### Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES

Bogotá D.C., cinco (05) de octubre de dos mil veinte (2020)

**Radicación: 50001-23-33-000-2020-00675-01**

**Accionante:** Idian Mina Castillo

**Accionados:** La Nación – Presidencia de la República y otros

**Asunto:** Acción de tutela – Segunda instancia

La Sala procede a decidir la impugnación[[1]](#footnote-1) interpuesta por Idian Mina Castillo en contra del fallo del 03 de agosto de 2020[[2]](#footnote-2) del Tribunal Administrativo del Meta.

**I.- ANTECEDENTES**

**1.- La solicitud de tutela**

1.1.- Idian Mina Castillo, actuando en nombre propio, interpuso acción de tutela[[3]](#footnote-3) en procura de la protección de sus derechos a la vida digna, a la integridad física, al mínimo vital, a la alimentación adecuada, a la vivienda digna, a la *renta básica* nacional de emergencia y a gozar del Estado Social de Derecho; que considera vulnerados por la Nación – Presidencia de la República y otros[[4]](#footnote-4) en el marco del actual confinamiento preventivo obligatorio como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19; aunado a que tampoco ha recibido auxilios estatales en razón a su condición de víctima de desplazamiento forzado.

**1.2.- Hechos[[5]](#footnote-5)**

1.2.1.- La accionante señaló que cuenta con la edad de 52 años, es madre cabeza de familia –conformada por su tres hijos mayores[[6]](#footnote-6) y sus cuatro nietos menores de edad[[7]](#footnote-7)– y se dedica al trabajo doméstico, del que depende exclusivamente la satisfacción de sus necesidades.

1.2.2.- Afirmó que con ocasión de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para prevenir y controlar la propagación de la pandemia, en particular la relacionada con el *“confinamiento preventivo obligatorio”*[[8]](#footnote-8),está desempleada y no ha sido beneficiaria de ayudas económicas para suplir sus necesidades básicas[[9]](#footnote-9).

1.2.3.- Adicionalmente, hizo referencia a un proyecto de ley presentado por algunos Congresistas, consistente en la creación de una *renta básica* mensual de emergencia para las familias registradas en el último nivel del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN). Esa cuestión, en su criterio, resultaría ser la solución a las problemáticas sociales y podría materializarse en un decreto legislativo, por parte de la Rama Ejecutiva[[10]](#footnote-10).

1.2.4.- Finalmente, adujo que es víctima de desplazamiento forzado, que se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas –RUV– y que está en proceso de reconocimiento y pago de la indemnización administrativa[[11]](#footnote-11) respectiva.

**1.3.- Fundamentos de la acción de tutela**

1.3.1.- La accionante manifestó que los hechos relatados dan cuenta del inminente peligro, vulneración y amenaza de la que es objeto durante el aislamiento preventivo, pues las medidas adoptadas por las autoridades son insuficientes para la protección de la población con dificultades económicas. Además, que no existen regulaciones financieras que alivien de manera real las precarias condiciones de pobreza de las familias, lo que podría ocasionar alteraciones del orden público[[12]](#footnote-12).

1.3.2.- Añadió que hace parte deese grupo de ciudadanos que no cuentan con recursos económicos para sobrevivir durante el aislamiento,por lo que sus derechos se encuentran en eminente riesgo y ya están siendo vulnerados de facto, sin que el gobierno los proteja efectivamente[[13]](#footnote-13).

1.3.3.- Indicó que el requisito de subsidiaridad se halla satisfecho por estar en una situación de debilidad manifiesta y para evitar un perjuicio irremediable. Agregó que como los términos en la mayoría de los asuntos judiciales están suspendidos, no le fue posible iniciar el trámite de una acción popular. También que, debido al aislamiento obligatorio, el derecho de reunión y protesta está restringido[[14]](#footnote-14).

1.3.4.- Finalmente, señaló que en su condición de víctima de desplazamiento forzado, no ha recibido *“ayudas humanitarias, ni indemnización (…) [ni] kits alimentici[os] por parte de la Unidad de Víctimas”*[[15]](#footnote-15).

**1.4.- Pretensiones de la acción de tutela**

Elevó las siguientes:

*“a) Ordenar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ que adopte las medidas normativas e institucionales para que se nos reconozca una 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 por tres 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) Ordenar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ 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) Ordenar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ 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) Ordenar 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) Ordenar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ que nos realice el pago de 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 por tres meses más, de manera INMEDIATA para evitar un daño irreversible.*

*f) Ordenar al DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN – DNP, efectuar el trámite respectivo para que incluyan a mi núcleo familiar a los programas de promoción social de acuerdo a sus competencias.*

*g) Ordenar al señor MINISTRO DE VIVIENDA JONATHAN MALAGÓN y a la GOBERNACIÓN DEL META Y ALCALDIA DE VILLAVICENCIO me postulen y me otorguen el subsidio de vivienda en especie para las víctimas para terminar de construir mi casita; de acuerdo a lo establecido en los artículos 123, 124, 125, 126 y 127 de la Ley 1448 de 2011 conocida como ley de víctimas, así como tambien lo reglamentado en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 02 del decreto 1921 de 2012, el artículo 12 de la ley 1537 de 2012 conocida como ley de vivienda y de (sic) los decretos 1533 y 2058 de 2019.*

