

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



**JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020)

Clase de Proceso : **ACCIÓN DE TUTELA**
Accionante : **WILLIAM MANUEL BOHORQUEZ VERBEL.**
Accionado : **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**
Radicación No. : **11001334204720200009000**
Asunto : **VIDA DIGNA, LA INTEGRIDAD FÍSICA, MÍNIMO VITAL, DERECHO A LA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y A LA VIVIENDA DIGNA**

Como toda la actuación de la referencia se ha efectuado conforme a las reglas adjetivas que le son propias, sin que se observe causal alguna que invalide lo actuado, es procedente proferir decisión de mérito, para lo cual el **Juzgado Cuarenta y Siete (47) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, en ejercicio legal de la Función Pública de administrar Justicia que le es propia, y con observancia plena al derecho aplicable, dicta la presente

SENTENCIA

1.- ANTECEDENTES

Con fundamento en el art. 86 de la C.P., el Decreto 2591 de 1991 y el 1382 de 2000, procede el Despacho a decidir en primera instancia, la acción de tutela, promovida por el señor **WILLIAM MANUEL BOHORQUEZ VERBEL** en nombre propio, contra la **DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN y el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**, por presunta vulneración a sus derechos fundamentales a la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, a la alimentación adecuada y a la vivienda digna.

1.1. HECHOS

1. El demandante indica que es víctima del conflicto armado desde el año 2000 y de profesión técnico en redes eléctricas, efectuando actividades como trabajador independiente y empleado operario en varias empresas de Mosquera.

2. Desde hace más de 7 meses se encuentra desempleado por causa del COVID 19, que lo ha puesto en un estado de debilidad manifiesta a él y su núcleo familiar compuesto por su compañera permanente y sus 4 hijos.
3. Teniendo en cuenta la crisis económica que actualmente atraviesa el país y el periodo de cuarentena decretado por el Gobierno Nacional, actualmente no cuenta con los recursos económicos suficientes para garantizar su estado de salud y vida.
4. Indica, dentro del escrito tutelar que las medidas generales¹ económicas, sociales y políticas adoptadas por el Gobierno Nacional son insuficientes teniendo en cuenta la realidad del país pues no garantizan los derechos constitucionales a la vida y vivienda digna, mínimo vital, alimentación adecuada e integridad física, además, dichas políticas de endeudamiento implementadas para la obtención de recursos a corto y mediano plazo, los programas de focalización de familias en acción, la suspensión del pago de servicios públicos para familias estratos 1 y 2, la implementación del Fondo de Mitigación de Emergencia y el Programa de Ingreso Solidario, retiro anticipado de las cesantías, reconexión gratuita de servicios públicos, no cubren integralmente las necesidades 75% de la población colombiana, además son de poca accesibilidad y claridad.
5. Hace referencia a que el 14 de abril del año en curso los representantes a la cámara María José Pizarro, León Fredy Muñoz, Inti Asprilla y el senador Iván Cepeda radicaron en el Congreso de la República un proyecto de ley destinado a instaurar una renta básica de emergencia para familias registradas en la última datación del SISBEN IV, con el fin de satisfacer las necesidades básicas durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el país, proyecto que considera adecuado para la protección de los derechos aquí invocados, teniendo en cuenta el crecimiento económico del país reflejado en el Producto Interno Bruto (PIB) y el Presupuesto General de la Nación (PGN), aunado al aporte de la ciudadanía en impuestos que equivale a más de 80 billones de pesos, según el Banco de la República que refleja claramente la disponibilidad de recursos para atender este momento de crisis.

1.2. DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS

¹ Resolución 385 del 12 de marzo expedida por el Ministerio de Salud, el Decreto 417 del 17 de marzo, el Decreto 444 del 21 de marzo, que crea el FOME, el Decreto 457 del 22 de marzo, el Decreto 460 del 22 de marzo, el Decreto 488 del 27 de marzo, el 518 que crea el Programa Ingreso Solidario, y el 531 de 2020, entre otras.

El tutelante sostiene que con el actuar de la entidad accionada, se le ha vulnerado sus derechos a la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, a la alimentación adecuada y a la vivienda digna.

II. ACTUACIÓN PROCESAL

Como la solicitud reunió los requisitos de ley, se le dio curso a través del auto admisorio del 15 de mayo de 2020, que se notificó al **DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) y al MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** para que informaran a este Despacho sobre los hechos expuestos en la acción de tutela respecto a sus obligaciones en torno a los derechos que se aducen vulnerados al tutelante por parte de cada entidad.

III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN DE TUTELA

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Mediante correo electrónico dirigido a la secretaría del despacho el día 21 de mayo de 2020, la asesora delegada del Ministerio de Hacienda Crédito Público, Dra. Carolina Jiménez Bellicia, hace un recuento de los hechos y las pretensiones del demandante, haciendo una descripción general en torno a las medidas del Gobierno Nacional tomadas para contrarrestar la propagación del COVI-19, empezando por el decreto que declaró el estado de emergencia a nivel nacional 417 de 17 de marzo de 2020, el cual dispuso la adopción de medidas extraordinarias incluyendo apoyo al sector salud y la mitigación de efectos económicos, así:

“Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización -FAE del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales - FONPET-, a título de préstamo o cualquier otro que se requiera.

Que se dispondrá de la creación del Fondo de Mitigación de Emergencias FOME con las subcuentas necesarias para atender las necesidades de 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, por la situación a la que se refiere el presente decreto”.

Refiere también el contenido del Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020 que creó el programa ingreso solidario con el fin de atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, programa que autorizó la transferencia

de sumas monetarias a favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de otros programas como Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción o de la Compensación del Impuesto Sobre las Ventas (IVA), por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 de 2020 y la implementación de las medidas de mitigación señaladas en el Decreto 531 del 2020², modificado por el Decreto 536 de 2020³.

Adicionalmente, relaciona varios de los decretos expedidos en el territorio nacional con miras a enfrentar la situación de crisis económica y sanitaria derivada de la propagación del virus COVID-19, como los son los Decretos 458, 464, 482, 486, 488, 512, 513, 517, 518, 533, 555, 558, 559, 565, 568, 579, 580, todos expedidos dentro de la presente anualidad.

