



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., cinco (5) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Radicación: 25000-23-15-000-2020-02850-01
Accionante: Juan Carlos Sanabria Martínez
Accionado: Presidencia de la República y otros
Referencia: Acción de tutela (sentencia de segunda instancia)

Temas: IMPROCEDENCIA POR FALTA DE COMPETENCIA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL – En la implementación y ejecución de políticas públicas sobre beneficios económicos para la población vulnerable / DECLARATORIA DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA - Pandemia por Coronavirus COVID-19 / RENTA BÁSICA – Solicitud debe ser conocida y decidida por el Gobierno Nacional

Procede la Sala a resolver la impugnación interpuesta por el señor Juan Carlos Sanabria Martínez en contra de la sentencia de primera instancia proferida por la Subsección C de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se declaró improcedente el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

El señor Juan Carlos Sanabria Martínez, en nombre propio, presentó demanda de tutela en contra de la Presidencia de la República y otros¹, con el propósito de que se protejan sus derechos fundamentales a una vida digna, integridad física, mínimo vital, alimentación adecuada y vivienda digna, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas, al no garantizarle una renta básica de un salario mínimo legal mensual vigente, que le permita satisfacer sus necesidades básicas durante el aislamiento obligatorio ordenado para evitar la propagación del COVID-19.

Advierte que las medidas adoptadas por el presidente Iván Duque Márquez, en materia económica, durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica no son suficientes, no son claras y no son accesibles a todas las personas que necesitan garantizar su mínimo vital dadas las condiciones precarias en las que se

¹ Nación -Ministerio del Interior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Salud y de la Protección Social, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE.

encuentran.

Indica que la vulneración de los derechos fundamentales a la vida digna, integridad física y mínimo vital por causa de las omisiones y medidas insuficientes del señor Presidente Iván Duque Márquez y de las autoridades competentes, amenazan y ponen en inminente peligro los derechos fundamentales a comer y alimentarse adecuadamente durante la cuarentena.

Con base en los anteriores hechos, elevó las siguientes pretensiones:

“TUTELAR nuestros derechos constitucionales, humanos y fundamentales a la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, a la alimentación adecuada y a la vivienda digna. En ese sentido y con la finalidad de aliviar la crisis socio-económica derivada por la vulneración a nuestros derechos fundamentales, solicitamos que se adopten las siguientes medidas:

“a) Ordenar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ que adopte las medidas normativas e institucionales para que se nos reconozca una RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA por UN SALARIO MÍNIMO MENSUAL LEGAL VIGENTE durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el país y por tres meses más, derecho que tenemos con la finalidad de percibir una compensación monetaria, que nos permita contar con recursos para atender nuestras necesidades vitales y garantizar una vida digna, teniendo en cuenta las limitaciones objetivas para tener trabajo e ingresos estables en la actual coyuntura nacional e internacional.

“b) Ordenar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ que adopte las medidas normativas e institucionales para destinar los recursos económicos físicos necesarios para solventar nuestro caso de desamparo, atendiendo a que existen los recursos estatales necesarios.

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

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

“e) Ordenar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ que nos realice el pago de la RENTA BÁSICA DE EMERGENCIA por UN SALARIO MÍNIMO MENSUAL LEGAL VIGENTE durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el país y por tres meses más, de manera INMEDIATA para evitar un daño irreversible²”.

2. Intervención de las autoridades

² Página 17 del escrito de tutela.

El Despacho de primera instancia, mediante auto de 3 de noviembre de 2020 admitió la demanda de tutela y ordenó notificar a las partes³.

2.1 El Ministerio del interior solicitó que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, por cuanto no existe nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y la acción u omisión por parte de ese Ministerio; además, la entidad no tiene ninguna función o atribución relacionada con lo pedido por el accionante, pues las pretensiones presuntamente se dirigen contra autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la implementación y focalización de los programas sociales del Estado dirigidos a personas en condición de vulnerabilidad manifiesta en todo el territorio nacional⁴.

2.2 El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que cualquier actuación tendiente a acceder a lo solicitado por el accionante, constituiría una extralimitación en el ejercicio de las funciones del presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; también pidió negar el amparo solicitado, por cuanto no existe ningún hecho u omisión atribuible al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al señor Presidente de la República, frente a quien pueda predicarse una afectación de los derechos fundamentales invocados⁵.

