenador de la ejecución del gasto y del giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras, luego de identificar mediante cruces de información, los integrantes de hogares que registran una cuenta bancaria. Igualmente, y en coordinación con otras entidades, podrá suscribir convenios y modificar los vigentes con la red bancaria y otros operadores para garantizar la dispersión de transferencias y aumentar la capacidad de dispersión y giros monetarios a la población.

De igual forma, se determinó la focalización del programa con el fin de definir a los potenciales beneficiarios del Programa Ingreso Solidario, por lo que el DNP estructuró una Base Maestra con diferentes registros administrativos, con el propósito de identificar aquellos hogares no cubiertos por las transferencias monetarias nacionales y que por sus condiciones deberían ser sujetos de este programa.

La Base Maestra se construyó a partir de la información que reposaba en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios —SISBEN, entendido como la principal herramienta de focalización para los programas sociales en el país, de conformidad con lo establecido en el Decreto 441 de 2017.

Por lo tanto, esa base se definió como un conjunto de registros administrativos que articulados permiten la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales y dan información que aporta a la entrega efectiva de ayudas, al contener la ubicación de los hogares.

Esa información se construyó sobre la base del SISBEN, utilizando los datos más recientes de cada persona, ya sea del Sisbén III o del Sisbén IV. Esto quiere decir que en la base de datos están incluidas encuestas con fecha reciente (Sisbén IV) y encuestas con fechas más antiguas (Sisbén III), con la intención de incluir a todas las personas registradas en el Sisbén.

Las bases de Sisbén III (certificada) y Sisbén IV (consolidada) se agregaron de la siguiente manera:

- Ambas bases de datos dejando los registros de personas con fecha de actualización más reciente, priorizando el registro de Sisbén IV sobre el de Sisbén III.
- Se crea una variable de identificación única para cada nuevo registro de la base.
- Se homologan las variables entre bases como tipo de documento o discapacidad
- Se mantienen en la Base Maestra las variables de ubicación geográfica (departamentos, municipios, barrios y veredas), identificación de personas (nombres y apellidos), ordenamiento socioeconómico (Sisbén III y Sisbén IV), identificadores de hogares y personas de ambas bases y variables adicionales de la base de Sisbén IV (IPM proxy, privaciones y algunas preguntas de la ficha).

Con el fin de ampliar la cobertura, también se efectuaron cruces de información con otras bases de datos y registros administrativos:

- Beneficiarios de Generación E (Ministerio de Educación Nacional)
- Primera Infancia (ICBF)
- Niños y niñas beneficiarios
- Madres gestantes
- Niños y niñas de nacionalidad venezolana beneficiarios
- Víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV)
- Base de Datos Única de Afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud (BDUA)
- Identificación de beneficiarios bancarizados y no bancarizados

Por su parte, la Alcaldía Distrital de Bogotá, profirió el Decreto 087 del 16 de marzo de 2020, mediante el cual declaró la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Covid-19, hasta por el termino de seis meses.

Con el propósito de conjurar la crisis y en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas por el numeral 2 del artículo 315 y con apoyo en el artículo 38 del Decreto Ley 1421 de 1993; artículo 57 de la Ley 1523 de 2012; y, artículo 17 del Acuerdo Distrital 546 de 2013, se expidió el Decreto 093 de 2020,¹⁵ por medio del cual adoptó medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública. En su artículo 2° se creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia; allí se estableció que dicho sistema se compone de tres canales i) transferencias monetarias; ii) bonos canjeables; y iii) subsidios en especie.

De igual forma se estableció la población beneficiaria, siendo aquella que pertenezca a los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con énfasis en población pobre y en población vulnerable a raíz de la pandemia del Covid-19.

Se dispuso que la priorización de la población se hará a través de un índice de vulnerabilidad diseñado y calculado por la Secretaria Distrital del Hábitat a partir de los siguientes parámetros: i) hogar con jefatura mayor a 60 años; ii) hogar confirmado por mujer cabeza de familia; iii) hogar con miembros en situación de discapacidad; iv) hogar con miembros menores de 18 años; v) hogar con miembros mayores a 60 años; y vi) hogar con víctimas del conflicto armado.