La entidad accionada, hace especial énfasis en el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, que, de forma adicional a las medidas tomadas en las disposiciones normativas anteriores declaró Estado de Emergencia Económico, Social y Ecológico en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, conforme a los siguientes aspectos:

*“Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID - 19, en especial aquellos relacionados con la reducción en la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos a través de los cuales se ejecutan. **Que resulta necesario autorizar al Gobierno nacional realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias entre otras en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y la transferencia del Ingreso Solidario, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la crisis de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19;** Que con el objeto de garantizar la continuidad en la prestación de los servicios públicos será necesario adoptar medidas para hacerla más eficiente y garantizar la sostenibilidad de los procedimientos, costos y tarifas asociados, así como establecer mecanismos de priorización, ajuste y racionalización de los trámites y procesos, mitigando los impactos de la emergencia en la prestación del servicio y en la ejecución de proyectos de este sector. Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores; Que se fortalecerá y reorganizará el Fondo Nacional de Garantías (FNG), con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas; Que se deben tomar medidas adicionales en materia tributaria para afrontar la crisis” (negrilla fuera de texto).*

² Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

³ Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

Para desarrollar el marco normativo anterior se expidieron los días 8, 13, 19 de mayo los siguientes decretos, **639** "Por el cual se crea el Programa de apoyo al empleo formal - PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020"; **659** "Por el cual se entrega una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción y se dictan otras disposiciones en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"; **677** "Por el cual se modifica el Decreto Legislativo 639 del 8 de mayo de 2020 y se disponen medidas sobre el Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 637 de 2020".

En cuanto a los requisitos de procedibilidad de esta acción constitucional, se debe declarar su improcedencia, pues, para la entidad, el accionante no acreditó la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales y tampoco cumple con el requisito de subsidiariedad ni la configuración de un perjuicio irremediable, lo anterior, ya que si bien el actor asegura ser víctima del conflicto armado, dicha aseveración no se demostró, además, (i) el accionante no aporta los elementos probatorios para acreditar si se encuentra dentro de alguno de los grupos poblacionales destinatarios de las ayudas del Gobierno Nacional; (ii) no establece haber solicitado las ayudas y subsidios existentes para apoyar a la población más vulnerable, (iii) no acredita haber solicitado o hacer parte de los programas sociales existentes ni, mucho menos, que tales ayudas o subsidios hayan sido negados.

Frente a los derechos fundamentales de vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, no es posible determinar de qué manera se encuentran amenazados o vulnerados en contraste con la normatividad, que para el accionante resulta insuficiente.

En relación con la subsidiariedad, aduce la accionada que este Despacho no es el competente para realizar el control de legalidad y constitucionalidad de los Decretos y Resoluciones tutelados. En efecto, de conformidad con los artículos 214, 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia, los decretos legislativos expedidos dentro de un estado de excepción son objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, quien es la competente para realizar el control tanto del decreto de declaratoria del Estado de Emergencia,

o el llamado decreto madre, como de los decretos de desarrollo según la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción Ley 137 de 1994.

Aunado a lo anterior, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 CPACA⁴, permite que la Jurisdicción Contencioso Administrativa ejerza un control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades nacionales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción. En consecuencia, el Consejo de Estado a través de la Circular 0047 del 23 de marzo de 2020 prescribió que los actos administrativos expedidos debían ser remitidos dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición para realizar el control automático de legalidad, so pena de asumir su conocimiento de oficio.

Además de lo anterior, el actor podrá hacer uso de los medios de control establecidos en la ley 1437 de 2011 o hacerse parte dentro del control de constitucionalidad de los Decretos Legislativos adelantado por parte de la Corte Constitucional o del control de legalidad de los actos de carácter general en cabeza del Consejo de Estado.

Respecto a los programas mencionados para mitigar el impacto social económico derivado de la emergencia nacional COVID-19 el tutelante no solicitó ser vinculado en ninguno de ellos, resaltando que el Decreto 488 del 27 de marzo de 2020 contempla medidas especiales encaminadas directamente a garantizar el sustento de los trabajadores independientes cesantes, fuera de los programas creados con auxilios de vivienda y pago parcial de los servicios públicos domiciliarios por el Gobierno Nacional de la mano de cada ministerio.

Debe indicarse, con relación a las competencias asignadas para ejecutar los decretos de mitigación de emergencia nacional al DNP, que es quien determina el listado de los hogares y/o las personas beneficiarias del programa de ingreso solidario, es así, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tomará como única fuente cierta de información dicha base de datos para realizar el pago a los beneficiarios dentro de los cuales, podría encontrarse el hogar del señor Bohórquez Verbel.

⁴ Esta función del Consejo de Estado, está consagrada en el numeral 2 del artículo 237 de la Constitución Política de Colombia, de la siguiente manera: “*son atribuciones del Consejo de Estado, conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional*”.

- **DNP**

A través de correo electrónico allegado a esta sede judicial el 21 de mayo de 2020, la apoderada general del DNP, Dra. Martha Liliana Rojas Cuevas, presentó informe dentro de la acción de la referencia, puntualizando que la entidad a la que representa no es responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante, pues no tiene a su cargo la prestación de servicios de salud, ni las encuestas del Sisbén, tampoco administra planes de beneficios, teniendo a su cargo funciones de inspección y vigilancia, lo anterior, según las competencias establecidas en el Decreto 2189 de 2017, no pudiendo exigirse función distinta atribuida por la ley de conformidad con el artículo 121 constitucional, configurándose la falta de legitimación por pasiva.

En cuanto a sus competencias, el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, modificado por el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, prevé:

“ARTÍCULO 94. FOCALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES.

*Focalización es el proceso mediante el cual, se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. El Conpes Social, definirá cada tres años los criterios e instrumentos para la determinación, identificación y selección de beneficiarios, así como, los criterios para la **aplicación del gasto social por parte de las entidades territoriales**. (Subrayado fuera del texto original).*

***El Gobierno Nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación,** definirá las condiciones de ingreso, suspensión y exclusión de las personas a las bases de datos que hacen parte de los mencionados instrumentos, los cruces de información necesarios para su depuración y actualización, así como los lineamientos para su implementación y operación, el diseño de las metodologías, la consolidación de la información a nivel nacional, los controles de calidad pertinentes; y coordinará y supervisará su implementación, mantenimiento y actualización. En desarrollo de esta atribución, el Gobierno Nacional, en situaciones especiales y con el objetivo de garantizar la efectividad de los instrumentos de focalización, de manera preventiva podrá suspender temporalmente su actualización en el país, con las excepciones a que hubiere lugar. (Subrayado fuera del texto original).*

Para la definición de los criterios de egreso, suspensión o exclusión de las personas de las bases de datos, se tendrán en cuenta la aplicación de los principios de transparencia, igualdad y publicidad de la información, que no goce de protección constitucional o reserva legal, así como los principios constitucionales que rigen la administración de datos personales, de conformidad con las normas vigentes.

***Las entidades territoriales tendrán a cargo su implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.** (Subrayado fuera del texto original)*

En todo caso, las entidades territoriales al realizar inversión social, especialmente mediante la asignación de subsidios, deben aplicar los criterios e instrumentos de focalización, definidos por el Conpes Social. Los diferentes programas sociales del orden nacional o territorial deben definir la forma en que aplicarán los criterios e instrumentos para la focalización, contemplando además los criterios de egreso o cesación de la condición de beneficiarios que resulten pertinentes, en función de los objetivos e impactos perseguidos.*

Los gobernadores y alcaldes deben tomar las medidas pertinentes para garantizar que los grupos de población pobre y vulnerable tengan acceso a los servicios básicos”.

