



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN “B”**

**Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero**

Bogotá D.C., seis (06) de julio de dos mil veinte (2020)

Radicado: 54001-23-33-000-2020-00237-01  
Actor: Raúl Alexis Becerra Vera  
Demandado: Presidencia de la República y otros  
Naturaleza: Acción de tutela

*Temas: Entrega de ayudas humanitarias previstas por el Gobierno Nacional en virtud de la declaratoria de emergencia económica, ecológica y social por la pandemia del Covid-19.*

## **SENTENCIA DE TUTELA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

Procede la Sala a resolver la impugnación presentada por el departamento de Norte de Santander contra la sentencia de primera instancia del 11 de mayo de 2020, proferida por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, mediante la cual negó el amparo de tutela invocado por el accionante.

### **SÍNTESIS DEL CASO**

A juicio del señor Raúl Alexis Becerra Vera, la Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el departamento de Norte de Santander y el municipio de Cúcuta vulneraron sus derechos fundamentales a la dignidad humana, buena fe e igualdad, por cuanto no han entregado las ayudas humanitarias previstas por el Gobierno Nacional, en virtud de la declaratoria de emergencia económica, ecológica y social por la pandemia del Covid-19; así como tampoco han procedido con la devolución del IVA, a pesar de que es una persona de escasos recursos, desempleada, que no cuenta con ningún tipo de ingresos para proveer su sustento diario.

### **ANTECEDENTES**

## 1. Solicitud de amparo

1. El señor Raúl Alexis Becerra Vera presentó acción de tutela contra las citadas autoridades por considerar vulnerados sus derechos fundamentales antes referidos.

En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

*UNO. Con fundamento en los hechos relacionados, solicito del señor Juez disponer y ordenar ala parte accionada y a favor mío, lo siguiente. Tutelar mi derecho fundamental a el (sic) principio de dignidad humana (art.4), la buena fe (art.5), igualdad (art.6), debido proceso (art.7), y el principio de progresividad, gradualidad y sostenibilidad (art. 17, 18 y 19), en consecuencia ordenar que en un término no mayor a 48 Horas se ordene al gobierno nacional realizar lo pertinente para ENTREGAR las ayudas humanitarias.*

*DOS Se ordene al gobierno nacional y a la caja de compensación familiar ser vinulado para las ayudas humanitarias que nos ofrece el gobierno por estar sin empleo como también al SISBEN como en la devolución del IVA entre otras ayudas. Del contradictorio por parte de las entidades DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTANDER y el DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER en calidad de litiscosortes Pasivos necesarias (sic), departamento para la prosperidad social (sic), departamento nacional de planeación (sic) sericio de empleo (sic) dirección de impuestos y aduanas nacionales.*

## 2. Hechos y fundamentos de la vulneración

2. En apoyo de las pretensiones, la parte actora adujo, en resumen, los siguientes fundamentos fácticos:

3. Indicó el accionante que mediante el Decreto n.º 457 del 25 de marzo de 2020 se declaró a nivel nacional la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y, como consecuencia de ello, se dispuso el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia.

4. Puso de presente que, a pesar de ser una persona sola, único hijo, con padres fallecidos, que se encuentra desempleado y no cuenta con los recursos económicos para su subsistencia, no aparece registrado en ninguna base de datos o ficha de protección del Estado, ni recibe subsidio alguno, por lo cual requiere de una ayuda humanitaria para poder sostenerse durante el tiempo de cuarentena obligatorio.

5. Agregó que, si bien se encuentra en peligro al no contar con alimentos, no puede salir de su casa para buscar un sustento diario porque con ello estaría violando la cuarentena, lo cual le acarrearía una infracción a la ley.

6. En suma, a juicio del actor, las autoridades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales a la dignidad humana, buena fe e igualdad, por cuanto no han hecho entrega de las ayudas humanitarias previstas por el Gobierno Nacional, en virtud de la declaratoria de emergencia económica, ecológica y social por la pandemia del Covid-19; así como tampoco han procedido con la devolución del IVA, a pesar de que es una persona de escasos recursos, desempleada, que no cuenta con ningún tipo de ingreso para proveer su sustento diario.