2.3 El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural indicó que la tutela se torna improcedente, toda vez que el accionante no allegó prueba siquiera sumaria que demuestre un perjuicio inminente, además, cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para proteger sus derechos los cuales no ha utilizado, tales como presentar una solicitud a la administración para la inclusión de algún programa creado por el Gobierno Nacional. Por otra parte, indicó que no existe legitimación en la causa por pasiva, por cuanto ante los hechos y pretensiones decantados por la parte accionante, la entidad carece de competencia funcional para responder por ello, dado que, a esta Cartera Ministerial, no le corresponde efectuar el otorgamiento de ninguna Renta básica o programa social dirigido por el Gobierno, además, al no existir nexo alguno de causalidad (por acción u omisión) entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la parte actora, no podría aducirse que la presunta vulneración a sus derechos fundamentales fueron o están siendo concretados por la Entidad⁶.

³ Consta de 2 folios visibles en el archivo digital de la demanda de tutela.

⁴ Contestación enviada a través de correo electrónico, consta de 14 folios visibles en el archivo digital de la demanda de tutela.

⁵ Contestación enviada a través de correo electrónico, consta de 11 folios visibles en el archivo digital de la demanda de tutela.

⁶ Contestación enviada a través de correo electrónico, consta de 8 folios visibles en el archivo digital de la demanda de tutela.

2.4 El Banco de la República adujo que no tiene relación alguna con los hechos ni con las pretensiones formuladas por el accionante en su demanda, ya que dentro de sus funciones básicas de banca central está: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del Gobierno. Por consiguiente, no es responsable de la posible vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que alega el accionante, ni tiene dentro de sus funciones adoptar ninguna de las medidas pretendidas bajo esta acción de tutela⁷.

2.5 El Departamento Nacional de Planeación manifestó que la entidad no le ha vulnerado ningún derecho al accionante, pues este no otorga subsidios, ni realiza los trámites administrativos para la inclusión de los ciudadanos en el Sisbén, solamente es el encargado de definir la metodología del Sisbén y de orientar a los Departamentos, Municipios y Distritos para su implementación, por lo que solicitó que se declare improcedente la presente acción constitucional y se desvincule de la entidad por carecer de legitimación en la causa por pasiva⁸.

2.6 El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señaló que no ha vulnerado ni por acción u omisión los derechos fundamentales del accionante, ya que, dentro de sus competencias, ha cumplido con sus obligaciones legales y constitucionales y no es la entidad competente para cumplir con las peticiones elevadas en la acción de tutela de la referencia. Por otra parte, indica que a pesar de que el accionante puede encontrarse en condición de vulnerabilidad, no se acredita, siquiera de manera sumaria, cuáles son los hechos u omisiones atribuibles a las entidades accionadas que se configuran como una violación de sus derechos fundamentales la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, a la alimentación adecuada a la vivienda digna y a los servicios públicos, por lo que la tutela se torna improcedente.

Agregó que, en el caso bajo estudio, no se cumple con el requisito de subsidiariedad, puesto que existen diferentes mecanismos a disposición del accionante para amparar sus derechos fundamentales y, además, no se acredita en el presente caso la ocurrencia de un perjuicio irremediable⁹.

2.7 El Ministerio de Justicia y del Derecho solicitó su desvinculación de la presente acción constitucional, toda vez que existe falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, por cuanto las peticiones de la parte accionante no guardan relación

⁷ Contestación enviada a través de correo electrónico, consta de 15 folios visibles en el archivo digital de la demanda de tutela.

⁸ Contestación enviada a través de correo electrónico, consta de 14 folios visibles en el archivo digital de la demanda de tutela.

⁹ Contestación enviada a través de correo electrónico, consta de 16 folios visibles en el archivo digital de la demanda de tutela.

alguna con las funciones y competencias constitucionales, legales y reglamentarias asignadas a la Cartera Ministerial y, la entidad no ha participado en ninguna de las actuaciones que, a juicio del accionante, han vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales¹⁰.

2.8 El Ministerio de trabajo solicitó ser desvinculado, toda vez que no es la Entidad que presuntamente amenazó o vulneró los derechos fundamentales reclamados por el accionante, además de carecer actualmente de competencia para responder respecto de la operación del Programa Colombia Mayor¹¹.

