San Andrés Isla, tres (03) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Sentencia No. 0139

Medio de Control	Acción de tutela 1era instancia
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00076-00
Demandante	Sachely Suinari Walters Dawkins
Demandadas	Presidencia de la Republica y otros
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver la TUTELA instaurada por la señora Sachely Suinari Walters Dawkins actuando en nombre propio y en representación de su hija menor Sunary Olga Diaz Walters, contra del Presidente de la República, Vicepresidente de la república, Ministerio de hacienda y crédito público, Alcalde de Bogotá D.C., Ministro de viviendo, ciudad y territorio, Ministro de salud y protección social, Superintendente Nacional de Salud, Director Departamento Nacional de Planeación, Ministra de educación, Gobernador del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Presidente de la NUEVA EPS, con el fin de que se proteja su derecho a *la vida, la vida digna, la protección especial del adulto mayor, la igualdad, integridad física, la dignidad humana, principio de integralidad en la prestación del servicio de salud, derecho a la seguridad social, interés superior de los niños y primacía sobre los demás, y los demás que se trasgredan o pongan en inminente peligro*.

II.- ANTECEDENTES

- **Hechos**

La actora relata los siguientes hechos: (se transcribe)

*"**PRIMERO**: Hago parte de los sujetos de especial protección constitucional por ser raizal, al igual que mi hija.*

***SEGUNDO**: Nací en la isla de providencia, y tengo actualmente 24 años, y mi hija menor hija SUNARY OLGA DIAZ WALTERS tiene un año y cinco meses.*

TERCERO**: En el SISBEN tengo un puntaje de 24,47 puntos, lo que refleja uno de los puntajes más bajos y en consecuencia, mis escasos recursos económicos y la falta de una vivienda con lujos, y **soy madre cabeza de familia.

***CUARTO**: Pago de arriendo doscientos cincuenta mil pesos ($ 250.000), por una humilde casa ubicada en el sector de SIMPSONWELL PARTE ALTA. Me encuentro en mora desde el mes de junio, donde me quede sin recursos económicos para costear los gastos.*

***QUINTO**: Por parte del bienestar familiar, mi hija recibe un pequeño mercado mensual, que escasamente alcanza a costear la alimentación de ella por quince (15) días, y "estirándolo", es decir, haciéndolo rendir.*

***SEXTO**: Como consecuencia de la pandemia mundial del COVID-19, denominada CORONAVIRUS, desde el día 1 de abril de 2020 quede desempleada.*

***SÉPTIMO**: La empresa, como consecuencia de la pandemia, se quedó sin recursos y ceso sus actividades.*

***OCTAVO**: Con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio decretado por las autoridades nacionales y departamentales, no se nos permite salir a la calle, salvo cuando nos encontremos inmersos en alguna causal, lo cual no es mi caso, ya que estoy desempleada.*

***NOVENO**: Las autoridades departamentales y nacionales, no permiten siquiera que yo salga a vender dulces para tener ingresos para la manutención mía y de mi hija, dado que nos arriesgamos a que llegue la Policía Nacional, me agredan (como es costumbre en todo el territorio nacional) y me realicen un comparendo por casi un millón de pesos, por incumplir una "orden de policía".*

***DECIMO:** A pesar de que el gobierno del presidente IVAN DUQUE MARQUEZ vociferar todos los días en televisión ayuda tanto del gobierno nacional como departamental a los nacionales, no ha sido posible que me llegue una ayuda, desconociendo en que se invierten los recursos nacionales y departamentales.*

Y a pesar de tantas denuncias de abuso policial, tampoco ha habido un pronunciamiento de fondo del máximo jefe de la policía, como uno supondría que es el presidente de la república, ni mucho menos del ministro de defensa, ni del director de la policía nacional.

Eso sí, el sueldo lo cobran puntual, con nuestros impuestos.

Llegamos al punto de estar peor que Venezuela en temas de policía.

***DÉCIMO PRIMERO**: A pesar que actualmente no tengo soportes a la mano, pero que puede ser verificada en mi historia clínica, tengo Endometriosis en el colon, intestino grueso, vejiga, ovarios y trompas de Falopio.*

Con el paso del tiempo ha crecido, y el dolor va aumentando, así como el sangrado, sin que mi EPS NUEVA EPS actúe. Recordemos que en Colombia las EPS no actúan sin la orden de un juez de tutela, y a veces, ni siquiera así.

Esta afección a mi salud, me causa arritmia, fiebre, sangrado y fuertes dolores. Los dolores, muchas veces me impiden realizar labores normales propias de un ama de casa, es decir, los dolores son tan fuertes que no me permiten ni moverme ni realizar actividad alguna.

***DÉCIMO SEGUNDO**: Con miedo inmenso y arriesgándome a que me imponga un famoso comparendo, he tratado de ir a la gobernación de San Andrés, pero en esta pandemia no dejan entrar a nadie. Es decir, la administración departamental no es de puertas abiertas.*

***DÉCIMO TERCERO**: Por otro lado, no podemos olvidar que Actualmente estamos en aislamiento decretado por las autoridades nacionales debido a una pandemia que azota insaciablemente cada rincón del planeta y que deja a su paso muerte, enfermedad, desolación y una economía global paralizada por el miedo inminente del COVID-19, que en cifras a fecha de hoy arroja un total de:*

(…….)

***DECIMO**: Los datos en Colombia no son alentadores, todo lo contrario, día a día suben las cifras de muertos e infectados se incrementan, a tal punto que ya tenemos el virus COVID-19 en cárceles del territorio nacional, centrales de abastecimiento de alimentos, establecimientos abiertos al público de grandes superficies, batallones militares, policías infectados, trasporte público masivo – Transmilenio - y hasta trabajadores de la salud infectados8 a lo largo y ancho del territorio nacional.*

DECIMO PRIMERO: *Actualmente no tengo como asumir gastos de, arrendamiento, alimentación de mi menor hija y la mía, servicios públicos, entre otros."*

(cursivas fuera del texto)

- PRETENSIONES

Con base en lo anotado, la accionante solicita:

*"**PRIMERO**: Solicito respetuosamente se tutele a favor de la suscrita y de mi hija, el derecho fundamental a la vida, la vida digna, la igualdad, integridad física, la dignidad humana, **interés superior de los niños y primacía sobre los demás, y los demás** que se trasgredan o pongan en inminente peligro **CON MEDIDA PROVISIONAL** de acuerdo al artículo séptimo del decreto 2591 de 1991, en razón a:*

Ante la falta de ingresos económicos, que ponen en riesgo mi integridad y mi vida digna, así como la de mi hija menor SUNARY OLGA DIAZ WALTERS de mes y medio de nacida ya que debido a la falta de ingresos económicos no puedo costear la compra de alimentos y por ende, podemos en desnutrición.

***SEGUNDO**: Solicito se ordene al presidente de la Republica (presidencia de la república), director de planeación, ministro de hacienda, al señor gobernador del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina o a quien corresponda, se ordene agregarme a mí y mi núcleo familiar, en la lista de beneficiarios de bono de ingreso solidario.*

***TERCERO:** Solicito se ordene al presidente de la Republica (presidencia de la república), director de planeación, ministro de hacienda y demás accionados, se ordene agregarme a mí y mi núcleo familiar, en la lista de beneficiarios de un mercado de los miles que tiene el gobierno nacional y departamental.*

CUARTO:

Pretensión principal:

Solicito se ordene al presidente de la Republica (presidencia de la república), director de planeación, ministro de hacienda y o el señor gobernador de San Andrés, Providencia Y Santa Catalina, se ordene destinar presupuesto para el pago de los servicios públicos de la

vivienda en donde actualmente resido, pues no basta con que no se me suspenda en servicio, pues eso sería financiar algo que no estoy en condiciones de pagar.

Pretensión subsidiaria:

En caso de no prosperar la pretensión principal, solicito que no se pueda suspender los servicios públicos, no solo hasta que pase la pandemia del covid-19, sino hasta tanto tenga estabilidad económica, pues nadie en el mundo está obligado a lo imposible, y no puedo dejar de comer por pagar servicios a las grandes multinacionales que si tiene musculo financiero.

***QUINTO**: Solicito se ordene al señor gobernador del departamento de San Andrés, Providencia y Santa catalina, y a su subalterno secretario de salud departamental, y al presidente de la nueva EPS, se envíe un especialista a mi casa, para que verifiquen mis afecciones a la salud y me pongan en tratamiento.*

***SEXTO**: Solicito se ordene a la máxima autoridad de la policía nacional, representado en el señor presidente de la república, que en su programa diario que pasa en la televisión nacional a partir de las seis de la tarde, de amplia difusión sobre el buen comportamiento y trato que deben tener los policías para con la ciudadanía en el territorio nacional.*

Este, es un derecho fundamental no solo mío, sino de cualquier ciudadano, ya que es constante que a diario salgan en las redes sociales, abusos de los policías, sin que alguna autoridad de pronuncie.

***SÉPTIMO**: Solicito se exhorte a las entidades accionadas, para que a futuro no ponga trabas injustificadas, ni arandelas para los tramites de salud, ya que afecta y pone el riesgo la salud de los colombianos, pues he estado gira con prontitud los recursos a la institución policial como para que esta no prevea lo previsible.*

***OCTAVO**: Solicito señor juez de tutela, en caso que lo considere pertinente, adoptar la facultad para fallar "Extra Petita" y "Ultra Petita" de conformidad con los lineamientos fijados por la honorable corte constitucional en su jurisprudencia."* (cursivas fuera del texto)

- CONTESTACIÓN

Presidencia de la República-Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

Por medio de apoderada judicial, la demandada al descorrer el traslado, contestó la demanda en los siguientes términos: (se transcribe)

Consideración Previa: De manera previa conviene indicar que conforme lo dispuesto en el artículo 189 y el Decreto 1784 de 2019, el señor presidente de la República y la Presidencia de la República nada tienen que ver con la entrega de ayudas humanitarias y/o inscripción y/o inclusión y/o actualización y/o registro en los programas de ayudas sociales, así mismo tampoco autoriza, incluye, inscribe, reconoce pagos por renta básica.