### 3. Trámite procesal

7. Mediante auto del 24 de abril de 2020, se dispuso: i) admitir la acción de tutela; ii) vincular al Departamento para la Prosperidad Social, al Departamento Nacional de Planeación, al Ministerio del Trabajo, Servicio de Empleo y a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; iii) notificar a los demandados ( la Presidencia de la República, Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, el departamento de Norte de Santander y el municipio de Cúcuta) y a las entidades vinculadas al proceso; iv) negar la medida provisional solicitada por el accionante y v) requerir al municipio de San José de Cúcuta para que informe si el señor Raúl Alexis Becerra Vera se encuentra inscrito al SISBEN, puntaje y con base en el mismo a qué beneficios tiene derecho.

### 4. Intervenciones

8. La Asesora Jurídica del **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** sostuvo que no se ha vulnerado derecho alguno del accionante, pues dicha autoridad, dentro de sus competencias, ha tomado las medidas necesarias y suficientes para afrontar la emergencia sanitaria mundial por la propagación del Covid-19.

9. En esa medida, indicó que si bien se han creado programas como Ingreso Solidario, al cual, dependiendo de las particularidades, podría acceder el accionante,

lo cierto es que el señor Raúl Alexis Becerra no allegó prueba siquiera sumaria de la presunta vulneración a su mínimo vital.

10. Por otra parte, afirmó que dicha entidad no tiene la competencia para entregar ayudas humanitarias al accionante, pues sus funciones se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al Presidente de la República, conforme lo dispone el artículo 189 de la Constitución Política.

11. Finalmente, señaló que había lugar a su desvinculación del proceso o, en su defecto, a la declaratoria de improcedencia del amparo solicitado, toda vez que el accionante no demostró la presunta afectación a sus derechos fundamentales y, por cuanto, sus funciones nada tienen que ver con la entrega de ayudas humanitarias.

12. La Directora Territorial, Norte de Santander, del **Ministerio de Trabajo**, solicitó la desvinculación de su representada por falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto la Constitución Política, la Ley 1444 de 2011 y el Decreto 4108 de 2011 no le asignaron facultades relacionadas con la implementación de ayudas humanitarias o económicas.

13. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la **Alcaldía de Cúcuta** indicó que el ente territorial se ha ceñido a los protocolos dispuestos por el Gobierno Nacional para la entrega de ayudas humanitarias, para lo cual ha recurrido a la base de datos actualizadas que el Departamento Nacional de Planeación suministró respecto del SISBEN y que ha sido cruzada con otras bases de datos como PILA y pensionados, contando con el apoyo de la Registraduría Nacional del Estado Civil para la convalidación y depuración de cédulas.

14. Ante la imposibilidad por parte del accionante para desplazarse desde su lugar de habitación en búsqueda de ayudas para su sustento, manifestó que, en virtud del numeral 5º, artículo 3º del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el accionante está facultado para salir, teniendo en cuenta que su subsistencia constituye una causa mayor, siempre y cuando cumpla con lo dispuesto en el Decreto 124 de 2020 expedido por la Alcaldía de Cúcuta, en el que se establece el “*pico y cédula*” y “*pico y placa*”.

15. La Directora Seccional de **Impuestos de Cúcuta** puso de presente que no es la entidad competente para hacer la devolución del IVA, consistente en que las familias de menores ingresos reciban recursos que aliviarán el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables.

16. Señaló que, una vez revisada la base de datos, se pudo constatar que contra el accionante no cursa proceso alguno; así mismo, que este se encuentra inscrito en el Registro Único Tributario desde el 16 de abril de 2018, en el ramo de la construcción.

17. El Director Jurídico del **Ministerio de Justicia y del Derecho** solicitó desvincular del trámite de la acción de tutela a dicha autoridad, en tanto i) no existe ninguna relación jurídica sustancial entre esta y la parte actora que implique responsabilidad alguna en la afectación de sus derechos fundamentales invocados como vulnerados y ii) se configura la falta de legitimación en la causa por pasiva, pues las pretensiones de la demanda no guardan relación con las funciones y competencias propias de esa cartera ministerial.