*h) Ordenar a quien corresponda en el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD – DPS y de acuerdo a sus competencias y funciones; inscribir a mi núcleo familiar a la RED UNIDOS (sic) y a los programas M[Á]S FAMILIAS EN ACCIÓN y J[Ó]VENES EN ACCIÓN.*

*i) Ordenar a quien corresponda en el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF que dentro de sus competencias y funciones incluya a mis hijos al programa del HOGAR GESTOR y al programa de alimentación llamado CANASTAS NUTRICIONALES.*

*j) Ordenar al MINISTERIO DEL INTERIOR, LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – APC, SENA – FONDO EMPRENDER, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD – DPS, GOBERNACIÓN DEL META Y ALCALDIA DE VILLAVICENCIO, me reconozcan y otorguen el proyecto productivo de estabilización socioeconómica autosostenible establecido en la ley de víctimas y al cual tengo derecho.*

*k) Ordenar al DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN LUIS ALBERTO RODR[Í]GUEZ para que me efectúen el debido proceso administrativo para que me inscriban al programa INGRESO SOLIDARIO establecido en el decreto 518 de 2020 para población vulnerable.*

*l) Ordenar a quien corresponda en la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS y en la UNIDAD DE RESTITUCI[Ó]N DE TIERRAS reconocer y otorgar el subsidio de tierras para las víctimas del conflicto armado a mi núcleo familiar de conformidad en lo establecido en la ley de tierras y en la ley de victimas.*

*m) Ordenar a quien corresponda efectuar el tramite respectivo y de acuerdo a sus funciones y competencias en el MINISTERIO DE AGRICULTURA otorgar a mi n[ú]cleo familiar el subsidio agroeconómico establecido en la Ley de V[í]ctimas.*

*n) Ordenar a quien corresponda en la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS V[Í]CTIMAS – UARIV reconocer y otorgar ayuda humanitaria o pago de la indemnización a mi núcleo familiar de conformidad en lo establecido en la ley de tierras y en la ley de víctimas.*

*(…)”*[[16]](#footnote-16).

**2.- Trámite procesal del amparo constitucional en primera instancia y fundamentos de la oposición**

Por auto del 22 de julio de 2020[[17]](#footnote-17) el Tribunal Administrativo del Meta admitió la acción de tutela y ordenó notificar a la actora y a las accionadas. Adicionalmente, dispuso vincular a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Villavicencio.

**2.1.-** **Contestaciones a la acción de tutela**[[18]](#footnote-18)

2.1.1.- El departamento del Meta –a través de las Secretarías de Derechos Humanos y Paz del Meta, Vivienda y Social–[[19]](#footnote-19); los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio[[20]](#footnote-20); del Interior[[21]](#footnote-21); de Agricultura y Desarrollo Rural[[22]](#footnote-22); y de Hacienda y Crédito Público[[23]](#footnote-23); así como la APC[[24]](#footnote-24), el ICBF[[25]](#footnote-25), el DPS[[26]](#footnote-26), el DNP[[27]](#footnote-27), la Procuraduría General de la Nación[[28]](#footnote-28) y la Unidad de Restitución de Tierras[[29]](#footnote-29), fueron unísonos al solicitar que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva dado que no cuentan con la competencia para satisfacer las pretensiones de la tutela. En su defecto, pidieron que se negara la acción en tanto no han afectado derechos fundamentales.

Adicionalmente, el DPS refirió que la accionante no es potencial beneficiaria de los progra*mas Ingreso Solidario*, *Devolución de Iva*, *Estrategia Unidos*,ni *Familias en Acción*,en tanto no cumple con los requisito*s* para acceder a ellos.

Por otro lado, el ICBF manifestó que el 23 de julio de los corrientes remitió a la Coordinadora del Centro Zonal Villavicencio 2, la información de los menores que conforman el núcleo familiar de la accionante[[30]](#footnote-30) para que se adelantaran las gestiones pertinentes con relación a su vinculación en los programas de primera infancia ofertados por esta entidad. Sin embargo, como no hubo cupo, el referido ente ingresó a los menores en la plataforma de espera.

2.1.2.- La UARIV[[31]](#footnote-31) informó que la accionante se encuentra incluida en el RUV a causa de desplazamiento forzado; y señaló que mediante Resolución No. 0600112018183740 de 2018, confirmada mediante acto administrativo No. 201853696 del mismo año, se ordenó la suspensión definitiva de la entrega de los componentes de atención humanitaria. Aunado a ello, precisó que la actora no ha adelantado actuación administrativa alguna para obtener la indemnización administrativa en razón de su condición de víctima del conflicto armado.

2.1.3.- El municipio de Villavicencio[[32]](#footnote-32) se opuso a las pretensiones de la demanda y refirió que para atender la emergencia sanitaria suscribió varios contratos cuyo objeto era suministrar kits alimentarios a la población vulnerable de esa jurisdicción; los cuales ya fueron ejecutados en su totalidad, en favor de 12.000 hogares.