(…….)

Teniendo en cuenta lo anterior, vale la pena indicar que la acción de tutela de la referencia es improcedente toda vez que el Gobierno Nacional no ha vulnerado ningún derecho del accionante y dentro de sus competencias, ha tomado todas las medidas necesarias y suficientes para afrontar la emergencia sanitaria mundial por la propagación del Covid-19.

El Gobierno Nacional ha sido presto, suficiente, diligente y oportuno respecto a las medidas adoptadas para garantizar la vida, el trabajo, la salud, y demás derechos de los colombianos[1].

---

[1]

1- Salud y vida

Con el ánimo de proteger la salud y vida de los Colombianos se expidió el Decreto 439 del 20 de marzo de 2020 "Por el cual se suspende el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano, de pasajeros procedentes del exterior, por vía aérea", por medio del cual se suspendió por el término de 30 días calendario a partir del lunes 23 de marzo de 2020 el desembarque con fines de ingreso o conexión en territorio colombiano de los pasajeros procedentes del exterior por vía aérea.

Posteriormente, se profirió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, "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", mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes en Colombia hasta el 13 de abril de 2020. En similar sentido, se profirió el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, "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", mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 27 de abril de 2020, estableciéndose además unas excepciones para garantizar el derecho a la vida, la salud y la supervivencia, permitiendo la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública.

Posteriormente vino el Decreto 593 de 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020 en el territorio nacional y el Decreto 636 de 2020 "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", mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 11 de mayo de 2020 hasta el 25 de mayo de 2020, garantizando la prestación de otras actividades y servicios.

Por último, se profirió el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 1 de junio de 2020 hasta el 1 de julio de 2020, en el marco de la Emergencia Sanitaria por el Covid-19.

Dicha determinación, la tomó el Gobierno Nacional luego de realizar un análisis minucioso al garantizar la vida, salud, integridad y producción de obras necesarias durante el aislamiento. Lo anterior, conforme las facultades extraordinarias de que trata el artículo 215 de la Constitución Política.

Ahora bien, para garantizar y salvaguardar a la población más vulnerable se profirió el Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" y el Decreto 659 del 13 de mayo de 2020, por medio de los cuales se autorizó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.

Adicional a la transferencia extra para los programas de Familias en Acción y Adulto Mayor, se profirió el Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", mediante el cual se permitió de manera parcial y bajo unos requisitos el retiro de las cesantías, la protección al cesante y otros beneficios. De esta manera, mediante Decreto 488 de 2020 el Gobierno Nacional profirió ayudas para los trabajadores y cesantes, ordenando a las Cajas de Compensación Familiar entregar - bajo unos requisitos- a sus afiliados una transferencia económica para cubrir los gastos, por un valor de 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en 3 mensualidades que se pagarán hasta donde permita la disponibilidad de recursos y mientras dure la emergencia, por un máximo de 3 meses.

Por otra parte, mediante Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020, "Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", se creó el Programa Ingreso Solidario para trabajadores independientes e informales mediante el cual se entregaran 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 al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción o 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.

Aunado a lo anterior mediante Decreto 535 del 10 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas – IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", se autorizó la devolución automática de saldos a favor del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas – IVA.

Igualmente, se expidió el Decreto 579 del 15 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" en el cual se establecen medidas de protección a la población vulnerable tal y como son: 1. La suspensión y ejecución de las acciones de desalojo entre el período comprendido entre la vigencia de este decreto y el treinta (30) de junio de 2020. 2. El aplazamiento de los reajustes de los cánones de arrendamiento. 3. La prórroga de contratos de arrendamiento que finalizarán en el periodo de emergencia económica, social y ecológica; serán prorrogados hasta el treinta (30) de Junio de 2020, Salvo acuerdos en contrario celebrados por las partes.

Por último, para el sector artístico se expidió el Decreto 561 del 15 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", mediante el cual se ordenó:

"Artículo 1. Destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a cultura. Los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a cultura, de que trata el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016, girados de la vigencia 2019 que a la fecha de expedición de este decreto no se encuentren ni comprometidos ni ejecutados y los que se giren durante la vigencia 2020 por parte del Ministerio de Cultura a los departamentos y el Distrito Capital, deberán destinarse transitoriamente para contribuir a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad.

Artículo 2. Incentivos económicos para los artistas, creadores y gestores culturales. Los responsables de cultura de los departamentos y el Distrito Capital, deberán ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los artistas, creadores y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad, con cargo a los recursos de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo

Los beneficiarios no podrán ser parte de los programas Familias en Acción, Protección al Adulto Mayor - Colombia Mayor, BEPS para creadores y gestores culturales, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la compensación del impuesto sobre ventas -IVA.

Como mínimo un tres por ciento (3%) del valor de las transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos se destinarán a los artistas, creadores y gestores culturales con discapacidad.

Estas transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos podrán efectuarse únicamente hasta 31 de diciembre 2020"

2- Prestación de servicios públicos domiciliarios

A propósito de la prestación de servicios públicos en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el que nos encontramos, vale la pena indicar que a este respecto se expidió el Decreto 441 del 20 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020", por medio del cual se resolvió que durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la pandemia Covid-19:

(i) las personas prestadoras del servicio público domiciliario que cuenten con suscriptores residenciales en condición de condición de suspensión y/o corte del servicio realizarán sin cobro alguno la reinstalación y/o reconexión del servicio de acueducto, y
(ii) los municipios y distritos asegurarán de manera efectiva el acceso a agua potable mediante la prestación del servicio público de acueducto y/o esquemas diferenciales, a través de las personas prestadoras que operen en cada municipio o distrito.

Igualmente, se profirió el Decreto 465 del 23 de marzo de 2020, ""Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19", por medio del cual se adicionó el Decreto 1076 del 2015, al establecer que mientras se mantenga la declaratoria de la emergencia sanitaria por causa del Covid-19, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, las Autoridades Ambientales Competentes deberán priorizar y dar trámite inmediato a las solicitudes de concesiones de aguas superficiales y subterráneas presentadas por los municipios, distritos o personas prestadoras del servicio público domiciliario de acueducto.

Nuevamente respecto a los servicios públicos esenciales, se profirió el Decreto 464 del 23 de marzo de 2020, "Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020", por medio del cual se ordenó que los servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, son servicios públicos esenciales. Por tanto, no se suspenderá su prestación durante el estado de emergencia.

Igualmente, se ordenó que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y postales no podrán suspender las labores de instalación, mantenimiento y adecuación de las redes requeridas para la operación del servicio.

Aunado a lo mediante Decreto Legislativo 517 del 4 de abril de 2020, "Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020", se adoptó el pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, mediante el cual se estableció que las empresas comercializadoras que presten el servicio de energía eléctrica y gas podrán diferir a 36 meses el costo del consumo básico o de subsistencia a los estratos 1 y 2, sin que pueda trasladarse al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.

Por último, a propósito del servicio de agua y alcantarillado se profirió el Decreto 528 del 7 de abril de 2020, "Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", mediante el cual se adoptó el pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo. No obstante, lo anterior, conviene resaltar que conforme lo dispuesto en la Ley 1176 de 2007 y demás concordantes el servicio de agua es de competencia de las entidades territoriales.

Precisado todo lo anterior, conviene indicar que el servicio público de agua potable es de competencia de las entidades territoriales, siendo estas quienes deben garantizar la prestación de este, lo que evidencia la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República. No obstante, lo anterior, vale la pena indicar que, desde un principio, tras la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional indicó que todos los colombianos van a tener acceso a los servicios públicos, siendo reconectados incluso para aquellas personas que los tenían cortados por falta de pago.

A pesar de lo anterior, es de público conocimiento la crisis económica mundial por dicha pandemia, respecto a lo cual le solicito tener en cuenta que el Estado en un sobre esfuerzo ha girado ayudas extra a la población más vulnerable e incluso ha creado programas para subsidiar a las personas que trabajen informalmente y que no se encuentren en otros programas del Estado.

Lo anterior, sumado a las modificaciones de los impuestos -que es de donde se subsidia el Estado-, por lo cual comedidamente le solicito se sirva declarar improcedente la acción de tutela en especial respecto de la solicitud del accionante tendiente a recibir rentas básicas mensuales , ya 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 accionante no demostró la vulneración a sus derechos fundamentales, carga que se encontraba en el demandante, conforme lo dispuesto en el artículo 167 del Código General del Proceso.

Lo anterior, a efectos de precisar que el Gobierno Nacional ha sido suficiente, diligente, presto y oportuno en las ayudas brindadas a los colombianos. No obstante, lo anterior, le reitero que conforme la crisis financiera internacional y las medidas que ha tomado el Gobierno Nacional tendientes a satisfacer las necesidades de la población más vulnerable y garantizar su mínimo vital, todos los colombianos tenemos un deber de solidaridad y responsabilidad. Por otro lado, vale la pena indicar -conforme se enuncia a continuación- que el señor presidente de la República y/o la Presidencia de la República NO tienen funciones para incluir, excluir y/o proferir certificación de ningún programa social, ni autorizar entregas de ayuda humanitaria, máxime cuando no tienen ningún programa a su cargo, así como tampoco tienen funciones para entregar ayudas de cualquier tipo.