18. El apoderado judicial del **Departamento Nacional de Planeación** se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la acción de tutela, pues consideró que no se ha vulnerado derecho alguno del accionante; así mismo, por cuanto carece de competencia para pronunciarse en relación con el objeto del mecanismo constitucional.

19. Precisó que con la declaratoria del estado de emergencia económica, ecológica y social y con el fin de hacerle frente a la afectación del mínimo vital de los hogares más vulnerables, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del Decreto 518 de 2020, creó el programa de ingreso solidario, el cual consiste en una transferencia monetaria de \$160.000 pesos destinados a mitigar los impactos derivados de la emergencia del Covid-19 sobre la población en pobreza extrema.

20. Indicó que la base maestra para establecer quiénes son beneficiarios del programa se construye a partir de la información que reposa en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios – Sisben y luego de identificarlos, se marcan los hogares como no cubiertos por dichos beneficios.

21. De igual manera, sostuvo que otro de los criterios que se toman en cuenta es que las personas tengan un porcentaje menor o igual a 30 y fecha de encuesta posterior al 01-06-2018; así como, que los miembros del hogar no se encuentren beneficiados de los diferentes programas sociales como: Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y Compensación del IVA.

22. En relación a la consolidación, validación y publicación de la información registrada en el Sisben, manifestó que le corresponde al DNP depurar la base de

datos que alimentan las entidades territoriales, denominada “*base bruta municipal o distrital*”.

23. A su vez, añadió que a las entidades territoriales les corresponde frente al Sisben, la implementación, actualización, administración y operación de la base de datos, conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Gobierno Nacional.

24. En cuanto a la devolución del IVA, afirmó que, si bien el DNP definió a través de criterios de focalización geográfica y poblacional los hogares que serían beneficiados con la medida, quienes operarían el proceso de devolución, por medio de los canales de pago dispuestos para tal fin, serían el Departamento para la Prosperidad Social y el Ministerio de Trabajo.

25. No obstante, señaló que, una vez revisada la página <https://devolucioniva.dnp.gov.co> y realizados los respectivos cruces de información con los demás programas, el accionante no se encuentra amparado por dicho beneficio, pues no cumple con los criterios de focalización señalados.

26. Finalmente, frente al caso concreto, indicó que el señor Raúl Alexis Becerra Vera se encuentra reportado en la base certificada del Sisben al corte de marzo de 2020, con un puntaje de 36.65, fecha de encuesta 26/08/2019 y que, una vez consultado el portal del Programa de Devolución del IVA, no hace parte del listado de hogares beneficiarios del mismo, ni tampoco del programa de ingreso seguro.

27. La apoderada judicial de la **Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo** informó que su representada no tiene participación directa en los procesos de registro de vacantes y preselección de oferentes adelantados por los prestadores, de tal forma que no es la llamada a prestar los servicios de gestión y colocación de empleo, solo es responsable de facilitar, a través del Sistema de Información del Servicio Público de Empleo – SISE, el registro y gestión de las vacantes ofertadas por los empleadores.

28. Puso de presente que el tutelante puede acceder de manera virtual a los prestadores y recibir los servicios de gestión y colocación de empleo o consultar en la página web [www.serviciodeempleo.gov.co](http://www.serviciodeempleo.gov.co), en la parte “buscadores de empleo” y en “puntos de atención”, en donde podrá registrar o actualizar su hoja de vida, buscar opciones laborales y recibir orientación ocupacional.

29. De igual manera, señaló que el accionante debe verificar con la Caja de Compensación Familiar correspondiente si cumple los requisitos para ser beneficiario de la protección al cesante por la emergencia del Covid-19, el cual fue creado a partir del Decreto 488 del 27 de marzo de 2020.