Los beneficiarios del aporte solidario serán los hogares que cumplan con las siguientes condiciones: i) contar con el puntaje de corte o grupo poblacional del SISBEN que establezca la Secretaria Distrital del Hábitat o con los parámetros que dicha secretaria defina a partir de otras herramientas de focalización; ii) no haber sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda o de las coberturas de tasa de interés establecidas en los Decretos Nacionales 1068 de 2015 y 1077 de 2015; iii) no ser propietarios de una vivienda en el territorio nacional, excepto aquellos cuyas viviendas hayan sido despojadas, abandonadas o destruidas en emergencias, desastres o por el conflicto armado interno; iv) que el hogar haya manifestado por escrito o de manera verbal que, en caso de resultar beneficiado, aplicará el aporte para el pago de su habitación en la modalidad de arrendamiento. En tal manifestación, el hogar otorgará los datos del inmueble y del arrendador, lo

¹⁵ Adicionado y modificado por el Decreto 108 del 8 de abril de 2020.

cual podrá hacerse usando los instrumentos de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

En el anterior contexto, esta Sala considera pertinente precisar, de manera previa, que las medidas adoptadas no solo en Colombia sino en todas las latitudes del mundo, apuntan a la búsqueda de soluciones a los problemas comunes y a la contención del virus propagado por el Covid-19. Para conseguir tal fin, ha sido necesaria la coordinación de la acción de diversos sectores del gobierno nacional, distrital y territorial a través de una serie de medidas para mitigar el impacto económico y social en el marco de un estado de excepción decretado por la Emergencia Económica y Social desde el 17 de marzo de 2020.

Con el objetivo de respaldar su políticas, estrategias, planes y programas acogieron los principios generales de la gestión del riesgo,¹⁶ en particular, los principios de protección¹⁷ y de precaución,¹⁸ los cuales pueden restringir, sin desconocer, algunos derechos como la libertad de locomoción, orientados a la solidaridad social¹⁹ con el fin de conservar la seguridad, la salubridad el bienestar y la calidad de vida de todas las personas del territorio nacional.

Las directrices dictadas para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio tuvieron en cuenta que «el 42,4% de los trabajadores en Colombia trabajan por cuenta propia y 56,4% no son asalariados, razón por la cual los ingresos de este tipo de trabajadores y sus dependientes dependen de su trabajo diario y esta actividad se ha visto repentina y sorprendentemente restringida por las medidas necesarias para controlar el escalamiento de la pandemia. Adicionalmente, estos hogares son vulnerables al no contar con mecanismos para reemplazar los ingresos que dejaron de percibir por causa de las medidas sanitarias».²⁰

Atendiendo tal realidad, se crearon medidas para mitigar la contingencia social de la población pobre y vulnerable, y para ello, entre otros, fueron creados programas como: i) Ingreso Solidario; ii) Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa; iii) Aporte Transitorio de Arrendamiento Solidario.

Así, resulta diáfano para esta Sala, que las ayudas, subsidios, beneficios e indemnizaciones cuya destinación corresponde a los entes y agencias estatales, de los diferentes niveles, para atender la crisis sanitaria originada en la pandemia del Covid-19 en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, responden a programas destinados a direccionar la ejecución de las políticas de inversión pública ante la realidad de la precariedad de los recursos frente a la demandas crecientes de los amplios sectores vulnerables del país, razón por la cual resulta indispensable focalizarlos y canalizarlos, previa

¹⁶ Ley 1523 de 2012 «Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional del Gestión Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones».

¹⁷ Artículo 3, numeral 2. **Principio de protección:** Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.

¹⁸ Artículo 3, numeral 8. **Principio de precaución:** Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo

¹⁹ **3. Principio de solidaridad social:** Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.

²⁰ Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

comprobación de los requisitos establecidos en los decretos legislativos y en las disposiciones reglamentarias, según las competencias de los diversos órganos y entidades encargados de asignarlos.

De este modo, dichos procedimientos administrativos deben agotarse de manera ineludible, en cuanto las condiciones de vulnerabilidad son comunes y los supuestos de protección deben responder, previa focalización, a criterios objetivos determinables, que se correspondan con las reales condiciones de los grupos familiares potencialmente beneficiarios de la asistencia pública social en el marco de la grave situación de emergencia sanitaria.

Si bien la realidad social desborda el cubrimiento a toda la población, dichos programas los priorizaron a la población en condición de mayor vulnerabilidad tomando como base el SISBEN, utilizando la información más reciente de cada persona, ya sea del Sisbén III o del Sisbén IV, así como las encuestas con fecha reciente (Sisbén IV) y encuestas con fechas más antiguas (Sisbén III), con la intención de incluir a todas las personas allí registradas. También se incluyeron a las personas con hogar conformado por mujer cabeza de familia, con miembros en situación de discapacidad, menores de 18 años, mayores a 60 años y con víctimas del conflicto armado.

En el caso concreto, se comprueba que algunos de los accionantes están incluidos en los registros administrativos de la Base Maestra²¹ como potenciales beneficiarios de las ayudas del gobierno nacional o territorial, incluso otros se encuentran inscritos tanto en los programas creados a raíz de la pandemia, así como en los creados por el gobierno antes de dicha crisis debido a su situación de vulnerabilidad, como: i) Familias en Acción,²² ii) Ingreso Solidario²³ y iii) Colombia Mayor.²⁴ De igual forma, se constató que algunos de ellos han recibido ayuda económica en el primer o segundo ciclo de transferencias bancarias.²⁵

La Sala advirtió que otros tutelantes no aparecen registrados²⁶ en los censos de las entidades convocadas en la solicitud de amparo que tienen competencias para el manejo de beneficios, en fin, no demostraron que se hubieran allanado al cumplimiento de las exigencias legales y reglamentarias para tener derecho a las subvenciones previstas para los sectores de especial protección a raíz de la crisis.