De la normativa anterior, concluye la entidad que no está dentro de sus competencias aplicar encuestas, reclasificar personas o definir la entrada o salida de los programas sociales, ni ordenar que se realice la inclusión de registro de personas en dichas bases, función que corresponde los municipios y distritos.

Es así, que el DNP según el artículo 2.2.8.2.1 del Decreto 1082 de 2015 se encarga de manera técnica del diseño y desarrollo de las herramientas tecnológicas para la recopilación de la información registrada en el Sisbén, depurando bases de datos alimentadas por las entidades territoriales, según lo preceptuado en el artículo 2.2.8.2.4. de la norma en comento, reiterándose que el DNP no aplica encuestas, no reclasifica personas o define su entrada o salida de los programas sociales, tampoco efectúa en forma directa de las bases brutas municipales, ni distritales del Sisbén o la exclusión de registros, ni ordena la inclusión de registros de personas en dichas bases, mientras no se cumpla trámite correspondiente.

Finalmente, frente al demandante señor Bohorquez Verbel y su núcleo familiar se encuentran reportados en la base certificada del Sisbén, que es la base nacional consolidada y avalada por el DNP, al corte de marzo de 2020.

Explica qué es el Ingreso Solidario, objetivos e implementación a través de la base maestra como conjunto de registros administrativos articulados que permiten la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales dando información que aporta a la entrega efectiva de ayudas, a través de censo realizado por el Sisbén III y IV, además de otros cruces de información de bases de datos y registros administrativos para la ubicación de los hogares no cubiertos por ningún tipo de programa, focalizados según ubicación, tipo de población; señaló también el link de consulta de posibles beneficiarios, en la página web <http://ingresosolidario.dnp.gov.co/>.

En cuanto a la clasificación del demandante para poder acceder al beneficio de Ingreso Solidario, se encuentra que su núcleo familiar sobrepasa el criterio de puntaje que debe ser menor o igual a 30, siendo según el último registro de 44,32 adicionalmente se encuentra como beneficiario en el programa de hogar de

familias en acción, criterios que no son establecidos por el DNP, sino por el SISBEN⁵ en coordinación con el Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

IV. CONSIDERACIONES

La acción de tutela, considerada como una de las grandes innovaciones del Constituyente de 1991, con la cual se pretendió salvaguardar en una forma efectiva, eficiente y oportuna los derechos fundamentales, pues se trata de un mecanismo expedito que permite la protección inmediata de aquellos.

Este mecanismo, de origen netamente constitucional ha sido propuesto como un elemento procesal complementario, específico y directo cuyo objeto es la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos sean violados o se presente amenaza de su violación, sin que se pueda plantear en esos estrados discusión jurídica sobre el derecho mismo.

De esta manera el art. 86 de la C.P. lo consagró en los siguientes términos:

“ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.

La mentada disposición constitucional fue desarrollada por el Decreto 2591 de 1991, en la que se dispuso además de los principios que la regían, su objeto y el procedimiento que ha de seguirse en los estrados judiciales.

Ha de advertirse que tanto en la norma constitucional como en la reglamentaria, el ejercicio de la citada acción está supeditado a la presentación ante el Juez

⁵ Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN)
Pág. 9 de 25

Constitucional de una situación concreta y específica de violación o amenaza de vulneración, de los derechos fundamentales, cuya autoría debe ser atribuida a cualquier autoridad pública, o en ciertos eventos definidos por la ley a sujetos particulares; además, el sujeto que invoca la protección debe carecer de otro medio de defensa judicial para proteger los derechos cuya tutela pretende, pues de existir estos la tutela es improcedente, excepto cuando se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, al no ser suficientes los mecanismos ordinarios para lograr la protección reclamada.

4.1. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se contrae a determinar si **el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público**, han vulnerado los derechos fundamentales a la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, a la alimentación adecuada y vivienda digna del señor **WILLIAM MANUEL BOHORQUEZ VERBEL**, en calidad desempleado como consecuencia de la situación económica derivada del COVID-19 al no aplicar políticas efectivas y suficientes que permitan garantizar los aspectos básicos de su núcleo familiar como vivienda, alimentación, servicios públicos y empleo haciendo procedente el otorgamiento al actor de una compensación monetaria, equivalente a una renta básica de emergencia por 1 SMMLV para evitar un perjuicio irremediable en el menor tiempo posible, durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica declarada en el país y por tres meses más, al existir recursos suficientes en el Estado Colombiano.

4.2. DESARROLLO DEL PROBLEMA JURÍDICO

Para resolver el problema jurídico planteado, el Despacho considera que se hace necesario estudiar la normativa aplicable al caso y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en lo que atañe a los derechos involucrados entorno al planteamiento efectuado en el cuaderno tutelar por el extremo activo de la acción constitucional.

4.2.1 Improcedencia de la tutela frente a actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto.

El numeral 5 del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991, proscribe el uso de este mecanismo contra actos administrativos de carácter general, impersonal y

abstracto, no obstante lo anterior, existen actos de la administración que siendo impersonales o generales pueden amenazar o vulnerar derechos fundamentales, circunstancia que los haría pasibles de la acción de tutela, lo que demostraría la inconstitucionalidad del conjunto normativo demandado.

Las sentencias T-373 de 2015 y T-630 de 2015, sirvieron para que la Corte Constitucional reiterare que ante la existencia de otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe emplearlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.

De tal manera el actor puede solicitar el retiro del ordenamiento de un texto jurídico, solamente si se hace el siguiente estudio⁶:

- **Argumentación clara:** no derivan de reflexiones personales ni de inferencias elaboradas por el demandante, objetivamente hay contradicción entre los dos textos, el superior permite ejercer la acción de tutela respecto de actos de las autoridades públicas que afecten derechos fundamentales, mientras el segundo prohíbe su ejercicio respecto de actos generales o impersonales.
- **Los motivos son específicos:** el planteamiento *es de fácil comprensión*, el actor explica razonadamente cómo el texto impugnado contradice lo establecido en el artículo 86 superior, no se necesitan mayores elucubraciones para advertir que objetivamente hay contradicción entre las dos normas.
- **Pertinencia:** El reproche formulado está basado en el texto del artículo 86 de la Carta Política, nada de lo argumentado tiene fundamento en explicaciones globales ni genéricas.
- **Motivos son suficientes:** para dar paso a un juicio por inconstitucionalidad, en cuanto no son necesarias pruebas ni argumentos de más para examinar la presunta inexequibilidad del aparte censurado. Los argumentos generan duda sobre la constitucionalidad del texto impugnado, por lo cual se entiende superado el requisito relacionado con la suficiencia de la demanda.