2.9 El Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE señaló que existía falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad, teniendo en cuenta que esta no tiene dentro de sus competencias o responsabilidades, ninguna que se relacione con las peticiones formuladas en el escrito de tutela¹².

2.10 El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación adujo que carece de legitimación en la causa por pasiva, pues sus acciones no han vulnerado los derechos que pretende el actor sean amparados, ni tampoco se ha abstenido de adelantar ningún trámite o procedimiento que debiera realizarse conforme sus competencias legales o constitucionales¹³.

2.11 El Ministerio de Educación Nacional solicitó ser desvinculado de la presente acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que no ha sido la responsable de la transgresión de los derechos fundamentales solicitados por el accionante¹⁴.

2.12 El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitó su desvinculación de la presente acción constitucional por carecer de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no ha vulnerado ni amenazado derecho fundamental alguno, ya que no tiene la competencia relacionada con la designación o entrega monetaria a favor de los beneficiarios de los programas familias en acción, Colombia mayor y jóvenes en acción, así como tampoco la tiene con las condiciones especiales para el

¹⁰ Contestación enviada a través de correo electrónico, consta de 5 folios visibles en el archivo digital de la demanda de tutela.

¹¹ La contestación se sustrae del fallo de primera instancia, toda vez que en el archivo digital de la demanda de tutela no se encuentra este escrito.

¹² La contestación se sustrae del fallo de primera instancia, toda vez que en el archivo digital de la demanda de tutela no se encuentra este escrito.

¹³ La contestación se sustrae del fallo de primera instancia, toda vez que en el archivo digital de la demanda de tutela no se encuentra este escrito.

¹⁴ La contestación se sustrae del fallo de primera instancia, toda vez que en el archivo digital de la demanda de tutela no se encuentra este escrito.

pago de los cánones de arrendamiento que se generen con ocasión a la emergencia¹⁵.

2.13 El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio manifestó que se opone a la prosperidad de la acción constitucional, por cuanto la entidad no es la encargada de otorgar turnos en lo que respecta a la ayuda humanitaria de emergencia y tampoco es la encargada de coordinar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social; estas funciones corresponden a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (ACCIÓN SOCIAL), hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Por otra parte, informa que el accionante no se encuentra postulado/a ninguna de las convocatorias realizadas por el Programa Social de Subsidios Familiares de Vivienda del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, para la entrega de subsidios familiares de vivienda urbana¹⁶.

3. La sentencia impugnada

Mediante sentencia de 11 de noviembre de 2020, la Subsección “C” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró improcedente la solicitud de amparo, al considerar que la tutela no es el medio idóneo para acceder a las ayudas humanitarias o beneficios económicos solicitados por la parte accionante. Así mismo, señaló que el actor puede realizar los procedimientos administrativos establecidos para la población vulnerable, a través de los cuales puede obtener ayudas del Gobierno Nacional, pero, no se advierte que hasta la fecha haya acudido a estos. De dicha sentencia se destaca lo siguiente:

“Sin embargo, pese a las recomendaciones dadas por la CEPAL para la entrega de transferencias monetarias, lo solicitado por el accionante desborda la competencia del juez constitucional, por cuanto la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para coadministrar con otras instituciones a las cuales la Carta Política les ha asignado las facultades relacionadas con el presupuesto de la Nación. Lo que conllevaría a una trasgresión del principio de separación de poderes de las Ramas del Poder Público.

“Así las cosas, en cuanto a la manifestación sobre su situación económica, el accionante podrá realizar los procedimientos administrativos establecidos dirigidos a toda la población vulnerable, a través de los cuales se han beneficiado hogares con ayudas monetarias y/o alimentarias, y a los que no se advierte que haya acudido con anterioridad a la presentación de la tutela, quien debe atenerse y seguir el procedimiento establecido por la entidad territorial en la cual tiene su domicilio y las otras entidades a las que asignó la competencia.

¹⁵ La contestación se sustrae del fallo de primera instancia, toda vez que en el archivo digital de la demanda de tutela no se encuentra este escrito.

¹⁶ La contestación se sustrae del fallo de primera instancia, toda vez que en el archivo digital de la demanda de tutela no se encuentra este escrito.

“Por lo anterior, en el presente asunto, no se evidencia que las autoridades accionadas hayan realizado acciones que conlleven a la vulneración de los derechos fundamentales invocados por el accionante”.