30. Por último, solicitó se declarara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto dicha entidad no tiene participación en los procesos de reconocimiento y pago de beneficios a los desempleados.

31. El Secretario Jurídico del **departamento de Norte de Santander** se opuso a las pretensiones de la demanda y solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de dicho ente territorial, por cuanto quien se encarga de designar los beneficiarios de las ayudas es el municipio de San José de Cúcuta.

32. Indicó que la primera ayuda que dispuso el Gobierno Nacional frente al Covid-19 fue un pago adicional para los beneficiarios de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor- y Jóvenes en Acción, el cual no podía extenderse a la población que no perteneciera a esos programas.

33. En cuanto a la devolución del IVA, manifestó que este programa existía previo a la declaratoria de estado de emergencia; no obstante, con el fin de mitigar las consecuencias del mismo, se aceleró su proceso y se ordenó su entrega a favor de los beneficiarios de Familias en Acción y de Protección Social al Adulto Mayor, a cargo del Departamento para la Prosperidad Social y del Ministerio de Trabajo, respectivamente.

34. De igual manera, señaló que el Gobierno Nacional, con el fin de ayudar a la población vulnerable que no recibió ayudas con ocasión de la crisis del Covid-19, creó mediante el Decreto n.º 518 del 4 de abril de 2020, el programa denominado Ingreso Solidario.

35. En esa medida, indicó que en ninguno de los tres programas el departamento de Norte de Santander tiene injerencia, toda vez que estos se encuentran a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Ministerio de Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación.

36. En lo que respecta a la entrega de ayudas humanitarias por parte del ente territorial, sostuvo que este se encarga de la coordinación y complementariedad de las acciones implementadas por los municipios, por lo cual no es el encargado de

definir quiénes son los beneficiarios de los programas ordenados por el Gobierno Nacional.

37. El **Departamento para la Prosperidad Social** afirmó que no ha incurrido en una actuación u omisión que genere una presunta amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante, sumado a que carece de competencia en el asunto objeto de las pretensiones.

38. Agregó que, una vez consultado el Sistema de Información del Programa Familias en Acción – SIFA, encontró que el accionante no se encuentra inscrito ni focalizado en los grupos poblacionales establecidos para acceder a dicho beneficio.

39. El jefe de la **Oficina de Caracterización Socioeconómica – SISBEN** del municipio de San José de Cúcuta, en respuesta al requerimiento efectuado el 24 de abril de 2020, por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, informó que el señor Raúl Alexis Becerra Vera conserva una antigüedad de 33 meses, con un puntaje de hogar de 14.66, basado en una escala certificada por el Departamento Nacional de Planeación.

40. En cuanto a los beneficios que recibe o tiene el accionante, indicó que no es la entidad encargada de la entrega de las ayudas humanitarias, ni determina quién ingresa o no a los programas sociales establecidos por la administración.

## **5. Providencia impugnada**

41. El Tribunal Administrativo de Norte de Santander, en sentencia del 11 de mayo de 2020, notificada por correo electrónico el 12 del mismo mes y año, i) declaró la falta de legitimación en la causa por pasiva del Ministerio de Salud y de la Protección Social, del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo; ii) negó el amparo invocado por el accionante y iii) exhortó al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Gobernador del departamento de Norte de Santander y al Alcalde del municipio de San José de Cúcuta.

42. En primer lugar, advirtió que respecto al Ministerio de Salud y de la Protección Social, al Ministerio de Justicia y del Derecho y a la Unidad Administrativa Especial de Servicio Público del Empleo procedía la falta de legitimación por pasiva alegada

por las referidas entidades, pues de las normas que determinan sus funciones, así como las que regulan la entrega de las ayudas humanitarias por la pandemia Covid-19, no se derivaba competencia alguna frente a dicho asunto, pues no tienen incidencia directa en el establecimiento de los criterios de selección de beneficiarios, en la estructuración de la información de la base de datos, en la escogencia de los beneficiarios, en la asignación de recursos y/o en la entrega de las mismas.