Adicionalmente la Corte Constitucional también ha sido clara en relación a que los jueces no pueden conceder una tutela si no existe prueba de la transgresión o amenaza del derecho fundamental que requiera el amparo constitucional en un proceso preferente y sumario.

⁶ Ver, Corte Constitucional C-132 de 2018.

4.2.2. Del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

La Carta Política en sus artículos 212 a 215 contiene lo pertinente frente a los estados de excepción. A la luz de tales artículos, excepcionalmente el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar tres tipos de estados de excepción: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

La Constitución de 1991 estableció un complejo sistema de controles sobre los estados de excepción que supone “el carácter excepcionalísimo de las medidas de emergencia en Colombia”, así como que “el uso de estas herramientas es una potestad reglada que se encuentra sometida a las disposiciones constitucionales, legales y del bloque de constitucionalidad”⁷.

La naturaleza reglada, excepcional y limitada, de los estados de excepción se garantiza por medio de su estricta regulación en la Constitución y en la Ley Estatutaria de Estados de excepción, ley 137 de 1994, así como mediante sus especiales sistemas y dispositivos de control político y judicial. Es así como mediante esta última norma se crearon (i) *causales más estrictas para su declaratoria*⁸, (ii) *precisos límites temporales*⁹, y, (iii) *prohibiciones y limitaciones expresas*.

Ahora bien, la Constitución Política de 1991 en los artículos 212 y 215 estableció el control judicial automático de los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción, desarrollados en el artículo 55 de la LEEE¹⁰ y 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

Este control judicial, se encuentra complementado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011¹¹, el cual es ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo

⁷ Ver sentencia de Revisión de Constitucionalidad, de la H. Corte Constitucional. C-216 de 2011

⁸ La Constitución de 1991 solo reconoce como causales para la declaratoria de un estado de excepción: (i) guerra exterior o agresión externa; (ii) grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía; (iii) perturbación o amenaza en forma grave e inminente del orden económico, social y ecológico del país y; o (iv) grave calamidad pública.

⁹ Art. 213 de la C.P. “...el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior (...) por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales...”. Art. 214 de la C.P. “...Tan pronto como [haya] cesado la guerra exterior (...) el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción...”. Art. 215 de la C.P. “...podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario...”

¹⁰ En adelante, para abreviar la LEEE.

¹¹ Art. 136 del CPACA “...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

para todas aquellas medidas administrativas adoptadas en desarrollo de decretos legislativos.

En cuanto al caso que nos ocupa, el Estado de Emergencia podrá ser declarado según el artículo 215 de la Constitución por el Presidente de la República y todos los Ministros siempre que sobrevengan hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 ibídem que: *(i) perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que (ii) constituyan grave calamidad pública.* Este último concepto de calamidad pública ha sido definido por la Corte Constitucional como una desgracia o infortunio que afecta intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de él.

Es así como el COVID 19, fue visto como un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.

El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “*por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario*”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ***ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.***

Finalmente, el artículo 215 de la Constitución prohíbe al Gobierno desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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...”*

Adicionalmente este Despacho puede advertir, que dentro del control constitucional material realizado por la Corte Constitucional se estudian los límites materiales específicos de los decretos legislativos expedidos en desarrollo de un Estado de Emergencia económica, social y ecológica, debe ser llevado a cabo a partir los siguientes juicios: **(i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.**

Respecto a los derechos constitucionales de los ciudadanos en estados de emergencia, es importante advertir **que pueden ser limitados de conformidad con el artículo 8° de la LEEE**, no obstante, dichas limitaciones deben estar justificadas con un motivo suficientes y necesarios para sobrellevar la situación que motivó la emergencia y retorno a la normalidad¹².

En cuanto a la participación ciudadana respecto al control de constitucionalidad cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso de constitucionalidad con el propósito de defender o impugnar la exequibilidad del proyecto de norma, de conformidad con el artículo 153 inciso segundo¹³ y de conformidad con el artículo 242 constitucional que a tenor literal prevé los siguiente:

Artículo 242. *Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones:*

1. Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública.(negrilla fuera de texto).

En conclusión, los decretos que se expiden bajo una facultad sui generis del Presidente han sido clasificados por la doctrina como decretos de contenido legislativo y de carácter autónomo¹⁴, en tal sentido su control de constitucionalidad está a Cargo de la Corte Constitucional o del Consejo de Estado, teniendo en

¹² Ver providencia Corte Constitucional, Revisión de constitucionalidad Decreto Legislativo C-466 de 2017, Magistrado Ponente: Carlos Bernal Pulido.

¹³ “...Artículo 153. La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla...”

¹⁴ Los decretos autónomos son, aquellos actos de la administración, que se dictan en ejercicio de facultades atribuidas directamente por la Constitución, sin sujeción a ley previa.

cuenta su contenido, es decir legislativo o administrativo. De otro lado, su control por parte de la ciudadanía se demanda bajo la acción de nulidad por inconstitucionalidad y no por vía de la acción de constitucionalidad, ni por acción de nulidad simple¹⁵.

4.2.3 La función de planeación en el ordenamiento jurídico colombiano.

La Corte destacó la relevancia constitucional de la planeación en el ordenamiento jurídico colombiano, como instrumento determinante de la política económica y social del Estado. Puso de presente que la planeación *"implica un proceso de estudio y programación de las directrices macroeconómicas necesarias que permiten al Estado cumplir en forma oportuna y adecuada con las políticas básicas de todo Gobierno, como son entre otros, el empleo, la vivienda, el desarrollo agrícola, la industria, el servicio de la deuda y cambios internacionales, la conducción del sector financiero, y, en general, todos los aspectos que permiten el desarrollo de un país dentro de parámetros ciertos"*¹⁶

Es así, como el propósito de la planeación permite trazar los objetivos sociales del Estado y el rumbo que lleva la economía, así como también, que los servidores públicos, encargados de ejecutar las políticas gubernamentales, puedan contar con directrices claras que faciliten y orienten el cumplimiento de sus funciones en la dirección de satisfacer los fines del Estado Social de Derecho.

El concepto de planeación acogido por la Constitución de 1991¹⁷, señaló *"constituye un ineludible esfuerzo del Estado por estructurar una política económica razonada y armónica durante un cierto período"*, siendo a su vez *"un presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional"*, adicionalmente se indicó, *"Ya desde su Preámbulo, la Carta Política señala que los fines del Estado habrán de alcanzarse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo, lo que supone la organización y racionalización de la actividad pública con miras a alcanzar los objetivos próximos y remotos de la sociedad que el ordenamiento jurídico estructura."*

¹⁵ Ver: Los decretos autónomos, una posible facultad sui generis del presidente de la republica* *the autonomous decrees, a possible sui generis faculty of the president of the republic*. <https://cienciasjuridicas.javeriana.edu.co/documents/3722972/7912168/6-LOS+DECRETOS.pdf/c39ff618-6719-49ff-bf7d-a6dcde6746a3>, Disponible en línea: 30 de Noviembre de 2016.