4. La impugnación

En desacuerdo con lo anterior, la parte actora presentó escrito de impugnación en el que indica que es necesario que el administrador de justicia adopte medidas para proteger de manera real y efectiva los derechos fundamentales invocados, por eso resulta forzoso que se conceda la renta básica como medio de protección de los derechos a la vida digna, integridad física, mínimo vital, alimentación adecuada y vivienda digna.

Señala que, dado que no cuenta con una retribución salarial, es el Estado el llamado a garantizar un mínimo vital, con la finalidad que pueda subsistir, garantizar la vida, la salud, el trabajo y la seguridad social. Por otra parte, manifestó que no solicitó o radicó directamente a las entidades accionadas petición alguna, debido a que el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, amplió los términos para resolver peticiones de 15 a 30 días hábiles, tiempo que le parece muy prolongado para buscar una protección a sus derechos fundamentales.

Finalmente aduce que, *“el no conceder el amparo a los derechos constitucionales, argumentando que no pertenece a los grupos de vulnerabilidad, pero desconociendo su realidad material, no es otra cosa que un acto discriminatorio, pues la accionante se encuentra en una situación en la que en un verdadero Estado de Derecho le garantizaría su mínimo vital”.*

En consecuencia, solicita que se revoque el fallo del *A quo* y, en su lugar, se conceda el amparo solicitado¹⁷.

II.- CONSIDERACIONES

La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad o particular. No obstante, su procedencia se condicionó a la satisfacción de ciertos requisitos, como, por ejemplo, la subsidiariedad, en tanto dicho mecanismo no puede desplazar ni surtir las vías ordinarias establecidas en el ordenamiento jurídico¹⁸ y por tanto inmiscuirse en la órbita de competencia propia de los órganos del poder público.

¹⁷ Escrito enviado a través de correo electrónico el 3 de diciembre de 2020, consta de 3 folios.

¹⁸ Sentencia T-106 de 1993.

Esto último, adquiere una relevancia singular de cara a la formulación e implementación de acciones o políticas públicas que comprometen el gasto público social -GPS-, dado que no se puede a través de decisiones judiciales de amparo, sustituir la competencia constitucional y legal que al efecto tienen el Congreso de la República y el Gobierno Nacional; y menos aún, en la definición de los instrumentos de focalización del gasto, como lo son programas de transferencias monetarias, su distribución y ejecución, pues los mismos no están llamados a ser administrados por el juez de tutela¹⁹.

Debe tenerse en cuenta, además, que el GPS, de conformidad con el artículo 350 de la Constitución, es una asignación presupuestal forzosa que busca garantizar la financiación de los mínimos materiales para un nivel adecuado de bienestar de la población; en tal virtud, el GPS, (i) tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, salvo en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional; y, (ii) debe distribuirse de manera territorial y a partir del análisis sobre el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa, conforme la ley²⁰. En esta distribución territorial, las autoridades locales, de conformidad con los artículos 300-5 y 313-5 de la Constitución Política, tienen competencia para apropiar GPS conforme al respectivo presupuesto, con miras a la satisfacción de las necesidades de la población²¹.

Significa entonces, que además del Gobierno Nacional y el Congreso, las autoridades locales (Gobernadores, Asambleas, Alcaldes y Concejos) también distribuyen y ejecutan el GPS y que como asignación presupuestaria está sujeta a la ley, a reglas, criterios y procedimientos, por lo que vuelve y se insiste, que mal haría el juez de tutela imponerlos o administrarlos a su arbitrio.

Refuerza la idea precedente, la circunstancia de que el ordenamiento jurídico ha previsto la expedición de leyes o decretos para la implementación de políticas públicas y programas cuyo propósito sea cubrir las necesidades básicas de la población o un grupo en particular, vgr. personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, demandando no solo la disposición de recursos públicos, sino ingentes esfuerzos presupuestales; de forma que es ésta y no la acción de tutela, la vía designada al efecto²², que reitera la idea ya expuesta *“no se puede pasar por alto que la asignación de gasto social es un asunto del resorte exclusivo de las ramas*

¹⁹ Sentencia SU-1052 DE 2000.