43. En lo relacionado con el requisito de subsidiariedad, indicó que el actor, en principio, estaría llamado a agotar ante las autoridades accionadas la reclamación pertinente por la decisión de no incluirle como beneficiario de las ayudas humanitarias previstas por el Gobierno Nacional, para hacer frente a la crisis generada con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, ecológica y social por la pandemia del Covid-19 y, en caso que se ratificaran en su decisión, instaurar el respectivo medio de control; sin embargo, señaló que como el procedimiento descrito no se acompasaba con las necesidades enunciadas en el escrito de tutela, era procedente entrar a estudiar la presunta vulneración alegada.

44. Después de explicar en qué consistían las ayudas humanitarias previstas por el Gobierno Nacional con el objetivo de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país, tales como, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor "*Colombia Mayor*", "*Jóvenes en Acción*", "*El Mecanismo de Protección al Trabajador Cesante*", "*Más Familias en Acción*", "*Empresas*", "*Colombia Innova*", "*Emprendedores Agro*", "*Devolución del IVA*", "*Ingreso Solidario*", indicó que el actor no se perfilaba como potencial beneficiario de alguno de ellos, en atención a que no cumplía con los criterios establecidos, decisión que no comportaba una vulneración de sus derechos fundamentales.

45. Sostuvo que, si bien el accionante se encuentra inscrito en el Sisben con puntaje de 14.66, dicha circunstancia por sí sola no consolida a su favor el derecho a que le asignen las ayudas humanitarias que reclama, máxime si se tiene en cuenta que, al igual que él, existe un grupo de personas cuyas condiciones de vulnerabilidad pueden superar las expuestas por el actor en el escrito de la tutela.

46. En esa medida, afirmó que la no inclusión del accionante como beneficiario de la transferencia monetaria del Programa Ingreso Solidario no fue caprichosa, sino producto de un ejercicio de priorización que se hizo con fundamento en una "*Base Maestra de Información*" que reposa en el Sisben y que se cruza con los registros del

Departamento Administrativo para la Protección Social, del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Salud y Protección Social y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

47. Finalmente, encontró necesario exhortar al Alcalde del municipio de San José de Cúcuta, al Gobernador del departamento de Norte de Santander y al Director del Departamento Nacional de Planeación para que efectuaran un nuevo estudio de las condiciones particulares del actor y, en caso de encontrar que efectivamente este se encuentra en situación de vulnerabilidad, le sean asignadas las ayudas humanitarias correspondientes, previo a las gestiones administrativas necesarias y pertinentes del caso.

## 6. impugnaciones

48. El 14 de mayo de 2020, el Secretario Jurídico del **departamento de Norte de Santander** presentó incidente de nulidad e impugnación contra el fallo proferido el 11 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, bajo los siguientes argumentos:

49. Indicó que en la sentencia se había incurrido en las causales de nulidad previstas en los numerales 5 y 6 del artículo 133 de la Ley 1564 de 2012, por cuanto no se tuvo en cuenta la contestación presentada por el ente departamental, a pesar de que la misma fue remitida el 30 de abril de 2020 al correo electrónico [stectadminnstecd@ramajudicial.gov.co](mailto:stectadminnstecd@ramajudicial.gov.co).

50. Por su parte, en el recurso de apelación resaltó que la función que tienen a cargo los entes departamentales se limita a la coordinación y complementariedad de las acciones implementadas por los municipios.

51. En esa medida, precisó que, de conformidad con las competencias establecidas para los departamentos y municipios en la Ley 1523 de 2012, la función que tiene el ente departamental en gestión de riesgo o políticas públicas es eminentemente de coordinación en la entrega de las ayudas que designe el Gobierno Nacional a los municipios, quienes son los encargados de establecer, según las bases de datos, a quiénes se les debe hacer la asignación.

52. En ese orden de ideas, afirmó que se encontraba probada la falta de legitimación

en la causa por pasiva, bajo la premisa que el ente departamental no es la entidad encargada de definir quiénes son los beneficiarios de las ayudas humanitarias que él mismo designa, pues este solo es el encargado de hacer su entrega al municipio de San José de Cúcuta.