2.1.4.- La Presidencia de la República, la Agencia Nacional de Tierras, el SENA, la Defensoria del Pueblo y la Personería Municipal de Villavicencio, guardaron silencio.

**3.- Fallo de tutela de primera instancia**

El Tribunal Administrativo del Meta mediante sentencia del 03 de agosto de 2020[[33]](#footnote-33) resolvió:

3.1.- Declarar improcedente la acción de tutela:

3.1.1.- Frente al reconocimiento y pago de la *renta básica* mensual, en tanto se encuentra limitado para emitir ordenes en tal sentido[[34]](#footnote-34).

3.1.2.- En relación con la solicitud de inclusión en los programas *Hogar Gestor* y *Canastas Nutricionales* del ICBF, bajo el argumento de que los menores que comprenden el núcleo familiar de la accionante están en una lista de espera para ser beneficiarios[[35]](#footnote-35).

3.2.- Negar el amparo:

3.2.1.- Respecto a la incorporación de la accionante en los programas del Estado[[36]](#footnote-36), pues aquella no cumple con los requisitos para ser beneficiaria y, además, porque tampocó acreditó alguna gestión de su parte para participar en ellos. En punto de lo último, aludió a que la peticionaria ni siquiera había actualizado su información en el Sisben, pues la encuesta de la que hay registro se le realizó el 24 de noviembre de 2009[[37]](#footnote-37).

3.2.2.- Sobre la solicitud del kit alimentario, en tanto ya le había sido entregado por parte del departamento del Meta.

3.2.3.- En cuanto a las pretensiones invocadas por la accionante en su condición de víctima del conflicto armado –el reconocimiento y pago de los subsidios agroeconómicos, de tierras y de vivienda, así como de una indemnización administrativa–, al no encontrar acreditado que la referida hubiera gestionado las solicitudes respectivas para acceder a tales auxilios[[38]](#footnote-38). La misma suerte corrió la pretensión dirigida a que se le entregara la ayuda humanitaria, pues indicó que la UARIV había atendido previamente tal reclamo[[39]](#footnote-39).

**4.- Razones de la impugnación**

4.1.- En contra de la decisión antes aludida la accionante presentó escrito de impugnación[[40]](#footnote-40) en el que reiteró que no ha sido incluida en los programas económicos tendientes a beneficiar a la población vulnerable durante la pandemía y que se encuentra desempleada, razón por la que no cuenta con los recursos para sufragar sus necesidades. Reiteró que en su condición de víctima del conflicto armado no ha recibido la ayuda humanitaria ni la indemnización administrativa correspondiente.

4.2.- El Tribunal Administrativo del Meta, por proveído del 11 de agosto de 2020, concedió la impugnación impetrada y ordenó su remisión al superior[[41]](#footnote-41).

**II.-** **CONSIDERACIONES**

**1.- Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación presentada en contra del fallo de tutela proferido el 03 de agosto de 2020 por el Tribunal Administrativo del Meta, que resolvió la acción de amparo presentada por Idian Mina Castillo, en su propio nombre, en contra de la Nación – Presidencia de la República y otros; de conformidad con lo establecido en los artículos 86 de la Constitución, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 25 del Acuerdo No. 080 de la Sala Plena del Consejo de Estado.

**2.-** **Problema jurídico**

2.1.- Corresponde a la Sala determinar si debe confirmar, modificar o revocar la sentencia del 03 de agosto de 2020 dictada por el Tribunal Administrativo del Meta, que decidió declarar improcedente la acción de tutela frente al reconocimiento y pago de la *renta básica* mensual a favor de la accionante y su inclusión en los programas *Hogar Gestor* y *Canastas Nutricionales* del ICBF; y negar las demás pretensiones.

2.2.- Para resolver este problema se reiterarán las disposiciones sobre la naturaleza de la acción de tutela, luego, se analizará el caso concreto.

**3.- Naturaleza de la acción de tutela**

3.1.- La acción de tutela, contemplada en el artículo 86 de la Constitución, faculta a toda persona para reclamar ante cualquier juez, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, dentro de un plazo razonable, cuandoquiera que estos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que así se autoriza.

3.2.- Conforme con la disposición referida, la acción constitucional es un mecanismo subsidiario que solo procede cuando el afectado no tiene otro medio de defensa judicial para la protección de sus derechos fundamentales.

3.3.- Tal situación, en todo caso, se rige bajo el presupuesto general de que excepcionalmente procede la solicitud de amparo cuando el mecanismo disponible no salvaguarda de manera eficaz el derecho fundamental o este no es idóneo, por no ofrecer una solución integral y no resolver el conflicto en toda su dimensión[[42]](#footnote-42). Así también, cuando el tutelante se encuentra ante la presencia de un perjuicio irremediable[[43]](#footnote-43), caso en el cual la tutela funge como mecanismo transitorio.

**4.-** **Análisis del caso concreto**

4.1.- La Sala procederá a determinar si debe confirmar, modificar o revocar la declaratoria de improcedencia de la acción de tutela decidida por el juez de primera instancia frente al reconocimiento y pago de la *renta básica* mensual deprecada por la acciónante; y su inclusión en los programas *Hogar Gestor* y *Canastas Nutricionales* del ICBF.