²⁰ Sentencia C-388 de 2016

²¹ Departamento Nacional de Planeación. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial. Bogotá: 2017.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GT/1.%20Bases%20para%20la%20Gesti%C3%B3n.pdf>

²² Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 9 de julio de 2020, radicación: 25000-23-15-000-2020-01237-01. Reiterada en sentencia del 13 de agosto de 2020, radicación: 500012333000202000394 01.

legislativa y ejecutiva, las cuales, en tiempos de normalidad y aún en los estados de excepción, están facultadas, según el caso, para distribuir los recursos y efectuar los traslados presupuestales que permiten materializar las políticas públicas”.

Ahora bien, podría contraargumentarse que sería procedente la invasión por parte del juez de tutela a la competencia de las autoridades mencionadas, en tanto se configurara un perjuicio irremediable a los derechos objeto de amparo. Sin embargo, ello debe ser ampliamente demostrado en el trámite de la acción constitucional, así como la causa eficiente del perjuicio con ocasión de la acción o inacción de las autoridades demandadas en la implementación de políticas públicas y programas que impliquen GPS²³, incluidas en estas, las transferencias monetarias.

De acuerdo con lo anterior, de no cumplirse con los requisitos expuestos, se impone como improcedente un amparo constitucional.

Bajo los anteriores lineamientos, procede la Sala a analizar el asunto *sub examine*.

2.2 Caso individual

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, declaró improcedente la solicitud de amparo, toda vez que, a su juicio, la tutela no es el medio idóneo para acceder a las ayudas humanitarias o beneficios económicos solicitados por la parte accionante, al tiempo que *-agregó-*, no se demostró el accionante hubiese realizado ningún procedimiento administrativo establecido para la población vulnerable, con el fin de obtener ayuda del Gobierno Nacional.

Inconforme, la parte actora presentó impugnación, por cuanto considera que es necesario que el administrador de justicia adopte medidas para proteger de manera real y efectiva los derechos fundamentales invocados, por eso es forzoso que se conceda la renta básica solicitada. Igualmente, adujo que es el Estado el llamado a garantizar un mínimo vital, con la finalidad que pueda subsistir, garantizar la vida, la salud, el trabajo y la seguridad social, dado que no cuenta con una retribución salarial; además, que no ha presentado ninguna petición directamente a las entidades accionadas, porque le parece muy prolongado el tiempo de respuesta que dan. Finalmente señala que, el no conceder el amparo a los derechos constitucionales es un acto “discriminatorio”.

Pues bien, esta Subsección ha negado el amparo solicitado en casos similares, por considerar que asuntos de renta básica *-como el del presente asunto-*, escapan del resorte de las acciones de esta naturaleza, pues al juez constitucional le está vedado interferir en la órbita de competencia de los otros órganos del poder público, así como

²³Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, sentencia de 7 de septiembre de 2020, radicación: 50001-23-33-000-2020-00460-01. Consejero Ponente: NICOLÁS YEPES CORRALES.

sustituir al Congreso de la República o al Gobierno Nacional en la formulación e implementación de acciones o políticas públicas con impacto fiscal. Puntualmente, en fallo de tutela del 9 de julio de 2020, indicó (se transcribe conforme obra, inclusive con errores):

“... precisa la Sala que la formulación e implementación de las políticas públicas, entendidas como los «criterios o lineamientos generales elegidos para abordar las prioridades de la agenda pública y orientar las decisiones respecto a una necesidad o situación de interés público», les corresponde al Congreso de la República y al Gobierno Nacional, tal como lo expuso la Corte Constitucional en sentencia C-152 del 10 de marzo de 1999.

“En relación con la actual contingencia sanitaria por la pandemia mundial del Covid -19, en ejercicio de las potestades legislativas que le concede el Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha diseñado una serie de políticas públicas de apoyo económico, consistentes en subsidios que se entregan a algunos de los hogares más vulnerables, entre los cuales se encuentra el programa denominado Ingreso Solidario, creado a través del Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020, que consiste en la entrega de transferencias monetarias no condicionadas –a dos giros de \$160.000- con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y a favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción, o la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.

“Sin embargo, tal como se expuso, las políticas públicas deben ser definidas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional, sin que el juez de tutela esté facultado para intervenir en ese proceso.

“(...