53. El 16 de mayo de 2020, vía e-mail, **el accionante** presentó impugnación al fallo de tutela, en la que indicó que no compartía la decisión del tribunal, pues debido a su condición de vulnerabilidad y a las necesidades por las que atraviesa tiene derecho a recibir las ayudas del Gobierno Nacional.

54. Señaló que el derecho a la alimentación debe ser garantizado, pues no ha podido salir a buscar su sustento diario por miedo a ser sancionado y penalizado por la Policía Nacional.

55. Reiteró que su puntaje en el Sisben no es de 36.65, como lo señaló el Departamento de Planeación Nacional, sino de 14.66, razón por la cual tiene derecho a acceder a las ayudas humanitarias.

## **7. Actuación posterior a las impugnaciones**

56. A través de auto del 19 de mayo de 2020 el Tribunal Administrativo de Norte de Santander dispuso rechazar la solicitud de nulidad propuesta por el departamento de Norte de Santander, por cuanto se incumplió con la carga de expresar los argumentos que demostraran la existencia de una irregularidad procesal que vulnerara su derecho al debido proceso.

57. De igual manera, indicó que, una vez revisada la contestación de la demanda, no se encontraron fundamentos de hecho o de derecho que hubieren cambiado el sentido de la decisión adoptada, pues su defensa se circunscribió a señalar que no le asistía legitimación en la causa por pasiva, pues solo tenía como función la de coordinación e intermediación entre el nivel central y el local en la entrega de ayudas humanitarias.

58. Por otra parte, señaló que no había lugar a conceder el recurso de apelación presentado por la parte accionante, pues el mismo había sido remitido cuando ya se encontraba vencido el término contemplado en la norma, esto es, el 16 de mayo de 2020.

59. Finalmente, concedió la impugnación presentada oportunamente por el departamento de Norte de Santander.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

60. Esta Sala es competente para conocer de la impugnación del fallo de tutela del 11 de mayo de 2020, dictado por el Tribunal Administrativo de Norte de Santander, de conformidad con lo establecido en los Decretos 2591 de 1991, 1069 de 2015 y el Acuerdo n.º 377 de 2018 de la Sala Plena de esta Corporación.

### **2. Problema jurídico**

61. La Sala establecerá si se debe revocar, modificar o confirmar la providencia del 11 de mayo de 2020, proferida por Tribunal Administrativo de Norte de Santander, para lo cual deberá determinar si se encuentra probada la falta de legitimación en la causa por pasiva del departamento de Norte de Santander al no ser la entidad encargada de definir quiénes son los beneficiarios de las ayudas humanitarias.

### **3. Análisis del caso concreto**

62. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, el Estado colombiano se define como una República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, en la cual las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades.

63. La Constitución, a su vez, instituyó en su artículo 311 a los municipios como la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado, a la cual corresponde ordenar el desarrollo de su jurisdicción, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

64. Ante las situaciones de alteración grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad causada por un evento adverso, el Estado ha promovido un sistema, el cual tiene como objetivo asegurar la

sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos y mejorar la calidad de vida de las poblaciones en riesgo.

65. La Ley 1523 de 2012, en su artículo 2º establece que la gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano, así:

*[E]n cumplimiento de esta responsabilidad, las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entendiéndose: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.*

*Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades (...).*

66. Así mismo, a través de esta norma se asignó a la administración distrital y municipal, dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, la directa e inmediata responsabilidad de la implementación de los procesos de gestión del riesgo y el manejo de los desastres, en los siguientes términos:

*[A]rtículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.*

*Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública (...).*

67. Por consiguiente, como lo señala el artículo 14 de la Ley 1523 de 2012, son los municipios las entidades territoriales que ostentan la responsabilidad principal y directa en la prevención y en la atención de desastres, de allí que los alcaldes como máximas autoridades son los encargados de la implementación de los procesos de gestión del riesgo, incluyendo su conocimiento y reducción y el manejo de los desastres en el área de su jurisdicción.