Por otro lado, a propósito de renovar labores para el sustento económico se expidió el referido Decreto 749 del 28 de marzo de 2020, "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" mediante el cual se permitió la circulación de personas en 43 casos y se ordenó a los alcaldes y gobernadores, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio. Igualmente, en el parágrafo 6 del artículo 3 del Decreto 749 de 2020 se estableció que las excepciones que se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

A propósito de lo anterior, posteriormente se profirió el Decreto 847 de 2020, "Por el cual se modifica el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "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", mediante el cual se modificó el artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020"

De esta manera, el Gobierno Nacional ha sido diligente, presto y oportuno en adoptar las medidas necesarias, de acuerdo a lo expuesto por los expertos, incorporando ayudas para la población vulnerable y población en general con el fin de proteger la vida de las personas del territorio Colombiano, permitiendo además a los Alcaldes y Gobernadores, en el marco de sus competencias, y previa coordinación con el Ministerio del Interior adicionar las excepciones que consideren necesarias al aislamiento obligatorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, comedidamente le solicito honorable Magistrado se sirva declarar improcedente la presente acción de tutela por no existir vulneración a los derechos del accionante, toda vez que (i) el Gobierno Nacional ha sido suficiente y oportuno en las medidas adoptadas, conforme los recursos existentes, para garantizar y proteger los derechos de la población más vulnerable, creando varios subsidios y ayudas a cargo de las entidades territoriales y permitiendo paulatinamente la re activación de varios sectores de la industria y (ii) conforme lo dispuesto en los Decretos 749 , 847 , 990 y 1076 de 2020 se ordenó a los alcaldes y gobernadores, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio, así como adicionar como excepciones al aislamiento obligatorio las que consideren necesarias previa coordinación con el Ministerio del Interior.

En conclusión, el Gobierno Nacional no ha vulnerado los derechos a la igualdad como lo manifiesta la accionante, ni ningún otro derecho del accionante toda vez que la medida de aislamiento (i) es razonable y está encaminada a proteger la salud en conexidad con la vida de las personas que residen en el territorio nacional, y en ese sentido se justifica la limitación al derecho a la libertad de locomoción; (ii) desarrolla el principio de solidaridad que sustenta la prestación de servicios de salud –artículos 48, 49 y 95 de la Constitución Política–; (iii) no es discriminatoria y está plenamente justificada, pues persigue un fin constitucionalmente legítimo, cual es, como se ha dicho, proteger el sistema de salud y la salud y la vida y del resto de la población. El aislamiento es imprescindible para controlar la expansión de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, aun cuando puede comportar una limitación al derecho a la libre circulación, tal limitación es leve y razonable, sin que exista la más mínima posibilidad de afectar su núcleo esencial o el de otros derechos conexos como el del trabajo, el mínimo vital y la vida digna Finalmente, en el contexto de la investigación científica, hasta el momento no se tiene noticia de la existencia comprobada de otras medidas –de orden social o científico- distintas a las de asilamiento que sean igualmente idóneas y efectivas para prevenir el contagio y que cumplan la misma finalidad.

(……)

La demandada alega en esta instancia, la falta de legitimación en la causa por pasiva del señor presidente de la República y de la Presidencia de la República.

Ministerio de Salud y Protección Social

A través de apoderado judicial, la entidad se pronunció señalando que: (se transcribe)

De conformidad con lo previsto en el Decreto Ley 4107 de 2011, modificado por el Decreto 2562 de 2012, mediante los cuales se determinan los objetivos, la estructura orgánica y las funciones del Ministerio de Salud y Protección Social, esta cartera es un organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público, que actúa como ente rector del sector administrativo de salud y protección social y en esa medida, sus funciones principales son formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública y promoción social en salud, tal como lo establece el artículo 58 de la Ley 489 de 1998, así:

> *"(…) Artículo 58. Objetivos de los ministerios y departamentos administrativos. Conforme a la Constitución, al acto de creación y a la presente ley, los ministerios y los departamentos administrativos tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen. (…)"*

Por otra parte, es importante indicar que de conforme al literal h) del artículo 61 de la Ley 489 de 1998, corresponde al Señor ministro, ejercer como superior inmediato de los representantes legales de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al respectivo ministerio; que, para el caso de esta Cartera, se encuentran previstas en los Títulos 1 y 2 de la Parte 2 del Libro 1 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, de la siguiente manera son:

Parte 2
Sector Descentralizado
Titulo 1
Entidades Adscritas:
1.2.1.1 Instituto Nacional de Salud - INS.
1.2.1.2. Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - Invima.
1.2.1.3. Fondo de Pasivo Social Ferrocarriles Nacionales de Colombia.

1.2.1.4. Fondo de Previsión Social del Congreso de la República.

1.2.1.5 Centro Dermatológico "Federico Lleras Acosta" - ESE

1.2.1.6 Instituto Nacional de Cancerología - ESE

1.2.1.7 Sanatorio de Agua de Dios – ESE

1.2.1.8 Sanatorio de Contratación - ESE

1.2.1.9 Superintendencia Nacional de Salud

1.2.1.10 Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES

De lo anterior, se desprende entonces, que bajo ninguna circunstancia el Ministerio de Salud y Protección Social, funge como superior jerárquico del Presidente de la República, Director de Planeación, Ministerio de Hacienda y a la Gobernación de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ni de ninguna entidad pública o privada vinculada en la presente acción de tutela, configurándose así, la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA; lo que conlleva a solicitar, que se declare la improcedencia de la acción de tutela en referencia, por cuanto esta Cartera no es Superior Jerárquico de la citada entidad, como tampoco puede intervenir en las funciones administrativas otorgadas por la ley a cada institución, puntualmente para el caso concreto, en temas auxilios económicos o ayudas humanitarias como las solicitadas por el accionante.

Adicionalmente, la competencia de las entidades del Estado es reglada, lo que nos conduce a invocar el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 121 de la Constitución Política, según el cual "Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la Ley.

(…….)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, de manera respetuosa solicito al despacho se declare la improcedencia de la presente acción de tutela y en consecuencia se exonere al Ministerio de Salud y protección Social, toda vez que no es la entidad responsable de adelantar los tramites tendientes a suministrar las ayudas humanitarias y económicas solicitadas por el accionante." (cursivas fuera del texto)

Nueva EPS

Por medio de apoderado, la entidad prestadora de salud contestó la presente tutela así: (se transcribe)

En primer término, atendiendo tanto lo pretendido por la Accionante respecto de Nueva EPS, como de lo descrito en el acápite de los hechos específicamente en el numeral décimo primero antes transcrito, vale recordar que la acción de tutela es un mecanismo Constitucional creado para defender los derechos fundamentales de las personas cuando se evidencie que estos están siendo vulnerados mediante las acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas de derecho privado o público, conforme a lo establecido en el Decreto 2591 de 1991 "Objeto de la Acción de tutela".

Conforme al análisis preliminar, se hacen las siguientes precisiones:

- *No se observa en los hechos de la tutela, que la supuesta vulneración o amenaza a la Afiliada se produzca por alguna actuación u omisión exigible a Nueva EPS.*
- *Tampoco se evidencia dentro del escrito de la tutela y en especial en el acápite de las pruebas, se allegue algún sustento siquiera sumario que respalde algún incumplimiento por parte de Nueva EPS frente a la Accionante.*
- *No existe soporte de orden médica relacionado con requerir la Accionante remisión a especialista, tratamiento médico, exámenes, suministro de medicamentos, insumos médicos o terapias.*
- *Todo lo anterior, en virtud a que la Accionante no ha solicitado a Nueva EPS ni siquiera una consulta de medicina general*

Como se advierte en el acápite de las consideraciones iniciales y del historial clínico (años 2012 y 2013) con red de servicios CAPRECOM allegados por la Accionante, la Accionante hace más de cinco años no la valora un médico y no se ha acercado a Nueva EPS para que allí le ordenen y autoricen lo pretendido en sede de tutela. Con fundamento en ello se solicita respetuosamente a ese Despacho que la presente acción de tutela se declare como IMPROCEDENTE frente a Nueva EPS, entidad que no ha negado o limitado el acceso de la Accionante ni a su menor hija, de ninguna atención médica, ningún examen, medicamento, tratamiento, procedimiento y demás servicios que pudiera haber requerido por el galeno tratante mediante orden médica para atender su condición de salud, pues dentro de su afiliación ha tenido derecho a recibir los beneficios del sistema general de seguridad social en salud, contemplado en el Plan de Beneficios en Salud – P.B.S., a cargo de la EPS.

Se evidencia del escrito de tutela y los soportes que allega la Accionante con el mismo, que no hay negación alguna de servicios y/o consultas para la Accionante y/o su hija u otro servicio con orden médica solicitada ante Nueva EPS pendiente de tramitar.

Tampoco aparece registro de atención en una IPS en la cual se haya colocado a la Accionante en referencia y se haya negado su traslado, tampoco orden de servicio, alguno. Solo la Accionante menciona que se encuentra enferma (refiere patología) "sin que mi EPS NUEVA EPS actúe".

Al respecto resulta importante precisar que Nueva EPS cuenta con los servicios contratados para atender a los afiliados en la Isla de San Andrés, sin embargo, conforme a los soportes que allega la Accionante se refiere a registros en Historia Clínica cuando ella contaba con 16 y 17 años de edad, respectivamente, atendida con red de servicios de CAPRECOM.