4.1.1.-En primer lugar, la accionante solicita que se le asigne una *renta básica*, con el fin de solventar sus necesidades.

Al efecto, la Sala concuerda con el *A quo* cuando refiere que *“el juez de tutela [está] limitado para proferir órdenes tendientes a realizar distribuciones económicas o erogaciones presupuestales particulares, así como diseñar, implementar y evalular las políticas públicas para satisfacer necesidades colectivas, dado que se trata de funciones ejecutivas y legislativas”,* razón por la que la acción de tutela resulta improcedente respecto de tal pretensión.

Adicionalmente, el reconocimiento de la *renta básica* mensual, hace parte apenas de una iniciativa del proyecto de Ley No. 340/2020C[[44]](#footnote-44) que fue radicado ante la Cámara de Representantes, en el pasado mes de abril. En esas condiciones, la Sala considera que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para pretender que un asunto legislativo, que compete implementar a otras autoridades, sea tramitado y aprobado de forma inmediata[[45]](#footnote-45).

4.1.2.-En segundo lugar, frente a la petición ligada con la inclusión de la accionante y su grupo familiar en los programas *Hogar Gestor* y *Canastas Nutricionales*, la Sala encuentra que el ICBF refirió que los menores que conforman su núcleo familiar (*dos nietos menores de “3 años de edad” y “de 1 año”*[[46]](#footnote-46)), están en una lista de espera para ser beneficiarios de aquellos[[47]](#footnote-47).

De esta manera, tal y como lo consideró el *A quo*, la acción tuitiva no es el mecanismo idóneo para suplir los procedimientos de las autoridades administrativas.

4.1.3.-Bajo los motivos aquí expuestos, la Sala confirmará la decisión de primera instancia que declaró improcedente la solicitud de amparo respecto del reconocimiento de una *renta básica* y de la inclusión de la accionante (y/o su grupo familiar) en los programas *Hogar Gestante* y *Canasta Familiar* del ICBF.

4.1.4.-Por otro lado, la peticionaria efectúa cuestionamientos sobre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, bajo el uso de las facultades extraordinarias.

Sin embargo, tales reproches deben surtirse dentro del control abstracto y automático de constitucionalidad que le compete adelantar a la Corte Constitucional, conforme a los artículos 215 (parágrafo)[[48]](#footnote-48) y 241 (numeral 7)[[49]](#footnote-49) de la Carta Política; o, también, en el marco del control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, tal como lo dispone el artículo 136[[50]](#footnote-50) de la Ley 1437 de 2011.

4.1.5.- En consecuencia, conforme lo ha sostenido esta Subsección en otras oportunidades[[51]](#footnote-51), alguna consideración sobre el particular desborda la órbita del juez de tutela, máxime que cualquier ciudadano puede hacerse parte en los referidos procesos.

4.1.6.- Por lo anterior, la Sala adicionará la sentencia de primera instancia para declarar improcedente la solicitud de amparo frente a los argumentos dirigidos a censurar las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante los decretos legislativos, por los motivos aquí expuestos.

4.2.-Ahora, la Sala dilucidará si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la decisión de primera instancia, negativa de las pretensiones relacionadas con la inclusión de la actora como beneficiaria en los programas creados por el Gobierno Nacional, para atender y apoyar a la población vulnerable durante la pandemía generada por el Covid- 19.

Al efecto, es preciso señalar que el Gobierno Nacional, consciente de la situación de vulnerabilidad de algunos colombianos, adoptó diversas medidas y programas para atender y apoyar a esta población[[52]](#footnote-52), para lo cual los interesados debían hacer las respectivas solicitudes a la administración, teniendo en cuenta el gran número de personas necesitadas y las limitaciones en los recursos.

Con fundamento en el análisis que antecede, la Sala procede a revisar si se vulneraron los derechos fundamentales de la accionante por su no inclusión como beneficiaria en los diferentes programas creados por el Gobierno Nacional, para lo cual verificará si aquella dio cumplimiento a los requisitos para acceder a estos o si ya fue beneficiaria de aquellos:

4.2.1.-En primer lugar, con relación al programa *Ingreso Solidario,* se exigen como requisitos: (i) encontrarse cubierto por alguno de los siguientes beneficios: Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Compensación del IVA; y (ii) estar en la base de datos del SISBEN nivel III, con fecha de actualización de encuesta no inferior a junio de 2018[[53]](#footnote-53).

En punto de lo último, se evidencia que la accionante está en la base de datos del SISBEN nivel III. Sin embargo, la fecha de la encuesta es anterior a junio de 2018 –21 de noviembre de 2009–[[54]](#footnote-54) y no se avizora en el expediente gestión alguna para actualizar tal información; razón por la que no es procedente su reconocimiento, en tanto no cumple con las formalidades pedidas.

4.2.2.-En cuanto al programa *Devolución del Iva,* es necesario que la accionante se encuentre inscrita en Familias en Acción o Colombia Mayor; sin embargo, se avista que no lo está[[55]](#footnote-55), razón suficiente para no ser candidata al primero de los referidos.