¹⁶ Ver sentencia Corte Constitucional C-652 de 2015.

¹⁷ Ver Sentencia Corte Constitucional C-015 de 1996.

El crecimiento de la economía y el aumento de los ingresos públicos , así como las variables que pueden incidir en su decaimiento progresivo o en crisis coyunturales, no son fenómenos que puedan tener lugar en un contexto carente de la debida orientación por parte del Estado, que como director general de la economía debe conocer con antelación las metas básicas de su gestión en los distintos renglones que la integran y hallarse adecuada y oportunamente informado, previo un preciso diagnóstico, acerca de los sectores que requieren de modo más apremiante la atención de necesidades impostergables y el impulso de las inversiones necesarias para su incorporación al desarrollo global, no menos que sobre las mejores posibilidades de financiación y sostenimiento de los proyectos que se emprendan".

Es así, que para la aplicación de políticas por parte del Estado se deben analizar todas las dimensiones de la realidad social que pueden resultar afectadas. La Corte en varios fallos ha hecho referencia a la importancia de llevar a cabo una evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual las autoridades estatales han de intervenir:

*“Las políticas públicas, programas o medidas diseñadas y ejecutadas por las autoridades de un Estado Social de Derecho, han de partir de una **evaluación razonable y cuidadosa de la realidad sobre la cual dichas autoridades efectuarán su intervención, y formularse de manera tal que atiendan a los resultados fácticos derivados de la evaluación en cuestión, no a un estado de cosas ideal o desactualizado, en forma tal que no se afecte indebidamente el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas.** En otras palabras, al momento de su formulación y ejecución, se deben haber estudiado, en lo que sea técnicamente posible, **todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada;** con mayor razón si quienes se encuentran afectados por las políticas, programas o medidas pertinentes están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad económica: frente a estas personas o grupos se deberán adelantar, en forma simultánea a la ejecución de la política en cuestión, las medidas necesarias para minimizar el daño recibido, de tal manera que se respete el núcleo esencial de su derecho al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad”¹⁸. (Negrilla fuera de texto).*

Respecto a la adjudicación de subsidios por el Estado debe caracterizarse porque los posibles beneficiarios dispongan de la información necesaria y suficiente para poder acceder, en igualdad de condiciones, a la obtención del subsidio, toda vez que de esto depende la garantía y el goce efectivo de los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

¹⁸ Ver sentencia de la Corte Constitucional T-386 de 2013.

Siguiendo la línea anterior, la asignación de recursos debe ser en las mismas oportunidades de acceso para los beneficiarios, el procedimiento no puede favorecer a ningún grupo en particular; los mecanismos de selección no pueden conducir a establecer discriminaciones contrarias a la Constitución Política.

4.2.4 Criterio de la Sostenibilidad Fiscal.

Dicho criterio fue reconocido en el Acto Legislativo 03 de 2011 señalando que la intervención del Estado en la economía, a efectos de alcanzar los propósitos del artículo 334, debe llevarse en un marco respetuoso de la misma. A partir de ello estableció, de una parte, que el marco de sostenibilidad fiscal (i) *funge como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho* y (ii) *orienta a las ramas y órganos del poder público, en un marco de colaboración armónica. Prescribió también, al modificar el artículo 339, (iii) que el Plan de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo debe especificar los recursos requeridos para su ejecución y la de los presupuestos plurianuales en un marco de sostenibilidad fiscal; y, en concordancia con ello, previó en el artículo 346 (iv) que el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones debe elaborarse, presentarse y aprobarse dentro del marco de sostenibilidad fiscal*¹⁹.

La sostenibilidad fiscal, definida como criterio orientador, instrumental y adjetivo de la actuación de las ramas del poder, disciplina la administración de las finanzas públicas a fin de que sea posible que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos. Tiene entonces una naturaleza exclusivamente instrumental que emplaza a las autoridades públicas a valorar, discutir y tomar las medidas que se requieran para evitar un desequilibrio entre los gastos e ingresos públicos que pueda afectar la vigencia de la cláusula de Estado Social.

Con la expedición de la Ley 1473 de 2011²⁰ se introduce como uno de los principios rectores del presupuesto público la “sostenibilidad y estabilidad fiscal”. En ese

¹⁹ Definición en la exposición de motivos del proyecto de ley que termino convirtiéndose en la Ley 819 indicaba: “La sostenibilidad fiscal se refiere a la consistencia de los planes de gasto e impuestos de largo plazo con los objetivos de la política monetaria y de la acumulación de capital en la economía. Una situación fiscal es sostenible cuando garantiza de manera continua la capacidad de pago de las obligaciones contraídas por el Gobierno. Más específicamente, para establecer la sostenibilidad de la posición fiscal debemos responder al interrogante sobre si los ingresos del sector público son suficientes para financiar los programas de gasto o para sostener una determinada dinámica del gasto público, sin comprometer otras metas importantes de la política económica, principalmente la estabilidad de precios y la acumulación de capital”

²⁰ Por medio de la cual se establece una regla fiscal y se dictan otras disposiciones.

sentido tal como lo dispone el artículo 7º de la mencionada ley, el principio de homeostasis presupuestal es reemplazado por el principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal, el cual está definido en los siguientes términos:

ARTÍCULO 7º. El artículo 8º de la Ley 179 de 1994 quedará así: “Sostenibilidad y estabilidad Fiscal. El presupuesto tendrá en cuenta que el crecimiento del gasto debe ser acorde con la evolución de los ingresos de largo plazo o estructurales de la economía y debe ser una herramienta de estabilización del ciclo económico, a través de una regla fiscal.

Respecto a la **coherencia macroeconómica** este principio está definido por el Decreto 111 de 1996, de la siguiente manera:

ARTÍCULO 20. Coherencia macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República (Ley 179 de 1994, artículo. 7º).

En virtud del principio de coherencia macroeconómica, para la formulación del Presupuesto General de la Nación se debe tener en cuenta las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno Nacional en coordinación con el Banco de la República que, de acuerdo con el artículo 339²¹ constitucional, se pueden evidenciar en la parte general del Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a las modificaciones presupuestales efectuadas a dicho Plan Nacional de Desarrollo en estados de emergencia, se debe tener en cuenta el Decreto 111 de 1996²², que dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 83. Los créditos adicionales y traslados al presupuesto general de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo (Ley 38/89, artículo 69; Ley 179/94, artículo 36).

²¹ “...Artículo 339. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

Inciso 1o. modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo 3 de 2011...”