Se advierte con lo anterior, que no se presenta al libelo ninguna solicitud de servicio, tratamiento, medicamento o insumo médico ordenado por algún médico tratante, presentada ante Nueva EPS que le haya sido ordenado a la Accionante por red de servicios de Nueva EPS.

Con lo anterior, es claro que nuestra entidad en ningún momento se encuentra negando la prestación del servicio y mucho menos tiene una actitud caprichosa e injustificada que tenga como finalidad incumplir con sus obligaciones.

Con esta incertidumbre y falta de respaldo probatorio sobre el estado de salud de la Accionante y de lo que médicamente requiere, se está realizando la gestión de comunicación con la Accionante, para iniciar una consulta médica.

Por ende, se deberá tener en cuenta la inviabilidad de la acción de tutela, ya que esta se ha establecido, como un mecanismo por medio del cual toda persona puede, reclamar la protección inmediata de un derecho fundamental vulnerado o amenazado por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o en ciertos casos, de un particular. EL CASO CONCRETO NO EXISTE NINGUNA OMISIÓN O ACCIÓN DE NUEVA EPS que vulnere o amenace los derechos de la Accionante.

Así al ahondar en el escrito mediante al cual se presenta la Acción de Tutela, la Accionante se dedica a realizar afirmaciones generales y percepciones basadas en una situación que no se pondrá en este momento en discusión por cuanto no consta prueba en el trámite ni es materia de discusión, pero con ello no llega a concretar en el plano probatorio ninguna de esas afirmaciones, como por ejemplo la ORDEN MÉDICA DE CONSULTA EXTERNA DE MEDICINA GENERAL O DEL ESPECIALISTA POR REMISIÓN DEL PRIMERO, MEDICAMENTOS U ORDEN DE TERAPIA RADICADAS Y NEGADAS O PENDIENTES DE AUTORIZACIÓN POR PARTE DE NUEVA EPS.

Si bien la Accionante adjunta las historias clínicas (de años 2012 y 2013), en primer lugar, corresponden a atenciones médicas de hace más de cinco años.

(…….)

Además de ello no se desprende acción u omisión de Nueva EPS endilgable y por tanto que haya vulnerado o amenace vulnerar los derechos fundamentales invocados por la Accionante, quien fue atendida en su momento por red de otra EPS como se muestra, esto es CAPRECOM; por lo que las afirmaciones ni de los soportes que pretende respalden su decir, no tienen un respaldo en este momento que puedan llevar a si quiera intuir que servicio requiere y abrirse paso por lo menos a estudiar el estado de atención médica de la Accionante.

(……..)

En este orden de ideas, se considera que al no existir vulneración de los derechos fundamentales que invoca la Accionante, por parte de Nueva EPS, la presente acción de tutela se hace improcedente, no cumple con las condiciones mínimas señaladas en el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 y en los precedentes jurisprudenciales citados.

De acuerdo a lo expuesto anteriormente, podemos concluir que Nueva EPS no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados, ni los ha puesto en inminente perjuicio a la Accionante. Por tanto, se solicita al Señor Juez declare IMPROCEDENTE la acción de tutela, y DESESTIME las pretensiones de la Accionante por lo justificado en el presente, negando el amparo Constitucional pedido en contra de la Nueva EPS." (cursivas fuera del texto)

Departamento Nacional de Planeación

Frente a las pretensiones manifiesta el apoderado de la entidad, que se opone a cada una de ellas ya que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) no es responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales del accionante como pasará a explicarse a continuación.

Considera que para que una acción de tutela prospere, se debe dirigir contra la autoridad que presuntamente violó uno o más derechos fundamentales, en este

caso el Departamento Nacional de Planeación no ha quebrantado algún derecho fundamental.

"Es claro que, de acuerdo con el principio de legalidad, la Entidad que represento en virtud de sus funciones, objetivos y competencias establecidas en la Constitución Política, la Ley, así como en el Decreto 2189 de 2017, no tiene a su cargo la prestación de servicios de salud, la realización de encuestas del Sisbén, ni funciona como una administradora de planes de beneficios, no teniendo a su cargo funciones de inspección y vigilancia. Por lo cual, el objeto tutelado desborda nuestro ámbito de competencia, ya que, una orden de esa naturaleza impartida por el juez constitucional no estaría acorde a las funciones del Departamento Nacional de Planeación, además de ir en contravía de la Constitución.

(…….) ni el DNP ni el Sisbén establecen los criterios de ingreso o permanencia en determinado programa social, por tal razón en el presente caso el encargado de determinar los procedimientos y requisitos para acceder al régimen subsidiado o contributivo de salud es el Ministerio de Salud y Protección Social.

Como se desprende del objetivo del DNP y sus funciones específicas, esta entidad no tiene competencias específicas en materia de prestación de servicios, ni funciona como una administradora de planes de beneficios, tampoco tiene a su cargo funciones de inspección y vigilancia. Su papel en el caso de salud se dirige hacia la definición, formulación, seguimiento y evaluación de las políticas del sector. Por lo cual el objeto tutelado desborda nuestro ámbito de competencia.

En el artículo 201 de la Ley 100 de 1993 establece que el régimen subsidiado es un conjunto de normas que rigen la vinculación de los individuos al Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando tal vinculación se hace a través del pago de una cotización subsidiada, total o parcialmente, con recursos fiscales o de solidaridad de que trata la presente Ley.

Son beneficiarios del Régimen Subsidiado toda la población pobre y vulnerable, en los términos del artículo 157 de la presente Ley 100 de 1993, que corresponde a la población clasificada en los niveles 1 y 2 de Sisbén. Así las cosas, el Régimen Subsidiado en Salud es uno de los programas sociales del Gobierno Nacional que identifica sus potenciales beneficiarios teniendo en cuenta la base certificada del Sisbén por el DNP. La entidad ejecutora del Régimen Subsidiado en Salud es el Ministerio de la Protección Social y las entidades territoriales.

En forma adicional, es importante indicar que las entidades territoriales: Departamentos, Distritos y Municipios certificados, les corresponde garantizar la prestación efectiva del servicio de salud a la población vinculada mediante la Red Prestadora de Servicios que para dicho efecto contrate, de conformidad con la ley 715 de 2001.

Teniendo en cuenta la información remitida por la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del Departamento Nacional de Planeación, allegada a través de memorando con 8 Calle 26 13-19 Código Postal 110311 Bogotá, D.C., Colombia PBX 381 5000 www.dnp.gov.co radicado nro. número 20205380121093 del 26 de agosto de 2020 bajo el, se mencionó lo siguiente:

Al respecto debemos señalar que, salvo las generalidades, competencias y consulta de la información pública del Sisbén disponible en la página www.sisben.gov.co remitida en casos anteriores, no contamos con información adicional para rendir.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el día 04 de junio de 2020 fue expedido el Decreto Legislativo 812 de 2020, por medio del cual se crea el Registro Social de Hogares y se dictan otras disposiciones, entre las que se encuentran la administración de las transferencias monetarias de los programas Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Devolución del Iva.

Con fundamento en los argumentos expuestos anteriormente, respetuosamente le solicito al Señor Juez, que DECLARE improcedente la acción de tutela frente al Departamento Nacional de Planeación.

De no prosperar la solicitud que antecede, requiero al Honorable Juez que se DESVINCULE de la presente acción de Tutela a mi representado Departamento Nacional de Planeación y como consecuencia DECLARE probada la Falta de Legitimación en la Causa por Pasiva, en atención a que lo pretendido por la accionante se sale de las competencias de la entidad que represento." (cursivas fuera del texto)

Superintendencia Nacional de Salud

La Asesora del Despacho del Superintendente Nacional de Salud por su parte, informó que: (se transcribe)

Solicitamos desvincular a esta entidad de toda responsabilidad dentro de la presente acción de tutela teniendo en cuenta que la violación de los derechos que se alegan como conculcados, no deviene de una acción u omisión atribuible a la Superintendencia Nacional de Salud, lo que impone la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva frente a esta Entidad.

En efecto, las EPS como aseguradoras en salud son responsables de la calidad, oportunidad, eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios de salud, pues el aseguramiento en salud, exige que el asegurador (EPS), asuma el riesgo transferido por el usuario, esto es, la salud y vida del asegurado, y cumpla cabalmente con las obligaciones frente a "…la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas." (Cfr. Art. 15 Ley 1751 de 2015), lo cual implica la asunción de obligaciones y responsabilidades contractuales.

En este contexto, las EPS están llamadas a responder por toda falla, falta, lesión, enfermedad e incapacidad que se genere con ocasión de la no prestación, o prestación indebida de los servicios de salud incluidos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Esto comporta la directa asunción de responsabilidades en materia de servicios de salud a cargo de las EPS quienes actúan como verdaderos y directos responsables contractuales, y no el prestador de servicios de salud (IPS), quien podrá responder solidariamente con el asegurador (EPS), solo cuando este último habiéndose entregado por el asegurador, los elementos claves de atención, esto es los requisitos que se deben tener en cuenta para la negociación y suscripción de los acuerdos de voluntades para la prestación de servicios de salud, hagan caso omiso a estos generando lesión, enfermedad, o incapacidad en el usuario, por su omisión, arbitrariedad y desconocimiento de lo ordenado, pactado y contratado por el asegurador en salud.