Así las cosas, la Sala concuerda con el DPS cuando en su contestación[[56]](#footnote-56) refirió que no está acreditado que la solicitante cumpla con los requisitos de focalización y priorización para tal beneficio; aunado a que tampoco demostró que hubiera adelantado gestión alguna para su reconocimiento.

4.2.3.-Con relación a la solicitud de inclusión de la accionante en el programa *Familias en Acción*, se considera que no hay lugar a acceder a esta pretensión, por cuanto no obra en el plenario medio de prueba que permita inferir que haya realizado alguna gestión para inscribirse[[57]](#footnote-57).

4.2.4.-Ahora, el programa *Jóvenes en Acción*, está dirigido a personas entre 14 y 28 años de edad, razón por la que la accionante no puede beneficiarse, pues según su dicho cuenta con 52 años[[58]](#footnote-58).

4.2.5.-Para el programa *Estrategia Unidos,* la peticionaria debería estar en el IV nivel del SISBEN[[59]](#footnote-59), y como ya se sabe, es nivel III y tampoco ha adelantado gestión alguna para su actualización.

4.2.6.-De otro lado, en lo que tiene que ver con la entrega del *kit alimentario,* es preciso indicar que el Municipio de Villavicencio señaló que había dispensado ayudas humanitarias y alimentarias, lo cual acreditó con los respectivos soportes[[60]](#footnote-60).

4.2.7.-Finalmente, respecto a la entrega del *proyecto productivo de estabilización socioeconómica autosostenible,* la Sala no constató que la accionante hubiese presentado alguna solicitud a las autoridades encargadas, desconociendo que para su adquisición se requieren de ciertos requisitos y etapas que deben ser evaluados y no pueden ser soslayados*.*

4.2.8.-Conforme al análisis realizado, es evidente que la solicitante podría ser beneficiaria de los programas antes mencionados, pero para ello debe adelantar los trámites fijados por el ordenamiento jurídico y cumplir con los requisitos de focalización y priorización; no correspondiéndole al juez constitucional suplir estos, máxime cuando no se demostró un perjuicio irremediable.

4.3.- Con base en lo precedente, se resalta que, más allá de presentarse en el libelo introductorio apreciaciones subjetivas, lo cierto es que no se ha constatado la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que invoca la accionante, pues las autoridades accionadas han venido actuando conforme a su marco funcional[[61]](#footnote-61).

4.4.-Por lo anterior, la Sala confirmará la negativa de inclusión de la accionante en los programas aquí mencionados, en tanto, como lo sostuvo el *A quo,* no cumplió *“los requisitos para ser beneficiaria de estos”*[[62]](#footnote-62) y no exhibió alguna gestión de su parte para ser partícipe de ellos.

4.5.-En otro punto, las pretensiones de la tutelante, dirigidas a que se le suministren subsidios de tierras y de vivienda, así como una indemnización administrativa dada su condición de víctima de desplazamiento forzado, serán negadas, pues no está probado que haya gestionado ante las autoridades competentes las solicitudes de rigor para su concesión. Además, el otorgamiento de la ayuda humanitaria deprecada se decidió en el año 2018[[63]](#footnote-63), época en la que se suspendió definitivamente, dado que no se encontró en una situación de urgencia extrema asociada al desplazamiento forzado[[64]](#footnote-64).

4.6.- De este modo, la Sala no evidencia alguna conducta atribuible a las entidades accionadas y, adicionalmente, la accionante no probó los hechos sobre los cuales soportó sus pretensiones, motivo por el que confirmará la negativa del recurso de amparo, sobre las solicitudes aquí deprecadas.

5.-De otra parte, la Sala confirmará la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto del Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y la Personería Municipal de Villavicencio, por cuanto, como lo advirtió el *A quo,* son entidades cuyas funciones no se relacionan con los hechos y pretensiones objeto de la presente causa.

6.-En conclusión, la Sala confirmará la decisión de primera instancia y la adicionará para declarar improcedente la solicitud de amparo frente a los argumentos presentados por la accionante respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante los decretos legislativos.

En mérito de lo expuesto, la Subsección C de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**III.- RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 03 de agosto de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo del Meta, de conformidad con los motivos expuestos en esta providencia.

**SEGUNDO: ADICIONAR** el númeral primero de la parte resolutiva de la sentencia proferida por el juez constitucional de primera instancia para **DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela para debatir decretos legislativos.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente decisión a las partes intervinientes e interesados, en la forma prevista en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: PUBLICAR** la presente en la página web de esta Corporación y en la de la Rama Judicial.