Sobre el particular, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección C, denegó el amparo en primera instancia, por cuanto, según explicó, con el escrito tutelar no se aportó prueba alguna en la que se pueda advertir una acción u omisión de las entidades accionadas que hubieren vulnerado los derechos cuya protección se reclama, pues las personas que requieran la ayuda solicitada deben previamente cumplir los criterios de potenciales beneficiarios y

²¹ Shirley Johana Reyes, Martha Lucía Orjuela, María del Tránsito Beltrán, Elizabeth Viviana Upegui, Blanca Nury Ramírez, Blanca Emilse Casas, Nidia Penagos, Martha Vergas, Leonor Zamudio, Carmen Arminta Carvajal, Liliana Patricia Bonilla, Gloria Esperanza Poveda, Maritza Bejarano Londoño, Olga Victoria Ramos Rozo, Marybel Gómez Galindo, Alexander Salgado Martínez, Nixon Gutiérrez, Germán Prieto, Ricardo García Caicedo, Yolanda Valencia Mosquera, Luz Amparo Cardozo Barreto, Jhon Alexander Alfonso.

²² Shirley Johana Reyes, Nidia Penagos y Yolanda Valencia.

²³ Elizabeth Viviana Upegui, Blanca Emilse Casas y Gloria Esperanza Poveda.

²⁴ Shirley Johana Reyes y Leonor Zamudio.

²⁵ Martha Lucía Orjuela, Elizabeth Viviana Upegui, Blanca Nury Ramírez, Nidia Penagos, Leonor Zamudio, Liliana Patricia Bonilla, Gloria Esperanza Poveda, Maritza Bejarano Londoño, Olga Victoria Ramos Rozo, Marybel Gómez Galindo, Nixon Gutiérrez, Ricardo García Caicedo, Yolanda Valencia Mosquera y Luz Amparo Cardozo Barreto.

²⁶ Marth Inés Cabrera Ruiz, Luis Javier Tafur Navia, Omar Ernesto Gómez Dávila, Aristóbulo Sánchez, José Eutimio Ortiz Conde, Frank Rodolfo Salazar Agudelo, Fredy Javier Bamba, Miriam huérfano Díaz, Hernán Zuluaga Salamanca, Arturo Pancha Morales, Jhon Jairo Tribusa Rativa, Libardo Rivera, Jorge Isaac Gallego.

estar inscritos en los diferentes programas, toda vez que cada uno de los canales (transferencia monetaria, subsidio en especie y bono canjeable) cuenta con su respectiva focalización. Por las anteriores razones, el ingreso a dicho sistema, sin la verificación de los criterios mencionados, no puede obtenerse por medio de la acción de tutela, pues ello atentaría contra el derecho a la igualdad y al debido proceso administrativo.

Frente a este estado de cosas, la Sala considera conveniente precisar dentro del marco del Estado de Emergencia Económica y Social por el COVID – 19, que si los accionantes que aspiran a obtener los auxilios y ayudas que impetran deben, de manera necesaria, agotar los procedimientos reglamentarios ya reseñados - aplicables a una amplia franja de población que se encuentra dentro de su marco regulatorio-, previa comprobación de los requisitos establecidos por las diversas entidades encargadas del manejo de los beneficios, los cuales han sido previstos en consideración a las especiales condiciones de las familias que se encuentran en la informalidad y en situación de vulnerabilidad, en medio de la emergencia declarada por la pandemia que azota al país.

Además, no puede otorgarse por este mecanismo excepcional más ayudas de las que ya han recibido los accionantes que han tenido la posibilidad de percibir las, pues si esto fuera así, se tornaría en un quebrantamiento de la equidad en la distribución de las diferentes ayudas previstas para mitigar las condiciones sanitarias adversas.

Así las cosas, los requisitos exigidos no obedecen a un comportamiento caprichoso o arbitrario de las entidades accionadas, pues ellos encuentran sustento en medidas regladas, destinadas a mitigar la crisis social y económica ocasionada por la pandemia, las que, en todos los casos, resultan justificadas e indispensables.

Falla:

Confirmar la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A de 28 de julio de 2020, por las razones expuestas en esta providencia.

Ejecutoriada esta providencia **remitir** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ
Firmado electrónicamente

GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ
Firmado electrónicamente

RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por la Sala en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.