La Superintendencia Nacional de Salud, es un organismo de carácter técnico, que como máximo órgano de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud debe propugnar por que los agentes del mismo cumplan a cabalidad con las obligaciones y deberes asignados en la ley, y demás normas reglamentarias para garantizar la prestación de los servicios de salud a sus afiliados,

mediante una labor de auditoría preventiva y reactiva, esta última a través de las quejas de los usuarios del Sistema

Es necesario precisar que en la acción de tutela no se observa una queja o inconformidad contra un vigilado de esta entidad por la prestación de un servicio de salud, sino que el mismo versa sobre una situación de carácter particular contra el DNP y el gobierno nacional y la accionante, por lo cual esta Superintendencia no tiene competencia para pronunciarse al respecto, pues sus pretensiones escapan de la órbita las competencias de esta Superintendencia.". (cursiva fuera del texto)

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La entidad manifiesta que es improcedente la presente acción constitucional por la inexistencia de vulneración o amenaza de derechos fundamentales, por falta de acreditación del requisito de subsidiariedad; lo que argumenta en los siguientes términos:

En la acción de tutela de la referencia no se acredita ninguna acción u omisión proveniente de las entidades accionadas que vulnere o amenace los derechos fundamentales de la accionante.
(…….)
En el caso bajo estudio, no se cumple con el requisito de subsidiariedad, puesto que existen mecanismos legales y constitucionales a disposición de la accionante y no se acredita en el presente caso la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

De esta forma, respetuosamente solicito se declare la improcedencia de la acción de tutela de la referencia y, consecuentemente, sea negada.
(…….)
En el presente caso no se presenta una vulneración, ni por acción u omisión, a los derechos fundamentales de la accionante por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público puesto que, como se indicó, no corresponde a esta cartera la administración ni la ejecución de los diferentes programas sociales solicitados por la accionante, ni mucho menos la determinación de los beneficiarios de los mismos.

A partir de lo anterior, se evidencia que esta Cartera Ministerial no ha vulnerado ni por acción u omisión los derechos fundamentales de la 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 lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicito al Tribunal:

1. Declarar la improcedencia de la acción de tutela de la referencia por falta de acreditación de los requisitos de procedencia.

2. Se absuelva al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de las súplicas de la presente acción constitucional." (cursivas fuera del texto)

Secretaría Distrital de Integración Social

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS, argumenta en su contestación lo que a continuación se transcribe.

"La señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS, manifiesta que reside en la isla de San Andrés y presentó acción de tutela en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA Y OTROS, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales:"… a la vida, la vida digna, la protección especial r del adulto mayor, la igualdad, integridad física, la dignidad humana, principio de integralidad en la prestación del servicio de salud, derecho a la seguridad social, interés superior de los niños y primacía sobre los demás, y los demás que se trasgredan o pongan en inminente peligro de mi madre; solicitando ayuda económica y en especie, al gobierno nacional, departamental de San Andrés y Providencia, y accionando también contra la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

La Secretaría Distrital de Integración Social, es una entidad que se encuentra ubicada en la ciudad de Bogotá D.C., y desarrolla sus acciones normativamente para la población vulnerable que reside en esta ciudad, de conformidad con las funciones establecidas en el Decreto Distrital 607 de 2007. Situación que no le permite legalmente a esta entidad de Bogotá D. C., disponer de recursos para la atención de necesidades a personas que vivan fuera del perímetro territorial, es así que tanto los criterios para la obtención de servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social, descritos en el acápite 2 de esta respuesta, y la implementación de las ayudas humanitarias en el marco del Sistema Bogotá Solidaria en Casa, acápite 3 de esta respuesta, establecen como requisito de punto de partida el estar residiendo en esta ciudad. Lo anterior en concordancia con lo establecido en el Decreto Distrital 607 de 2007, Decreto Distrital 093 de 2020, Decreto Distrital 108 del 8 de abril de 2020 y la Resolución 825 de 2018 de la Secretaría Distrital de Integración Social.

Adicionalmente, consultado el número de identificación de la accionante, en el Sistema de Identificación y Registro de Beneficiarios -SIRBE, la señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS, no aparece registrado en el mismo.

De igual manera, en Bogotá te Escucha, Sistema Distrital de Gestión de Peticiones Ciudadanas, no se evidencia petición alguna por parte de la accionante, con respecto a la obtención de servicios de la entidad.

La accionante acude al mecanismo transitorio de tutela por considerar que se presenta una vulneración de su derecho fundamental de petición; situación frente a la cual la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL SE OPONE A LAS PRETENSIONES INCOADAS, teniendo en cuenta que no ha existido omisión o acción alguna que atente contra los derechos fundamentales invocados por la señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS, toda vez que, las actuaciones desarrolladas por la Secretaría se han enmarcado dentro de la normatividad legal vigente.

Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría Distrital de Integración Social, no es la entidad llamada a suplir las pretensiones de la accionante, por falta de competencia para este actuar, de conformidad con lo establecido en el Decreto Distrital 607 de 2007, ya descrito en el acápite I.

En tal sentido, debe tenerse en cuenta que para el caso en concreto, los hechos que dan lugar a la acción de tutela, en consideración a lo expuesto en la presente actuación, no existe acción u omisión que genere la violación de los derechos fundamentales por parte de la Secretaría Distrital de Integración Social, con lo cual se desfigura el supuesto normativo contemplado por el artículo 86 de la Constitución Política, toda vez que ante la ausencia de la acción u omisión de la autoridad, desaparece la violación o amenaza al derecho constitucional fundamental, debido a la falta del nexo causal necesario para la consolidación de este presupuesto primigenio de la mencionada acción excepcional.

En consecuencia, la presente acción de tutela no es procedente, en razón a la FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, por cuanto los derechos fundamentales invocados por la accionante la señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS, no están siendo vulnerados por la Secretaría Distrital de Integración Social, aunado al hecho de que las pretensiones invocadas no forman parte de su misionalidad legal por falta de competencia.

En virtud de lo expuesto, de las pruebas y de los fundamentos fácticos y de derecho, con respeto solicito señor Juez, DESESTIMAR LA ACCIÓN IMPETRADA POR FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA y en consecuencia DESVINCULAR a la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL de cualquier responsabilidad, declarando que no ha incurrido en violación a los derechos fundamentales reclamados por la accionante." (cursiva fuera del texto)

Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

El jefe de la oficina jurídica de la entidad territorial, al contestar la demanda informó acerca de las gestiones realizadas desde las competencias del Departamento, en relación con las pretensiones de la accionante, las cuales se transcriben:

> *"Entre varios contratos mediante el caracterizado con Nro. 746 de 2020, el Gobierno Departamental contrató con Turconi de Leccese Francesca Maria el suministro de productos básicos de la canasta familiar (10.000 mercados) a fin de ser proporcionados a las familias más vulnerables y necesitadas del Departamento a causa de la Emergencia Sanitaria derivada de la Pandemia Coronavirus COVID-19 en la isla de San Andrés; entregas que se realizaron a través de Bonos numerados, con logo de la Campaña "Quédate en casa" de la Gobernación Departamental.*
>
> *Que dicha entrega se realizó en dos fases (primera fase del 31 de marzo de 2020 al 4 de abril de 2020, y segunda fase del 6 al 17 de abril), donde las personas del barrio Simpson Well, donde reside la accionante, fueron beneficiados en la segunda fase, junto con otros barrios del Sector Centro con un total de 6009 bonos, los cuales fueron efectivamente entregados.*
>
> *Igualmente se suscribió el contrato Nro. 1250 de 2020, que tenía por objeto el suministro de productos básicos de la canasta familiar (10.000 mercados) a fin de ser proporcionados a las familias más vulnerables y necesitadas del Departamento a causa de la Emergencia Sanitaria derivada de la Pandemia Coronavirus COVID19 en la isla de San Andrés. Por otro lado, a través de la Secretaria de Desarrollo Social se hizo la entrega de aproximadamente 2.000 mercados para la población vulnerable (adulto mayor y discapacitados); así como la entrega de ayudas para la población raizal en específico.*

Aunado a lo anterior, se hizo entrega a través de la Oficina de la Mujer, de mercados a madres cabeza de familia de toda la isla.

Es decir, de acuerdo a lo antes expuesto, la Gobernación Departamental no ha sido ajena a las necesidades de los raizales y residentes, durante la Declaratoria de la Emergencia por causas del COVID-19, gestionándose ayudas específicas para el sector donde reside la accionante, y ayudas por condiciones particulares de vulnerabilidad (ser raizal o madre cabeza de familia).

Actualmente, la Secretaria de Desarrollo Social trabaja en la caracterización de las personas para la entrega de 20.000 mercados por parte de la Gobernación, con el propósito de identificar a las personas más vulnerables, es decir, demostrando así las ayudas y esfuerzos por parte del Gobierno Departamental no han cesado.

Finalmente, se le informa que a partir de la presente acción de tutela, se hizo la caracterización de la accionante, y el día 27 de agosto de los corrientes, a través de la Secretaria de Desarrollo Social y la Oficina de Gestión Social se le hizo visita a la misma al lugar de su residencia a fin de verificar las condiciones actuales que tiene y bridar las ayudas pertinentes; así mismo, se gestionó la entrega de mercados en las próximas horas, toda vez, que a la fecha no se vienen entregando bonos.