68. Por su parte, los departamentos también tienen ciertas competencias en materia de gestión del riego, las cuales derivan de la Constitución, de la siguiente manera:

*[A]rtículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.*

*Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.*

*La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga (...).*

69. De igual manera, en materia de prevención de desastres, la Ley 1523 de 2012 asigna a las autoridades departamentales, las siguientes funciones:

***[A]rtículo 13. Los Gobernadores en el Sistema Nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.***

***Parágrafo 1°. Los Gobernadores como jefes de la administración seccional respectiva tienen el deber de poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.***

***Parágrafo 2°. Los gobernadores y la administración departamental son la instancia de coordinación de los municipios que existen en su territorio. En consecuencia, están a cargo de las competencias de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva respecto de los municipios de su departamento [...]***  
(Resalta la Sala).

70. De conformidad con lo anterior, a los departamentos les corresponde: i) proyectar la política del Gobierno Nacional en materia de gestión del riesgo; ii) responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres; iii) poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio; iv) integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión

del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad y v) coordinar los municipios de su territorio de manera concurrente y con subsidiariedad positiva.

71. Ahora, si bien las autoridades municipales y departamentales tienen unas funciones y competencias expresamente asignadas por la ley, estas deben desarrollarse bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que permiten que se cumplan de manera más eficiente los cometidos y metas estatales, pues los diferentes niveles de la administración deben mantener una comunicación constante y una planificación conjunta en el ejercicio de sus funciones.

72. En esa medida, resulta claro que el ordenamiento jurídico propende porque las actuaciones de las autoridades municipales y departamentales referentes a la planificación y ejecución de obras de prevención y atención de desastres se realicen de manera articulada, en el marco de las competencias administrativas que la ley le asigna a cada uno de estos entes territoriales, puesto que, de una parte, es a los municipios a los que de manera directa les corresponde adelantar todos los planes y programas y, de otra parte, a los departamentos les corresponde responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres; así como coordinar y complementar la gestión que desarrollan los municipios que hacen parte de su territorio.

73. Descendiendo al caso concreto, la Sala advierte que en sentencia del 11 de mayo de 2020, el Tribunal Administrativo de Norte de Santander exhortó al Gobernador del Departamento de Norte de Santander, al Alcalde del municipio de San José de Cúcuta y al Director del Departamento Nacional de Planeación, para que, de manera coordinada y dentro de las competencias que a cada uno le asistían, efectuaran un nuevo estudio de las condiciones particulares del actor y, en caso de encontrarse acreditada su condición de vulnerabilidad, se le incluyera como beneficiario de las ayudas humanitarias correspondientes. De manera expresa, se indicó:

*[T]ERCERO: EXHORTAR al DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, al GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER y al ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA, para que cada uno dentro de sus competencias efectúen un nuevo estudio de las condiciones particulares del actor, con el fin de verificar las condiciones de vulnerabilidad en las que aduce encontrarse y de resultar ciertos los hechos alegados y procedente conforme a las políticas adoptadas para la asignación de los beneficios y ayudas humanitarias sea incluido como beneficiario de las mismas para cuyo efecto*

*deberán adelantar gestiones administrativas necesarias y pertinentes del caso.*

74. En ese escenario, la Sala considera que, en el caso *sub examine*, si bien el alcalde es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio de San José de Cúcuta, de fijar los mecanismos necesarios para responder a la emergencia sanitaria causada por el coronavirus Covid-19 y de definir los criterios de acceso a los programas sociales que ofrezca, a la Gobernación de Norte de Santander le compete asesorar, planificar, conocer, realizar seguimiento, orientar y apoyar en dichas labores al municipio, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad positiva, comoquiera que la ley de manera específica le asignó competencia para, entre otras cosas, “[...] *responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres; coordinar los municipios de su territorio de manera concurrente y con subsidiariedad positiva [...]*”.