²² Ley que constituye el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación a que se refiere el artículo 352 de la Constitución Política. En consecuencia, todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este Estatuto que regula el sistema presupuestal.

Finalmente, las disposiciones contenidas en la Ley 819 de 2003 y en la Ley 1473 de 2011, imponen a las autoridades políticamente responsables de autorizar y ejecutar el gasto, el deber de considerar los efectos fiscales de sus decisiones. En esa dirección el artículo 7 prevé que i) *el Congreso y el Gobierno tienen la carga de valorar los gastos de las medidas y las fuentes de financiamiento y ii) el Gobierno tiene la obligación de emitir concepto relativo a la compatibilidad de tales iniciativas con el marco fiscal y, el Congreso, de analizarlo y decidir sobre su pertinencia.* A su vez, según el artículo 8º la ley 1473 de 2011, indicó iii) cada propuesta de presupuesto de gastos deberá proveer la motivación, cuantificación y evaluación de los programas que se incluyan.

4.3. HECHOS PROBADOS

Se encuentran demostrados en el proceso con los medios de prueba documentales aportados al plenario, los siguientes:

- Registro Civil de Nacimiento, indicativo serial N° 58561799 del menor Emmanuel Bohórquez Alfaro.
- Tarjeta de identidad de la menor Karoll Mishell Bohorquez Alfaro.
- Consulta Ingreso Solidario, puntaje Sisbén 44.32, con constancia de afiliación al programa de familias en acción.

4.4. CASO CONCRETO

El señor **WILLIAM MANUEL BOHORQUEZ VERBEL**, en calidad desempleado hace más de 7 meses como consecuencia de la situación económica derivada del COVID-19, considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, alimentación y vivienda digna, por parte del DNP y el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO al no aplicar políticas efectivas y suficientes que permitan garantizar los aspectos básicos de su núcleo familiar como vivienda, alimentación, servicios públicos y empleo, haciendo procedente el otorgamiento al actor de una compensación monetaria, equivalente a una renta básica de emergencia por 1 SMMLV para evitar un perjuicio irremediable en el menor tiempo posible, durante el tiempo que dure la emergencia económica, social y ecológica declarada en el país y por tres meses más, medida extensible a las mujeres madres cabeza de familia, informales, desempleadas y afectadas por violencia intrafamiliar al existir recursos suficientes en el Estado Colombiano.

Del planteamiento jurídico plasmado en el cuaderno tutelar este despacho advierte en primera medida que el actor plantea una revisión constitucional general, política y financiera en relación a cada una de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, especialmente frente a la mitigación de efectos derivados del virus COVID-19, todas en relación a la población más vulnerable al considerarlas insuficientes e inefectivas; de tal forma, como se anotó al desarrollar el problema jurídico en la presente acción, la competencia para efectuar un juicio de constitucionalidad analizando elementos como motivación o pertinencia de la norma, conexidad material y de finalidad, necesidad, estas últimas encaminadas a la eficiencia, además, de otros factores como la proporcionalidad, ausencia de arbitrariedad o discriminación, radica en la Corte Constitucional o en el Consejo de Estado, teniendo en cuenta su contenido, es decir legislativo o administrativo, **procedimiento ordinario eficaz**, pues se realiza casi de manera inmediata por los órganos competentes, es decir la remisión de los decretos expedidos en el estado de emergencia deben efectuarse en menos de 48 horas. Adicionalmente, la ciudadanía puede interponer demanda bajo la acción de nulidad por inconstitucionalidad, incluso, intervenir en ese medio de control, coadyuvando o impugnando la acción.

Establecido lo anterior, es reiterada la posición de la jurisprudencia al momento de conocer sobre acciones de tutela que pretenden objetar actos de contenido general, impersonal y abstracto, **sólo excepcionalmente y como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales**, siempre y cuando se trate de conjurar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable y, además, sea posible establecer que el contenido del acto de carácter general, impersonal y abstracto **afecta clara y directamente un derecho fundamental de una persona determinada o determinable**.

Revisado el caso en concreto y de cumplirse con lo anterior, el juez puede hacer uso de la facultad excepcional consistente en ordenar la inaplicación del acto para el caso concreto, con un carácter eminentemente transitorio mientras se produce la decisión de fondo por parte del juez competente. Es así, que al procederse con el análisis anterior de algunas medidas encontradas en el conglomerado normativo que representan las políticas administrativas encaminadas a mitigar los efectos adversos en aspectos esenciales para la vida como alimentación, salud, vivienda, educación entre otros, los cuales son referidos por el señor William Manuel Bohorquez Verbel al momento de presentar la acción de tutela, encontramos:

DECRETO	OBJETO
DECRETO 417 de 2020	<i>Declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con el fin de conjurar la grave calamidad pública por el COVID-19.</i>
DECRETO 419 DE 2020	<i>Criterios para el reconocimiento y pago de una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el impuesto sobre las ventas -IVA.</i>
DECRETO 441 DE 2020	<i>Mediante este decreto se da la reinstalación y/o reconexión inmediata del servicio de acueducto a los suscriptores residenciales suspendidos y/o cortados y se ordena la suspensión temporal de los incrementos tarifarios de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.</i>
DECRETO 444 DE 2020	<i>Crea el Fondo de Mitigación Emergencias -FOME, como un fondo cuenta sin personería jurídica del Ministerio Hacienda y Crédito Público. atender las de recursos para la atención en salud, los adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo .</i>
DECRETO 457 DE 2020	<i>Se decreta el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, hasta el 13 de Abril. Se establecen 34 excepciones y se garantiza prestación de servicios básicos y abastecimiento, de igual forma suspende las operaciones aéreas nacionales, salvo carga y emergencia humanitaria, hasta la misma fecha y define las sanciones por incumplimiento de las medidas de aislamiento obligatorio.</i>
DECRETO 464 DE 2020	<i>Se declaran que los servicios de telecomunicaciones son esenciales incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, servicios públicos esenciales.</i>
DECRETO 465 DE 2020	<i>Este decreto ordena a las Autoridades Ambientales Competentes deberán priorizar y dar trámite inmediato a las solicitudes de aguas superficiales y subterráneas presentadas por los municipios, distritos o prestadoras servicio público domiciliario de acueducto. Además, la tasa de uso de agua y la tasa retributiva solo se cobrarán con base en la tarifa mínima y se pospondrá la entrega las de cobro de las reglamentadas en desarrollo de artículos y 43 de la Ley 99 de 1993.</i>
DECRETO 493 DE 2020	<i>Este decreto autoriza el otorgamiento periodos gracia en capital e intereses en los créditos para adquisición de vivienda o contratos de habitacional que cuenten con el beneficio de cobertura de tasa de interés, que se pacten entre beneficiarios y la respectiva entidad Bancaria conforme a las instrucciones de la Superintendencia Financiera mediante circular externa 007 de 2020. Para ello incluye parágrafo transitorio en los artículos 10.1.5.2.1 Y 10.1.7.1.5 Decreto 1068 2015 y los artículos 2.1.1 1.1.4.2.5 Y 2.1.3.1.5 del Decreto 1077 2015</i>
DECRETO 500 DE 2020	<i>Este decreto Por el cual se adoptan medidas de orden laboral, relativas a la destinación de los recursos de las cotizaciones a las Administradoras de Riesgos Laborales de carácter público, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</i>
DECRETO 507 DE 2020	<i>"Con el objetivo de garantizar el bienestar de los consumidores más vulnerables, y evitar que se generen precios significativamente altos para productos de primera necesidad, Cada cinco (5) días El DANE deberá publicar los precios promedio los listados productos de primera necesidad, en función de sus respectivos canales de comercialización. De igual forma la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, de acuerdo con los precios de referencia nacional históricos, podrá fijar precios máximos de venta al público para aquellos productos que se consideren de primera necesidad. "</i>
DECRETO 517 DE 2020	<i>" Conforme a este Decreto los departamentos, municipios y distritos están facultados para conceder subsidios tarifarios a las personas de menores ingresos, teniendo en cuenta los recursos con que cuenten a tales efectos. Para ello deberán tener en cuenta la posibilidad del pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, el giro anticipado de subsidios y la asunción de servicios públicos por parte de Entidades territoriales."</i>
DECRETO 518 DE 2020	<i>Este decreto crea el Programa Ingreso Solidario, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.</i>
DECRETO 528 DE 2020	<i>Este Decreto permite que las personas prestadoras de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo, podrán diferir por un plazo de treinta y seis (36) meses el cobro del cargo fijo y del consumo no subsidiado a los usuarios residenciales de estratos 1 y 2, por los consumos causados durante los sesenta (60) días siguientes a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. De igual forma se autoriza utilizar el superávit existente en los Fondos de Solidaridad y Redistribución del Ingreso de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en los municipios, podrá destinarse a la financiamiento de la reconexión y reinstalación inmediata y acceso a agua potable.</i>
DECRETO 533 DE 2020	<i>Este Decreto permite que Programa Alimentación se brinde a los niños, y adolescentes durante la emergencia sanitaria, según Directiva 09 del 7 de 2020 del Ministerio de Educación Nacional.</i>
DECRETO 538 DE 2020	<i>Este decreto autoriza transitoriamente en el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la salud departamental o distrital a las direcciones territoriales de salud autorizar la prestación de servicios fuera de las instalaciones convencionales, ampliar la capacidad del sistema de salud habilitado, prestar servicios mediante otras modalidades, de igual forma centraliza la gestión de la Unidades de Cuidado Intensivo y de las Unidades de Cuidado Intermedio, en caso de alta demanda, las entidades territoriales por medio de los Centros Reguladores de Urgencias, Emergencias y Desastres -CRUE-, quien asumirán el control de la oferta y disponibilidad de camas de Unidades de Cuidados Intensivos y de Unidades de Cuidados Intermedios. Además prevé distribución de recursos para la atención de la emergencia a Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud privadas o mixtas que apoyen en la prestación de servicios para garantizar la atención a la población afectada por la pandemia de COVID-19.</i>
DECRETO 553 DE 2020	<i>Decreto que la realización de una transferencia económica no condicionada para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica</i>
DECRETO 555 DE 2020	<i>Se toman medidas para que la población acceda de manera permanente a los servicios de telecomunicaciones y para su oportuna atención, así como el ejercicio sus durante la emergencia, se determina que el servicio no sea suspendido por razones patrimoniales como la falta pago o la mora en el pago del servicio. Igualmente, se determina que los proveedores de red no podrán suspender los labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las requeridas para la emergencia.</i>
DECRETO 563 DE 2020	<i>Este decreto permite que, durante el término de la emergencia sanitaria, se suspenda un aparte del precitado artículo 7 de la Ley 1532 de 2012, relativo a la verificación del cumplimiento de un conjunto de compromisos de corresponsabilidad", para que más población vulnerable pueda acceder a los beneficios económicos -transferencias monetarias- sin cumplir todos los requisitos que regularmente prevé la ley. De igual forma, se adoptan medidas en garantía de los derechos de niños y adolescentes como la posibilidad de que el ICBF pueda crear centros transitorios para la protección integral de la niñez. De igual forma que se garantizará la prestación ininterrumpida de los servicios de los Defensores de Familia y sus equipos interdisciplinarios para el cumplimiento de las funciones administrativas relacionadas con la verificación de la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes presuntamente amenazados o vulnerados.</i>
DECRETO 565 DE 2020	<i>Se adoptan medidas para garantizar el goce oportuno de la anualidad vitalicia BEPS como medio de vida fundamental para enfrentar la crisis sanitaria y económica, especialmente para garantizar que los adultos mayores, cuenten con un ingreso que les permita proveer lo necesario para su subsistencia, en el marco de la emergencia producida por la pandemia del COVID-19</i>
DECRETO 579 DE 2020	<i>"Define los subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de igual forma autoriza a el pago de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo por entidades territoriales. Hasta el 31 de diciembre de 2020 según su disponibilidad de recursos. De igual forma se autoriza el pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y/o aseo para las entidades sin ánimo de lucro como Zoológicas, Tenedores de Fauna, Aviario, Acuarios y Jardines Botánicos o entidades afines."</i>
DECRETO 639 DE 2020	<i>"Crea el Programa de apoyo al empleo formal- PAEF, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME, como un programa social del Estado que otorgará al beneficiario del mismo un aporte monetario mensual de naturaleza estatal, y hasta por tres veces, con el objeto de apoyar y proteger el empleo formal del país durante la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19. Determina los beecificarios , procedimientos para la postulación, temporalidad del progra, ma , la inembargabilidad de los aportes y la virtualidad para el proceso"</i>
DECRETO 659 DE 2020	<i>Se autoriza la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción. De igual forma indica que hay exención de impuestos y gravámenes financieros para las operaciones financieras que impliquen la dispersión de las transferencias monetarias no condicionada antes mencionadas.</i>

Frente a las anteriores disposiciones el actor considera configurada de forma general la vulneración de derechos fundamentales así:

- a) *La destinación de recursos para programas de focalización, como familias en acción, otorga recursos por \$80.000 o \$160.000, para solventar gastos de alimentación, vivienda y servicios, dinero que es claramente insuficiente.*
- b) *La suspensión del pago de servicios públicos para familias estrato 1 y 2, es solamente por un mes, y los siguientes meses no pagos, serán en realidad diferidos y cobrados en plazos de 36 cuotas.*
- c) *Se crea el fondo de mitigación de emergencias, una línea de crédito en Bancoldex, que destina un capital para algunos programas sociales, sin embargo, mientras que al sector financiero se les entregan 18 billones vía FAE y FONPES (numerales 3 al 6 del artículo 4 del decreto 444 de 2020) y 70 billones mediante la capitalización del Fondo Nacional de Garantías 5, los programas sociales reciben apenas 300 mil millones de pesos de manera directa.*
- d) *Se crea el Programa de Ingreso Solidario para entregar 160 mil pesos a 3 millones de familias, sin embargo y como es de conocimiento público, se han podido evidenciar irregularidades y errores en este programa, como lo aceptó el propio presidente Duque.*
- e) *La pretensión de que los trabajadores usen sus cesantías para suplir necesidades durante el aislamiento obligatorio, viola garantías laborales pues esta prestación social está destinada a ser un ahorro del trabajador utilizable en otras situaciones, como en caso de quedar sin empleo, para fines de vivienda o educación.*
- f) *No se han emitido disposiciones contundentes para proteger el empleo, estimular la economía y sostener los puestos de trabajo durante la crisis; no se adoptan medidas para garantizar el mínimo vital al grueso de la población, entre otras.*
- g) *La reconexión gratuita del servicio de acueducto a las familias que lo tienen suspendido por no pago, deja entrever que en el país no se le garantiza el derecho fundamental al agua alrededor de 200 mil familias.*

De lo argumentado por el actor y cotejado con los presupuestos normativos contenidos en los Decretos expedidos en el estado de emergencia para mitigar las consecuencias negativas derivadas del COVID-19, este Despacho considera como bien lo anota el DNP dentro del informe presentado, que no se puede entrar a analizar la eficiencia y constitucionalidad efectiva de la norma, con plena claridad cuando por parte del afectado no se puntualiza en qué aspecto específico para su caso en concreto se materializa la afectación de sus derechos fundamentales en contraposición con las disposiciones contenidas en los Decretos expedidos, los cuales aduce no son suficientes, es decir, en ningún momento se acreditó por el señor William Manuel Bohórquez Verbel presentara **un sólo requerimiento o solicitud** para ser beneficiario o aplicar a alguno de los programas creados por los diferentes Ministerios en coordinación con el Gobierno Nacional que generan un alivio financiero, en diferentes aspectos como los pretendidos alimentación, vivienda, satisfacción de servicios públicos, telecomunicaciones, salud, educación entre otros.

Desde esta perspectiva, no se observan limitaciones administrativas o sustracciones de los deberes legales de las entidades aquí vinculadas que impacten directa y negativamente en los derechos fundamentales del actor,

quien tampoco de forma veraz y suficiente demostró que a pesar de haber cumplido con los requisitos necesarios para ser beneficiario de algún tipo de ayuda o subsidio en razón a la mitigación de los adversos por la crisis COVID- 19, fuera limitada o escasa para la satisfacción de sus derechos fundamentales, en observancia a su especial situación.

Es decir, las entidades aquí vinculadas solamente pueden declarar el cumplimiento de sus competencias haciendo como se precisó por el DNP un seguimiento al caso específico del demandante, indicando que este no cumple con los requisitos mínimos para acceder a **uno de los subsidios denominado INGRESO SOLIDARIO**, lo cual se encuentra justificado en debida forma, ya que el tutelante y su núcleo familiar no cuentan con el puntaje mínimo requerido Sisbén y adicionalmente son beneficiarios del programa de Familias en Acción, creado para apoyar a todas aquellas familias pobres con niños, niñas y adolescentes a través de incentivos económicos condicionados para complementar los ingresos de formación de capital humano, generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia²³.

Aunado a lo anterior y, como bien lo anotó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Gobierno como medida transitoria autorizó el día 13 de mayo de 2020, mediante el Decreto 659 la entrega de una transferencia monetaria **no condicionada, adicional y extraordinaria** en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor y Jóvenes en Acción, medida que puede ser requerida por el señor Manuel Bohorquez Verbel para el beneficio de su núcleo familiar y la satisfacción de sus necesidades básicas aún no cubiertas.

En consecuencia, los argumentos deprecados en la acción constitucional no ofrecen a esta agencia elementos que permitan evidenciar la afectación de los derechos que se aducen vulnerados al accionante, en razón a que en ningún momento solicitó ser vinculado algún programa social, tampoco acreditó ser parte de alguno de los grupos poblacionales destinatario de las ayudas decretadas o que los subsidios asignados en atención a la medidas desplegadas por las autoridades administrativas no fueran entregados.

²³ Ver: <https://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx>
Pág. 23 de 25

Finalmente, este medio de control con término legal limitado de 10 días para proferir un fallo que resuelva la situación jurídica del accionante, no es el escenario competente para analizar las políticas macroeconómicas o fiscales referenciadas por el tutelante como la capacidad de endeudamiento del país, el déficit fiscal, crecimiento de la deuda pública, uso de recursos para el financiamiento en estado de emergencia sin limitación de los derechos fundamentales, ya que al contrario de lo manifestado por señor Bohorquez Verbel generar un estudio que permita dilucidar con claridad, efectividad, integralidad y pertinencia del manejo sistémico de la economía nacional, no puede ser desarrollado desde un ángulo personal, subjetivo y abstracto, es decir, para lo pretendido por el tutelante representado en *"una asignación de una renta básica equivalente a 1 SMLMV durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el país y por tres meses más, además de la adopción de medidas normativas e institucionales para destinar los recursos económicos físicos necesarios para solventar su caso con priorización de pago frente a las mujeres madres cabeza de familia, informales, desempleadas y afectadas por violencia intrafamiliar del grupo de accionantes"*; requeriría de la intervención de las cada una de las autoridades estatales y privadas competentes dentro de un escenario integral de expertos en cada sector económico para la evaluación de las políticas atacadas como insuficientes, sin perder de vista la complejidad y vinculación de cada particularidad social, la sostenibilidad fiscal de lo pretendido, carga tributaria a los ciudadanos usando como instrumento la función de planeación como elemento integrador de los componentes que estructuran la realidad social de nuestro país, que sin lugar a dudas también claman por ayuda y alivios financieros por parte del Gobierno Nacional, en razón, a las limitaciones presupuestales de las entidades administrativas estatales presentadas al momento de enfrentarse a la pandemia derivada del COVI-19 que afecta a cada individuo.

En suma, resulta imperioso declarar improcedente la presente acción de tutela conforme lo mencionado en líneas anteriores.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado 47 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela presentada por el señor **WILLIAM MANUEL BOHORQUEZ VERBEL** identificado con cédula de ciudadanía No. 18.880.801, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE al accionante, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Nacional de Planeación, y al Defensor del Pueblo por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Si no fuere impugnada la presente decisión judicial, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


LUZ NUBIA GUTIÉRREZ RUEDA
Juez