El Gobierno Departamental con el fin de mitigar los efectos económicos que ha traído la declaración de la pandemia en el territorio insular gestionó el pago de servicios públicos a través de algunos actos administrativos.[2]

Para el asunto en cuestión es de vital importancia determinar el status que contempla el ser madre o padre cabeza de familia en la normatividad colombiana, la cual se advierte en forma clara por la Honorable Corte Suprema de Justicia, Sala Laboral, que en la Sentencia SL-1496 (43118), de febrero 12 de 2014, por el M. P. Rigoberto Echeverri; expresa que el ser madre cabeza de familia no solo comprende a la mujer

[2] Resolución Nro. 001538 del 30 de abril de 2020, "por medio de la cual se autoriza el giro a Sopesa S.A. E.S.P y Trash Busters S.A. E.S.P., correspondiente al consumo del servicio público de energía eléctrica y aseo" del mes de marzo de 2020.
• Resolución Nro. 001720 de fecha 9 de junio de 2020, "por medio de la cual se autoriza el giro a Sopesa S.A. E.S.P y Trash Busters S.A. E.S.P., correspondiente al consumo del servicio público de energía eléctrica y aseo del mes de abril de 2020 en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina"
• Resolución Nro. 003079 del 21 de agosto de 2020, "por medio de la cual se autoriza el giro a Sopesa S.A. E.S.P y Trash Busters S.A. E.S.P., correspondiente al consumo del servicio público de energía eléctrica y aseo del mes de junio de 2020 en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".
• A la fecha está en estudio del pago de diferentes meses siguientes con el fin de mitigar y ayudas a parte de los habitantes del ente territorial.

que tiene hijos menores de edad o discapacitados que dependen de forma económica y exclusiva de ella; sino, que este concepto "debe integrarse armónicamente con el de mujer cabeza de familia, a quien el Estado le debe una especial protección, bajo lo dispuesto en el artículo 43 de la Constitución, desarrollado por el artículo 2º de la Ley 82 de 1993."

Al igual, también advierte en la misma que "es madre cabeza de familia quien tiene a cargo exclusivo la responsabilidad económica del hogar, cuando los demás miembros tienen incapacidad para trabajar debidamente comprobada, indicó la corporación."

De acuerdo a esto podemos determinar que la señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS, no es madre cabeza de familia, como lo determina en los hechos de la tutela, en el numeral tercero que especifica "En el SISBEN tengo un puntaje de 24,47 puntos, lo que refleja uno de los puntajes más bajos y en consecuencia, mis escasos recursos económicos y la falta de una vivienda con lujos, y soy madre cabeza de familia." (Sic); los documentos que reposan en la EPS relacionan al señor YECITH DÍAZ MADARRIAGA, como su compañero permanente y padre de su hija menor de edad SUNARY OLGA DÍAZ WALTERS, además, ambos residen en la misma vivienda y representan el núcleo familiar, pero a pesar de eso se le otorgó mercados como se demuestra en documento adjunto que hace parte del material probatorio por parte de la Secretaria de Desarrollo Social.

Por lo antes expuesto, me permito solicitar al Señor Juez declarar la improcedencia de la Acción de tutela respecto de la Gobernación Departamental por no existir violación al derecho fundamental a la vida, a la vida digna, a la protección especial de adulto mayor, a la igualdad, integridad física, la dignidad humana, principio de integralidad en la prestación del servicio de salud, derecho a la seguridad social, interés superior de los niños y primacía sobre los demás, y los demás que se transgredan o pongan en inminente peligro de su madre.

Solicito Señor Juez, no acceder a la pretensión de la señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS; en consecuencia declarar que no existió, ni existe violación a los derechos fundamentales invocados, toda vez, que ha quedado demostrado que la Gobernación a través de la Secretaria de Hacienda, Secretaria de Salud, Desarrollo Social, Secretaria Privada, Secretaria de Gobierno y Oficina de la Mujer, han realizado gestiones para mitigar las afectaciones económicas que viven los habitantes del territorio insular por causa del Coronavirus, mediante la entrega de bonos, mercados

y pago de servicios públicos, gestiones de las cuales se ha beneficiado la accionante de una u otra manera." (cursivas fuera del texto)

- **Trámite de Instancia.**

La presente acción fue repartida el 20 de agosto de 2020, según el acta individual de reparto efectuada por la oficina de Coordinación Administrativa. (ver documento No. 1 del expediente digital)

En el escrito de la tutela, la actora solicitó que se decretara una medida cautelar provisional encaminada a que se accedan a sus pretensiones inmediatamente, en razón de "*la falta de ingresos económicos, que ponen en riesgo su integridad y vida digna, así como la de su hija menor de mes y medio de nacida ya que debido a la falta de ingresos económicos no puede costear la compra de alimentos (….)".*

Por haber reunido los requisitos contemplados en el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 1069 de 2015 modificado por el Decreto 1983 de 2017, mediante auto de fecha 24 de agosto de 2020, se procedió a admitir la presente acción constitucional, ordenando correr traslado a las autoridades tuteladas con el fin de que se pronunciaran sobre los hechos de la tutela. (ver documento No. 5 del expediente digital)

Respecto de la medida, el despacho negó tal solicitud habida cuenta, que no se satisfizo el lleno de los requisitos para decretar la misma[3], es decir, siendo de procedencia excepcional, no se evidenciaba en ese momento i) la amenaza a derechos fundamentales que se debiera evitar para que no se concretara la vulneración de los mismos y/o o ii) la ocurrencia de una vulneración de la cual fuera imperioso precaver su agravación.

El seis (31) de agosto del año en curso se registró el proyecto del presente fallo.

[3] Al respecto, ver entre otros, los autos A-040A de 2001, A-049 de 1995, A-041A de 1995 y A-031 de 1995

III.- CONSIDERACIONES

- **COMPETENCIA**

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2.3.1.2.1, numeral 3º del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017.

Comoquiera que, en este caso, la acción de tutela fue dirigida contra el presidente de la República-Departamento Administrativo, fue repartida a esta Corporación y el Tribunal es competente para conocer de ella.

- **LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA**

A pesar del carácter informal que reviste la acción de tutela[4], derivado de su excepcionalidad, la legitimación en la causa, tanto por activa como por pasiva, es un requisito para su procedencia, pues se hace necesario *"reconocer la persona a quien la Constitución y la ley faculta para invocar la acción y la persona respecto de la cual se puede reclamar un derecho"*[5].

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado:

"La jurisprudencia de esta Corporación ha dicho que, aunque la acción de tutela está regida por el principio de informalidad, ello no es impedimento para que se encuentre cobijado por el derecho al debido proceso (C.P. art. 29), de manera que, en su trámite, se deben satisfacer ciertos presupuestos básicos, como son, entre otros, la capacidad de las partes.

En este sentido, la legitimación en la causa es 'un requisito de procedibilidad de la acción de tutela, porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable' [6].

[4] Artículo 14. Decreto 2591 de 1991.
[5] Corte Constitucional. Sentencia T-1009 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[6] T-568 de 2012. M.P. Mauricio González Cuervo.

Según la jurisprudencia de esta Corporación, este requisito procesal se satisface 'con la correcta identificación de las personas o autoridades responsables de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados, destacando a la vez que su adecuada integración persigue garantizar a los presuntos implicados el derecho a la defensa y, por esa vía, permitirles establecer el grado de responsabilidad que les pueda asistir en los hechos que son materia de la controversia constitucional'[7]

Con el cumplimiento de este requisito procesal, se busca entre otras cosas, evitar que se profieran sentencias desestimatorias con base en argumentos formales o de ritualidad exclusiva, que como es obvio resultan perjudiciales para el demandante, e igualmente, que se adopten decisiones inhibitorias las cuales se encuentran proscritas en sede de amparo constitucional por expreso mandato del parágrafo único del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991"

En ese sentido, en principio corresponde al accionante indicar la autoridad frente a la cual reclama su derecho, pudiendo el Juez constitucional de manera subsidiaria integrar el contradictorio en sede de tutela, a partir de su formación, preparación jurídica y valoración de las herramientas probatorias de que disponga[8]; pero especialmente corresponde a este decidir de fondo, en relación con la vulneración, sobre la persona a quien correspondía la garantía y protección de los derechos fundamentales invocados.

Del mismo modo, la jurisprudencia ha distinguido entre la legitimación en la causa de hecho y la material[9], señalando, en cuanto a la primera, que se refiere a la posibilidad o potestad que tienen los sujetos para participar en el trámite de un proceso como demandante o demandado y la relación procesal entre ellos, en virtud de las pretensiones de la demanda; mientras que la legitimación material se traslada a la relación de las partes con los hechos objeto del litigio, ya sea porque participaron en su concreción o porque a raíz de ellos resultaron perjudicados, es decir que *"alude a la participación real de las personas en el hecho o acto jurídico*

[7] Auto 257 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[8] Corte Constitucional. Sentencia T-1009 de 2012. Magistrado Ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez.
[9] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección «A». Sentencia del 10 de febrero de 2016. Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón. Radicación: 25000-23-26-000-2004-00824-01 (36326).

que origina la presentación de la demanda, independientemente de que éstas no hayan demandado o que hayan sido demandadas"[10].

En ese sentido, puede darse que una persona o autoridad esté legitimada en la causa de hecho, pero no tener legitimación en la causa material, evento en el cual pese a ser parte en el trámite constitucional, finalmente se determina que no es quien debe atender la pretensión de amparo que se reclama.

Legitimación por activa

El inciso 1º del Artículo 86 de la Constitución Política consagra:

"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".*

En el asunto sub lite, la acción de tutela fue interpuesta por la señora Sachely Suinari Walters Dawkins, actuando en nombre propio y en representación de su hija menor, quien se encuentra legitimada en la causa por activa por considerar que le han sido vulnerado sus derechos a la igualdad y al trabajo.