75. En este punto, la Sala pone de presente que el exhorto ordenado en el fallo impugnado no está dirigido directamente a que el departamento de Norte de Santander otorgue las ayudas humanitarias al señor Raúl Alexis Becerra, sino que dicha autoridad preste la colaboración y apoyo necesarios al municipio de San José de Cúcuta para el cumplimiento de las funciones que tiene a cargo.

76. Así las cosas, la Sala concluye que, en contraposición a los argumentos expuestos por el departamento de Norte de Santander en el recurso de impugnación, se estima que la orden de exhortar a dicha autoridad está plenamente ajustada a derecho, por cuanto esta tiene la obligación de acompañar a los municipios de manera constante y cercana en sus actividades y de prestar apoyo en la entrega de las ayudas humanitarias a que haya lugar.

77. En consecuencia, considera la Sala que al departamento de Norte de Santander sí le asiste legitimación en la causa por pasiva en el presente proceso, por cuanto tiene las funciones de proyectar la política en materia de gestión del riesgo, responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres, poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás

instrumentos de planificación bajo su responsabilidad y coordinar los municipios de su territorio.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

### **FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia del 11 de mayo de 2020, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Norte de Santander negó el amparo invocado y exhortó al Gobernador del Departamento de Norte de Santander, al Alcalde del municipio de San José de Cúcuta y al Director del Departamento Nacional de Planeación, con el fin de que efectuaran un nuevo estudio de las condiciones particulares del actor, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes e intervinientes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

Comoquiera que en virtud de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para enfrentar la crisis ocasionada por la pandemia del COVID-19 se ordenó, entre otras, la restricción del derecho a la locomoción en todo el país, para lo cual se dispuso, mediante los Acuerdos PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura y 062 del 21 de abril de 2020 del Consejo de Estado, que las respectivas Salas de Decisión sesionarían por medios virtuales y las notificaciones de las tutelas se realizarían a través de medios electrónicos, por Secretaría, se ordenará que se adopten las medidas necesarias para garantizar la notificación de esta providencia por dichos medios, por ejemplo, a los correos electrónicos suministrados por las partes o en la página web de la Corporación, en aras de que las partes conozcan las decisiones que se profieran al interior del proceso de la referencia.

En cumplimiento de lo anterior, por Secretaría General, envíese la providencia a los correos electrónicos:

- De la parte accionante: alexisbecerravera@hotmail.com

- De los demandados:

[nortesantander@defensoria.gov.co](mailto:nortesantander@defensoria.gov.co)  
[notificaciones.juridica@prosperidadsocial.gov.co](mailto:notificaciones.juridica@prosperidadsocial.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@dnp.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@dnp.gov.co)  
[sisben@cucuta-nortedesantander.gov.co](mailto:sisben@cucuta-nortedesantander.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@serviciodeempleo.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@serviciodeempleo.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mintrabajo.gov.co)  
[notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co](mailto:notificacionesjudicialesdian@dian.gov.co)  
[notificaciones\\_judiciales@cucuta-nortedesantander.gov.co](mailto:notificaciones_judiciales@cucuta-nortedesantander.gov.co)  
[juridica@cucuta-nortedesantander.gov.co](mailto:juridica@cucuta-nortedesantander.gov.co)  
[notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@minjusticia.gov.co)  
[notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@presidencia.gov.co)  
[jofhan\\_80@hotmail.com](mailto:jofhan_80@hotmail.com)  
[secrejurqndes@gmail.com](mailto:secrejurqndes@gmail.com)  
[secjuridica@nortedesantander.gov.co](mailto:secjuridica@nortedesantander.gov.co)

[frojaso23@hotmail.com](mailto:frojaso23@hotmail.com)  
[procjudadm23@procuraduria.gov.co](mailto:procjudadm23@procuraduria.gov.co)  
[procjudadm23@gmail.com](mailto:procjudadm23@gmail.com)

**CUARTO: ENVIAR** el expediente de tutela a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.



**ALBERTO MONTAÑA PLATA**  
Magistrado



**MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ**  
Magistrado



**RAMIRO PAZOS GUERRERO**  
Presidente de Subsección