**QUINTO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

|  |  |
| --- | --- |
| **GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE**  **Presidente de la Sala** | **JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS**  **Consejero de Estado** |

**NICOLÁS YEPES CORRALES**

**Consejero Ponente**

1. Obra impugnación en 9 folios en digital y subida a SAMAI por medio del certificado No. 41B471605DDADBA8 0AA4CD84A636CCAF A7352D10ED981ACA C770D6E4AFEFD310. [↑](#footnote-ref-1)
2. Obra fallo de primera instancia en 31 folios en digital y subido a SAMAI por medio del certificado No. F835C23E4E1BBA41 D85466DAE1CFF350 C7A94B874871B2EB 1458CFA7637CAA5F. [↑](#footnote-ref-2)
3. Obra acción de tutela en 29 folios en digital y subida a SAMAI por medio del certificado No. 730D71E7E6CBB5F6 3975D40714CF9E04 CE8C703596668174 1FD5FADE5630EDEA. [↑](#footnote-ref-3)
4. Vicepresidencia de la República; Ministerios del Interior; de Hacienda y Credito Público; de Justicia y del Derecho; de Agricultura y Desarrollo Rural; de Salud y de la Protección Social; del Trabajo; de Educación Nacional; de Ambiente y Desarrollo Sostenible; de Vivienda, Ciudad y Territorio; de Tecnologías de la Información e Innovación; Banco de la República; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–; Departamento Nacional de Planeación –DNP–; Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–; Agencia Nacional de Tierras; Unidades Administrativas de Restitución de Tierras y de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–; Fiduagraria; Departamento Administrativo para la Prosperidad –DPS–; Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–; Fondo Emprender; Agencia Presidencial de Cooperación Internacional –APC–; Gobernación del Meta; y Alcaldía municipal de Villavicencio. [↑](#footnote-ref-4)
5. Los hechos aquí relacionados son extraídos de la acción de tutela (fls.2-3 de la solicitud Ibidem) y de la constancia suscrita el 22 de julio de 2020, de la comunicación entablada entre la accionante y el Tribunal Administrativo del Meta, que obra en digital y fue subida a SAMAI por medio del certificado No. 7FBE357DAB7A4F3F A62CB0F7764F32E4 95193B895038415A AC75357DF34A41D3. [↑](#footnote-ref-5)
6. Fl.1 de la constancia suscrita el 22 de julio de 2020 de la comunicación entablada entre la accionante y el Tribunal Administrativo del Meta, que obra en digital y fue subida a SAMAI por medio del certificado No. 7FBE357DAB7A4F3F A62CB0F7764F32E4 95193B895038415A AC75357DF34A41D3. [↑](#footnote-ref-6)
7. Según comunicación entablada entre el Tribunal Administrativo del Meta y la accionante, ella afirmó que *“su núcleo familiar está conformado por sus tres (3) hijos mayores de edad y sus cuatro (4) nietos menores de edad, los cuales tienen 1 año y medio, 6, 9 y 15 años de edad”.* Fl.1 Ibidem. [↑](#footnote-ref-7)
8. Fl.2 de la acción de tutela que obra en digital y fue subida a SAMAI por medio del certificado No. 730D71E7E6CBB5F6 3975D40714CF9E04 CE8C703596668174 1FD5FADE5630EDEA. [↑](#footnote-ref-8)
9. Ibidem. [↑](#footnote-ref-9)
10. Fl.7 de la acción de tutela que obra en digital y fue subida a SAMAI por medio del certificado No. 730D71E7E6CBB5F6 3975D40714CF9E04 CE8C703596668174 1FD5FADE5630EDEA. [↑](#footnote-ref-10)
11. Fl.1 de la constancia suscrita el 22 de julio de 2020, de la comunicación entablada entre la accionante y el Tribunal Administrativo del Meta, que obra en digital y fue subida a SAMAI por medio del certificado No. 7FBE357DAB7A4F3F A62CB0F7764F32E4 95193B895038415A AC75357DF34A41D3. [↑](#footnote-ref-11)
12. Fl.8 de la acción de tutela que obra en digital y fue subida a SAMAI por medio del certificado No. 730D71E7E6CBB5F6 3975D40714CF9E04 CE8C703596668174 1FD5FADE5630EDEA. [↑](#footnote-ref-12)
13. Fl.4 de la acción de tutela. Ibidem. [↑](#footnote-ref-13)
14. Fls.9-10 de la acción de tutela. Ibidem. [↑](#footnote-ref-14)
15. Fl.2 de la acción de tutela. Ibidem. [↑](#footnote-ref-15)
16. Fls.24-25 de la acción de tutela. Ibidem. [↑](#footnote-ref-16)
17. Obra auto admisorio de la acción de tutela en 5 folios en digital y subido a SAMAI por medio del certificado No. 623796E4CE5C4726 0762E0F43625D1B6 E84905B12933C641 C307FC5EA3FD1F1A. [↑](#footnote-ref-17)
18. Se consultaron contestaciones de tutela en el sistema siglo XXI web. <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsultaProceso.aspx>. [↑](#footnote-ref-18)
19. Según se extrae de la sentencia de primera instancia. Fls.5-7 que obra en digital y fue subida a SAMAI por medio del certificado No. F835C23E4E1BBA41 D85466DAE1CFF350 C7A94B874871B2EB 1458CFA7637CAA5F. [↑](#footnote-ref-19)