Legitimación por pasiva

De conformidad con el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, *"la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley".* En este orden de ideas, la accionante manifiesta que los derechos invocados se encuentran amenazados en cabeza del presidente de la República, Vicepresidente de la república, Ministerio de hacienda y crédito público, Alcalde de Bogotá D.C., Ministro de viviendo, ciudad y territorio, Ministro de salud y protección social, Superintendente Nacional de Salud, Director Departamento Nacional de

[10] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 26 de septiembre de 2012. Consejero Ponente: 05001-23-31-000-1995-00575-01 (24677).

Planeación, Ministra de educación, Gobernador del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Presidente de la Nueva EPS.

Vale aclarar que, el señor presidente de la República NO es representante legal ni judicial de entidad alguna, incluida la Presidencia de la República, que tiene su propio representante legal y se pronuncia judicialmente a través de la Secretaría Jurídica. El Presidente de la República, conforme a lo establecido en el artículo 115 Constitución Política, es el Jefe del Estado, del Gobierno y la suprema autoridad administrativa, y en cada acto particular, el Gobierno se constituye con él y el Ministro o el Director de Departamento correspondiente, de manera que los actos del Primer Mandatario tienen valor y fuerza cuando son suscritos y comunicados por el "Gobierno"; hecho por el cual se hace responsable el Ministro del ramo respectivo o el Director del Departamento Administrativo correspondiente.

Por su parte, la Presidencia de la República es un Departamento Administrativo que forma parte del sector central de la administración pública del orden nacional, creado mediante la Ley 3ª de 1898, y Decreto No. 133 del 27 de enero de 1956 y convertido en legislación permanente mediante la Ley 1ª de 1958. El artículo 1° del Decreto 1784 de 2019, dispone que el objeto de esta Entidad consiste en "asistir al presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad, es así que está legitimada sustancialmente, en la causa como parte pasiva en el presente proceso constitucional, sin perjuicio del análisis sobre la legitimación desde el punto de vista material, que corresponde a este Tribunal eventualmente al hacer el análisis de fondo.

- **PRESENTACIÓN DEL CASO**

El caso que ocupa la atención del Tribunal, consiste en que la actora considera que se le han vulnerado sus derechos fundamentales a *la vida, la vida digna, la protección especial del adulto mayor, la igualdad, integridad física, la dignidad humana, principio de integralidad en la prestación del servicio de salud, derecho a la seguridad social, interés superior de los niños y primacía sobre los demás, y los demás que se trasgredan o pongan en inminente peligro* y en este orden, solicita que sean amparados mediante su inclusión en programas de ayuda y subsidios

gubernamentales, entrega de mercados para su núcleo familiar, pago de servicios públicos y asistencia médica domiciliaria.

Las entidades demandadas al descorrer el traslado, alegan no estar legitimadas en la causa por pasiva, por cuanto no es de su competencia y obligación legal, responder a ninguna de las pretensiones de la accionante. En consecuencia, solicitan se declare improcedente la presente acción.

- **PROBLEMA CONSTITUCIONAL**

Consiste en determinar si a través de la presente acción constitucional, y en el marco de las medidas adoptadas en el Estado de Emergencia para evitar la propagación del virus Covid-19, es procedente ordenar el amparo de los derechos fundamentales de la señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS y su hija menor SUNARY OLGA DIAZ WALTERS, disponiendo de *las "ayudas humanitarias"* en los términos que la solicita, o de otros beneficios que les proporcionen la subsistencia, previa verificación del cumplimiento de los requisitos de focalización, por parte de las entidades accionadas o vinculadas en el presente asunto; o si por el contrario, al no evidenciarse la vulneración de los derechos fundamentales de la parte actora, no es procedente acceder a la solicitud de amparo, como lo indica.

- **TESIS**

La Sala de Decisión de esta Corporación, considera que en el sub examine la acción de tutela presentada por la señora Sachely Suinari Walters Dawkins, resulta improcedente respecto de la Presidencia de la República, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría Distrital de Integración Social y la Superintendencia Nacional de Salud. Por otro lado, se negarán las pretensiones por NO encontrarse probada la vulneración de los derechos fundamentales invocados y tampoco observarse posible amenaza de los mismos.

MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

- **Derechos fundamentales invocados**

1. Derecho a la vida digna,[11]
2. Protección especial del adulto mayor,[12]
3. Derecho a la igualdad,[13]
4. Integridad física,[14]
5. dignidad humana[15],

---

[11] En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha sostenido que el derecho constitucional fundamental a la vida no significa la simple posibilidad de existir sin tener en cuenta las condiciones en que ello se haga, sino que, por el contrario, supone la garantía de una existencia digna, que implica para el individuo la mayor posibilidad de despliegue de sus facultades corporales y espirituales, de manera que cualquier circunstancia que impida el desarrollo normal de la persona, siendo evitable de alguna manera, compromete el derecho consagrado en el artículo 11 de la Constitución. Así, no solamente aquellas actuaciones u omisiones que conducen a la extinción de la persona como tal, o que la ponen en peligro de desaparecer son contrarias a la referida disposición superior, sino también todas las circunstancias que incomodan su existencia hasta el punto de hacerla insoportable. Una de ellas, ha dicho la Corte, es el dolor cuando puede evitarse o suprimirse, cuya extensión injustificada no amenaza, sino que vulnera efectivamente la vida de la persona, entendida como el derecho a una existencia digna. También quebranta esta garantía constitucional el someter a un individuo a un estado fuera de lo normal con respecto a los demás, cuando puede ser como ellos y la consecución de ese estado se encuentra en manos de otros; con más veras cuando ello puede alcanzarlo el Estado, principal obligado a establecer condiciones de bienestar para sus asociados. Sentencia T-444/99)

[12] Los adultos mayores son un grupo vulnerable, por ello han sido catalogados como sujetos de especial protección constitucional en múltiples sentencias de esta Corporación. Desde el punto de vista teórico, esto puede obedecer a los tipos de opresión, maltrato o abandono a los que puede llegar a estar sometida la población mayor, dadas las condiciones, físicas, económicas o sociológicas, que la diferencian de los otros tipos de colectivos o sujetos. Respecto de los adultos mayores existe una carga específica en cabeza del Estado, la sociedad y la familia para que colaboren en la protección de sus derechos, ya que éstos se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor en comparación con otras personas. Sin embargo, el Estado es el principal responsable de la construcción y dirección de este trabajo mancomunado, que debe tener como fin último el avance progresivo de los derechos de la población mayor. Sentencia T-252/17)

[13] El artículo 13 de la Constitución Política regula dos dimensiones del derecho a la igualdad: (i) La formal o ante la ley, que se fundamenta en que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, y por ende deben recibir la misma protección y trato de las autoridades, y gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna clase de discriminación; y la (ii) material o de trato, según la cual el Estado debe adoptar medidas positivas para superar las desigualdades de grupos que históricamente han sido discriminados, y de aquellas personas que se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION SEGUNDA SUBSECCION A Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ Bogotá D.C., dieciocho (18) de noviembre del dos mil quince (2015).

[14] La Constitución proclama el derecho fundamental a la integridad personal y, al hacerlo, no solamente cubre la composición física de la persona, sino la plenitud de los elementos que inciden en la salud mental y en el equilibrio sicológico. Ambos por igual deben conservarse y, por ello, los atentados contra uno u otro de tales factores de la integridad personal -por acción o por omisión- vulneran ese derecho fundamental y ponen en peligro el de la vida en las anotadas condiciones de dignidad. Sentencia T-248/98)

[15] La Corporación ha identificado tres lineamientos claros y diferenciables: (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral o, en otras palabras, que los ciudadanos puedan vivir sin ser sometidos a cualquier forma de humillación o tortura. Frente a la funcionalidad de la norma, este Tribunal ha puntualizado tres expresiones de la dignidad humana

6. Principio de integralidad en la prestación del servicio de salud,[16] y a la seguridad social,[17]
7. Interés superior de los niños y primacía sobre los demás[18]

- **Aspectos generales de la procedencia de la acción de tutela**

La acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución Política y en los decretos reglamentarios –Decretos 2591 de 1991 y 306 de 1992-, es un instrumento jurídico excepcional que permite brindar a cualquier persona, mediante un procedimiento preferente y sumario la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en el evento de que se encuentren amenazados o puestos en inminente peligro por la acción u omisión de una autoridad pública o por parte de los particulares; aclarándose que en ningún caso puede sustituir los procedimientos judiciales establecidos por la ley y su procedencia está supeditada a la inexistencia de recursos u otro mecanismo de defensa judicial, a no ser que se use como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[19].

- **Actual Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y medida de aislamiento preventivo obligatorio**

El artículo 215 de la Constitución Política, faculta al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos –distintos a la

---

entendida como: (i) principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor; (ii) principio constitucional; y (iii) derecho fundamental autónomo. Sentencia T-291/16.

[16] El derecho a la salud se constitucionalizó de forma expresa en los artículos 44 y 49 de nuestra actual Constitución Política como un derecho inherente a la persona. Según un primigenio criterio formalista de interpretación, el derecho a la salud fue considerado como un derecho meramente prestacional debido a su ubicación topográfica en dicha Constitución. De allí, y por influjo directo de las consideraciones jurisprudenciales de la Corte Constitucional, fue considerado como un derecho de doble connotación –fundamental y asistencial–, luego como un derecho fundamental por conexidad, posteriormente como un derecho fundamental con relaciones a determinadas poblaciones –adulto mayor, personas en estado de discapacidad, población en estado de desplazamiento–, seguidamente como fundamental con relación a los contenidos del Plan Obligatorio de Salud y, finalmente, como un derecho fundamental *per se*.