“De modo que una solicitud de amparo en ese sentido no puede correr suerte distinta que la de la improcedencia, por más noble y altruista que sea su móvil, como lo es, en este caso, el de satisfacer las necesidades básicas de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad durante el tiempo que dure la crisis que se busca conjurar con la declaratoria del estado de emergencia. Sobre el particular, la Corte Constitucional acotó lo siguiente:

‘[M]ediante la acción de tutela no es posible sustituir al Gobierno Nacional en su gestión de formular y aplicar la política fiscal del Estado, como tampoco resulta procedente, con el propósito por demás loable de proteger los derechos fundamentales, cuestionar las decisiones que con respecto a ésta facultad se tomen, porque de ser posibles la sustitución y la disputa, tendríamos que concluir que el constituyente le confió al juez constitucional, por vía de tutela, el poder omnímodo de decidir en todos los asuntos públicos, incluyendo la dirección económica del Estado lo cual, además de impertinente, contradice abiertamente la Constitución Política’.

“... En suma, como acertadamente concluyó el a quo, la acción de tutela ejercida por el señor Miguel Ángel López deviene en improcedente, razón por la cual la Sala confirmará el fallo de primera instancia”²⁴.

²⁴ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, sentencia de 9 de julio de 2020, radicación: 25000-23-15-000-2020-01237-01. Reiterada en sentencia del 13 de agosto de 2020, radicación: 500012333000202000394 01.

Bajo los anteriores lineamientos, la Sala considera que ordenar una renta básica durante el tiempo de la pandemia *-y hasta tres (3) meses más-*, como pretende el accionante, no es procedente, pues, además de no corresponder a criterios de razonabilidad o proporcionalidad de cara a la igualdad material frente a otras personas, impartir órdenes de tal naturaleza claramente supondría una intromisión del juez constitucional en el ámbito de competencias del legislador y del ejecutivo. Tanto por la naturaleza de la acción de amparo como por el principio de legalidad del gasto público, el juez constitucional no puede por vía de tutela incrementar el presupuesto de inversión *-social-*, así como tampoco puede ordenar al Gobierno Nacional que lo haga, pues esta facultad escapa de su órbita y, de hacerlo, incurriría en una extralimitación de sus funciones.

En ejercicio de las facultades que se les han otorgado, son las autoridades públicas del orden nacional o territorial quienes diseñan los mecanismos de atención a diversos sectores de la población, brindando las ayudas a las personas más desasistidas y vulnerables *-según los criterios de priorización-*, razón por la cual, en principio, el juez de tutela no debe inmiscuirse en el diseño o la implementación de tales programas, y mucho menos le corresponde ordenar la inclusión de determinada persona para la asignación de tales recursos. No se puede, entonces, pretermitir por vía de tutela los trámites y canales que las respectivas autoridades administrativas han establecido para el efecto.

Adicionalmente, se advierte que el accionante no aportó ningún elemento de convicción con miras a acreditar el perjuicio irremediable alegado, pues, únicamente allegó como prueba dos documentos que acreditan que se encuentra en el Sisbén y hace parte del régimen subsidiado y copia de su cédula de ciudadanía. Así mismo, no se avizora que el actor hubiese intentado solicitar alguna ayuda de las que los Gobiernos, Nacional y local han establecido para la población vulnerable.

Tampoco, el accionante explicó cómo la medida de emergencia solicitada es causa eficiente del perjuicio a sus derechos fundamentales, pues si bien es cierto el aislamiento preventivo obligatorio generó una situación de “confinamiento”, ésta misma no corresponde a una condición diferenciada de vulnerabilidad, ni la situación del peticionario difiere de otras personas que pudieran estar en esa misma condición; además, no se acredita la actividad productiva de la que fue privado, descartando la actuación urgente por parte del juez constitucional para evitar alguna amenaza o vulneración.

Así las cosas, y conforme a los breves pero definitivos razonamientos ya indicados, se impone para Sala confirmar la sentencia impugnada, pues no se acreditó *-a/ menos en este asunto-* el perjuicio irremediable que se alega en la demanda, ni que

el actor haya tratado de solicitar al Gobierno Nacional o a las diferentes autoridades Departamentales o Locales, algún tipo de ayuda.

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

III. F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia de 11 de noviembre de 2020, proferida por la Subsección “C” de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.

TERCERO: ENVIAR a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE²⁵
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

²⁵ Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe en forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI del Consejo de Estado, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar su integridad y autenticidad en el enlace <http://relatoria.consejodeestado.gov.co:8081/Vistas/documentos/validador>.