20. Obra contestación en 18 folios en el sistema siglo XXI web. <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsultaProceso.aspx>. [↑](#footnote-ref-20)
21. Obra contestación en 11 folios en el sistema siglo XXI web. Ibidem. [↑](#footnote-ref-21)
22. Obra contestación en 9 folios en el sistema siglo XXI web. Ibidem. [↑](#footnote-ref-22)
23. Obra contestación en 24 folios dentro del sistema siglo XXI web. Ibidem. [↑](#footnote-ref-23)
24. Según se extrae de la sentencia de primera instancia. Fl.6 que obra en digital y fue subido a SAMAI por medio del certificado No. F835C23E4E1BBA41 D85466DAE1CFF350 C7A94B874871B2EB 1458CFA7637CAA5F. [↑](#footnote-ref-24)
25. Obra contestación en 10 folios dentro del sistema siglo XXI web. <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/Justicia21/Administracion/Ciudadanos/frmConsultaProceso.aspx>. [↑](#footnote-ref-25)
26. Obra contestación en 46 folios dentro del sistema siglo XXI web. Ibidem. [↑](#footnote-ref-26)
27. Obra contestación en 15 folios dentro del sistema siglo XXI web. Ibidem. [↑](#footnote-ref-27)
28. Obra contestación en 5 folios dentro del sistema siglo XXI web. Ibidem. [↑](#footnote-ref-28)
29. Obra contestación en 24 folios dentro del sistema siglo XXI web. Ibidem. [↑](#footnote-ref-29)
30. Según se refiere en la contestación del ICBF, la accionante le informó al Grupo Jurídico del ICBF Regional Meta que su *“núcleo familiar está compuesto por sus hijos Jhoan Alexis Paz Mina de 28 años de edad (…) Deivi Mina Castillo de 25 años de edad (…) y dos nietos (…) de 3 años de edad (…), quien se encuentra afiliado al sistema de salud a través de la entidad promotora de salud CAJACOPI EPS y a la fecha no presenta discapacidad, y su nieta (…) de 1 año (…) afiliada al sistema de salud a través de la EPS CAJACOPI, y sin discapacidad”.* Fl.6 de la contestación. Ibídem. [↑](#footnote-ref-30)
31. Obra contestación en 47 folios dentro del sistema siglo XXI web. Ibidem. [↑](#footnote-ref-31)
32. Obra contestación en 22 folios dentro del sistema siglo XXI web. Ibidem. [↑](#footnote-ref-32)
33. Obra fallo de primera instancia en 31 folios en digital y subido a SAMAI por medio del certificado No. F835C23E4E1BBA41 D85466DAE1CFF350 C7A94B874871B2EB 1458CFA7637CAA5F. [↑](#footnote-ref-33)
34. Obran argumentos a fl.23 del fallo de primera instancia. Ibidem. [↑](#footnote-ref-34)
35. Obran argumentos a fl.28 del fallo de primera instancia. Ibidem. [↑](#footnote-ref-35)
36. Ingreso Solidario, Devolución de Iva, Familias en Acción y Jóvenes en Acción y Estrategia Unidos. [↑](#footnote-ref-36)
37. Obran argumentos a fls.23-27 del fallo de primera instancia. Ibidem. [↑](#footnote-ref-37)
38. Obran argumentos a fl.28 del fallo de primera instancia. Ibidem. [↑](#footnote-ref-38)
39. Obran argumentos a fl.29 del fallo de primera instancia. Ibidem. [↑](#footnote-ref-39)
40. Obra escrito de impugnación en 9 folios en digital, el cual fue subido a SAMAI mediante certificado No. 41B471605DDADBA8 0AA4CD84A636CCAF A7352D10ED981ACA C770D6E4AFEFD310. [↑](#footnote-ref-40)
41. Obra auto que concede impugnación en 1 folio en digital, el cual fue subido a SAMAI mediante certificado No. 810D2887BBF07156 A9BAF87F0D24329F A109E44452F637CE 075536D8B8F53BC6. [↑](#footnote-ref-41)
42. Corte Constitucional, sentencia T-471 de 2017. [↑](#footnote-ref-42)
43. Se tiene como perjuicio irremediable, aquel que reúne los presupuestos de gravedad, inminencia e impostergabilidad de la medida para proteger el derecho. Corte Constitucional, sentencia T-1062 de 2010. [↑](#footnote-ref-43)
44. Según consulta realizada el día 28 de septiembre de 2020 <https://www.camara.gov.co/renta-basica> [↑](#footnote-ref-44)
45. En el mismo sentido, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 3 de julio de 2020. Rad. 2020-01340-01. [↑](#footnote-ref-45)
46. Fl.6 de la contestación de la tutela del ICBF que obra en el sistema siglo XXI web. [↑](#footnote-ref-46)
47. Fl.9 de la contestación de la tutela que obra en el sistema siglo XXI web. [↑](#footnote-ref-47)
48. *“****Parágrafo.****El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.* [↑](#footnote-ref-48)
49. *“****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: […] 7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución”*. [↑](#footnote-ref-49)
50. *“****Artículo 136. Control inmediato de legalidad.****Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

    *Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.* [↑](#footnote-ref-50)
51. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C, sentencia del 10 de julio de 2020, radicado No. 25000-23-15-000-2020-01484-01. [↑](#footnote-ref-51)
52. Por citar algunos ejemplos, se expidieron los siguientes decretos:

    * **441 del 20 de marzo de 2020,** *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”*, que dispuso: (i) quienes presten servicios públicos domiciliarios, y que cuenten con suscriptores residenciales en condición de suspensión y/o corte del servicio, deberán realizar sin cobro alguno la reinstalación y/o reconexión del servicio de acueducto; y (ii) los municipios y distritos asegurarán de manera efectiva el acceso a agua potable, con la prestación del servicio público de acueducto y/o esquemas diferenciales, a través de los prestadores que operen en estos entes territoriales.
    * **444 del 21 de marzo de 2020**, *“Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*. Este creó el referido fondo y definió su objeto para atender las necesidades de recursos para la atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento.
    * **458 del 22 de marzo de 2020**, *“Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, que permitió la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en acción.
    * **464 del 23 de marzo de 2020,** *“Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020”*. Según esta norma, los servicios de telecomunicaciones son servicios públicos esenciales. En consecuencia, prohibió la suspensión de la prestación del servicio, durante el estado de emergencia, así como la interrupción de las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación.
    * **465 del 23 de marzo de 2020**, *“Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19”*.
    * **488 del 27 de marzo de 2020**, *“Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, que permitió, de manera parcial y bajo el cumplimiento de unos requisitos, el retiro de las cesantías. También, exigió a las Cajas de Compensación Familiar que entregaran una transferencia económica a sus afiliados, para el cubrimiento de sus necesidades.
    * **517 del 4 de abril de 2020,** *“Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”*, que ordenó el pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible.
    * **518 del 04 de abril 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”*. Este definió el mencionado programa social destinado a trabajadores independientes e informales, para la entrega de transferencias monetarias no condicionadas, con cargo a los recursos del FOME, a favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, o de la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA). El lapso de esta medida será el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaración del estado de emergencia.
    * **528 del 7 de abril de 2020**, *“Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*. En este se adoptó el pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.
    * **579 del 15 de abril de 2020**, *“Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, que, entre otras, suspendió las acciones de desalojo y aplazó el reajuste de los cánones de arrendamiento.

    [↑](#footnote-ref-52)
53. Según consulta realizada en el manual operativo de la estrategia. <https://ingresosolidario.dnp.gov.co/documentos/Manual_Operativo-Ingreso-Solidario.pdf>. [↑](#footnote-ref-53)
54. Según consulta realizada en la página web del SISBEN. <https://wssisbenconsulta.sisben.gov.co/dnp_sisbenconsulta/dnp_sisben_consulta.aspx> [↑](#footnote-ref-54)
55. Según consta en el sistema de información de Familias en Acción y Colombia Mayor. Fls.14 y 30 de la contestación de tutela del DPS que obra en digital en el sistema siglo XXI web. [↑](#footnote-ref-55)
56. Obra contestación en 46 folios dentro del sistema siglo XXI web. [↑](#footnote-ref-56)
57. De acuerdo con el DPS, son beneficiarios de este programa los núcleos familiares que tengan a su cargo niños, niñas o adolescentes menores de 18 años; y en caso de ser víctima del conflicto armado, encontrarse el núcleo familiar registrado en el RUV y adicionalmente tener a su cargo menores de 18 años. [↑](#footnote-ref-57)
58. Según la accionante cuenta con 52 años. Constancia en 2 folios en digital y fue subida a SAMAI por medio del certificado No. 7FBE357DAB7A4F3F A62CB0F7764F32E4 95193B895038415A AC75357DF34A41D3. [↑](#footnote-ref-58)
59. Al efecto, obran requisitos para acceder a este programa en la página web del DPS. <https://prosperidadsocial.gov.co/sgsp/acompanamiento-familiar-y-comunitario/unidos/> [↑](#footnote-ref-59)
60. Fls.12-13 de los anexos de la contestación de tutela del municipio de Villavicencio que obra en el sistema siglo XXI web. [↑](#footnote-ref-60)
61. Así, la Corte Constitucional ha señalado que no habrá lugar al amparo ante la inexistencia de una conducta respecto de la cual se pueda efectuar un reproche o juicio de vulnerabilidad de derechos fundamentales. Corte Constitucional, sentencia T-130 de 2014. [↑](#footnote-ref-61)
62. Fl.27 de la sentencia de tutela de primera instancia que obra en digital y fue cargada a SAMAI por medio del certificado No. F835C23E4E1BBA41 D85466DAE1CFF350 C7A94B874871B2EB 1458CFA7637CAA5F. [↑](#footnote-ref-62)
63. Al efecto, mediante Resolución No. 0600120181813740 de 2018 la UARIV decidió suspender los componentes de atención humanitaria al hogar representado por la accionante. Decisión que fue confirmada por medio de las Resoluciones Nos. 0600120181813740R y 201853696 de 2018. Actos administrativos que fueron anexados a la contestación de tutela por la UARIV. [↑](#footnote-ref-63)
64. Según se refiere en el folio 3 de la Resolución No 0600120181813740R del 26 de octubre del 2018 – Anexo a la contestación de la tutela de la UARIV. [↑](#footnote-ref-64)