[17] El Sistema General de Seguridad Social en Salud, en su conjunto, es un servicio público esencial. Es además un 'servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control están a cargo del Estado' (art. 4°, Ley 100 de 1993).

[18] La Constitución Política establece en su artículo 44 que el derecho a la salud de los niños, niñas y adolescentes es fundamental y tiene prevalencia sobre los derechos de los demás, así como que su asistencia y protección se encuentra bajo el amparo tanto de la familia como de la sociedad y el Estado, el Código de la Infancia y la Adolescencia desarrolla lo concerniente a la protección del derecho a la salud de la niñez de acuerdo al mandato constitucional y los tratados internacionales. Sentencia T-105 de 2014 Corte Constitucional

[19] Sentencia T-016 de 2017.

guerra exterior y a la grave perturbación del orden público– que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan una grave calamidad pública; declaratoria que ocurrirá por periodos de hasta treinta (30) días, sin que sumados excedan noventa (90) días en el año.

Con fundamento en lo anterior, y debido a la emergencia de salud pública causada por la pandemia del coronavirus Covid-19[20], el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de treinta (30) días calendario, y se determinó adoptar todas aquellas medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; declaratoria que fue nuevamente realizada mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el mismo término.

En virtud de ello, se ordenó el *aislamiento preventivo obligatorio* para todos los habitantes del territorio colombiano, inicialmente entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020[21], luego, entre el 13 y el 27 de abril de 2020[22], posteriormente ampliado hasta el 11 de mayo de 2020[23], luego hasta el 25 de mayo de 2020[24], extendido al 31 de mayo de 2020[25], después ampliado entre el 1 de julio de 2020[26] y el 15 de julio de 2020[27]. Actualmente, vigente hasta el 30 de agosto de los corrientes[28], pues a partir del 1 de septiembre de 2020, se dispuso el inicio de la fase de *Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable*, conforme al Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020.

Las anteriores medidas buscan mitigar la rápida propagación del coronavirus Covid-19, evitando el contacto personal, así que, esencialmente, ordenó el *aislamiento preventivo obligatorio* limitaba totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, salvo las excepciones previstas en las normas que

[20] Declaratoria realizada por la Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020.
[21] Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.
[22] Decreto 531 del 8 de abril de 2020.
[23] Decreto 593 del 24 de abril de 2020.
[24] Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.
[25] Decreto 689 del 22 de mayo de 2020.
[26] Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.
[27] Decreto 878 del 25 de junio de 2020.
[28] Decreto 1076 de 2020.

decretaron cada uno de los periodos de aislamiento, y para lo cual se ha facultado a gobernadores y alcaldes para adoptarlas instrucciones, actos y órdenes necesarios para la ejecución de la medida.

En contraste, el *Aislamiento Selectivo y Distanciamiento Individual Responsable* permite la habilitación de todos los espacios y actividades presenciales bajo el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud, excepto aquellas señaladas en el artículo 5 del Decreto 1168 de 2020, a saber, *(i)* los eventos de carácter público que impliquen aglomeración de personas, *(ii)* los bares, discotecas y lugares de baile, *(iii)* y el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio.

- **Programas de asistencia social focalizada y medidas adoptadas para hogares en condición de pobreza dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica**

Los programas de asistencia social pública buscan mejorar las condiciones de vida de personas y familias que carecen de ingresos económicos, mediante estrategias tendientes a reducir la desigualdad y los desequilibrios sociales, basadas en la solidaridad que compete al Estado como administrador de los recursos y los bienes públicos, el cual focaliza sus medidas de asistencia a grupos socialmente vulnerables[29]; ello, materializado en prestaciones económicas, en especie u otro tipo de beneficios tendientes a aliviar las cargas del sostenimiento familiar[30].

La política pública de asistencia social en Colombia, de anterior data ha contado con tres programas de focalización principales: *Familias en Acción, Jóvenes en Acción* y *Colombia Mayor*, los dos primeros actualmente liderados por el Departamento para la Prosperidad Social, que contemplan transferencias monetarias condicionadas, dirigidas a reducir la vulnerabilidad estos grupos sociales mediante la complementación de sus ingresos[31].

[29] GUARÍN-RAMÍREZ, Edgar Antonio; ROJAS-CLAROS, Armando. Asistencia Social y política social focalizada en Colombia. En: La medida de la solidaridad: responsabilidad del Estado y derecho de los asociados. Universidad Católica de Colombia. Bogotá, D.C.: 2018. ISBN: 978-958-5456-12-9.
[30] Corte Constitucional. Sentencia T-623 de 2016. Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo.
[31] Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Dirección de Transferencias Monetarias Condicionadas [En línea]. Disponible en: https://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/prg/Paginas/Transferencias-Monetarias-Condicionadas.aspx

Así, *Familias en Acción* entrega a las familias en condición de pobreza o pobreza extrema con niños, niñas y adolescentes, un incentivo económico *"para para la formación de capital humano, la 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 adolescencia"*[32]; incentivo que se otorga periódicamente en las modalidades de educación y salud, previo cumplimiento de los compromisos establecidos para cada modalidad[33], por parte de las familias inscritas en el programa.

Por su parte, *Jóvenes en Acción* apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, mediante transferencias monetarias destinadas a la continuación de sus estudios de educación superior, por lo que cobija a jóvenes que no cuenten con un título profesional universitario, pero se encuentren matriculados en el SENA o en alguna de las Instituciones de Educación Superior pública con convenio, y además, estén registrados en otros listados de focalización poblacional[34].

De otro lado, a cargo del Fondo de Solidaridad Pensional se encuentra el Programa de Protección Social al Adulto Mayor *Colombia Mayor*, enfocado en aumentar la protección de adultos mayores en estado de desamparo, indigencia, pobreza extrema, o que no perciben pensión; esto, a través de subsidios económicos directos e indirectos, en tanto los primeros son girados directamente a los beneficiarios, mientras que los segundos se materializan en servicios sociales básicos proporcionados mediante Centros de Bienestar.

Los programas descritos requieren de un trámite previo de inscripción, validación de documentos y condiciones de vulnerabilidad de los solicitantes y posterior habilitación para obtención de los distintos subsidios y beneficios, los cuales,

[32] Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Familias en Acción [En línea]. Disponible en: https://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx
[33] A saber, el incentivo de salud es entregado a cada familia con niños y niñas menores de 6 años, cada 6 meses, y exige la asistencia oportuna a las citas de valoración integral salud para la primera infancia en la respectiva IPS; a su turno, el incentivo de educación es entregado individualmente a 3 niños, niñas o adolescentes del núcleo familiar, cada 2 meses –con excepción del periodo vacacional de fin de año–, siempre que los menores se encuentren en el sistema escolar, asistan mínimo al 80% de las clases y no hubiesen perdido más de 2 años escolares.
[34] Es decir: Familias en Acción, Red Unidos, Sisbén III, RUV, censos indígenas y censos ICBF para jóvenes con medida de protección o responsabilidad penal del ICBF.

cualquiera que sea su modalidad, *"pretenden incorporar y proyectar una distribución equitativa del ingreso, mejorar la calidad de vida de los más vulnerables"*[35].

Ahora bien, teniendo en cuenta que las medidas adoptadas para conjurar los efectos de la crisis derivada de la pandemia de Covid-19, especialmente el aislamiento preventivo obligatorio, afecta ostensiblemente la dinámica económica nacional y el mínimo vital de los hogares más vulnerables, el Gobierno Nacional dispuso medidas excepcionales para brindar apoyos económicos a la población más desprotegida, como pasa a verse.

El Decreto 488 del 27 de marzo de 2020, habilitó el retiro parcial de cesantías para trabajadores que hubiesen presentado disminución en sus ingresos mensuales, y el Mecanismo de Protección al Cesante, aplicable –*grosso modo*–a trabajadores cesantes, dependientes o independientes cotizantes categoría A y B, que hayan realizado aportes a una Caja de Compensación Familiar durante un (1) año, continuo o discontinuo, en el transcurso de los últimos cinco (5) años.

Así mismo, mediante el Decreto 518 del 4 de abril de 2020, se creó el Programa *Ingreso Solidario*, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consistente en una transferencia monetaria no condicionada en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de *Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor* o la compensación del IVA, instrumento al que se hará referencia más adelante, por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

Finalmente, el Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, ordenó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria para las personas beneficiarias de los programas *Familias en Acción, Adulto Mayor y Jóvenes en Acción*; también, dispuso la implementación expedita de la *compensación del impuesto sobre las ventas –IVA–*, prevista en el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y reglamentada por el Decreto 419 de 2019, correspondiente a

[35] Tribunal Administrativo del Meta, Sala de Decisión Oral Nº 2. Sentencia del 12 de mayo de 2020. Magistrado Ponente: Carlos Enrique Ardila Obando. Radicación: 50001-23-33-000-2020-00353-00.

una suma fija en pesos, transferida bimestralmente, con el fin de generar mayor equidad en el sistema de impuesto sobre las ventas.

Debe mencionarse, que mediante Decreto 659 del 13 de mayo de 2020, se ordenó una nueva entrega la transferencia adicional no condicionada para los beneficiarios de *Familias en Acción, Adulto Mayor* y *Jóvenes en Acción*, establecida por el término que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020**.**

- **Ingreso solidario.**

Conforme se indicó en un acápite precedente, este programa tiene su origen en el Decreto Legislativo 518 de 2020, que dispuso su creación con la consolidación de una base maestra por parte del Departamento Nacional de Planeación, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del cual se dispuso la entrega de transferencias monetarias no condicionadas -auxilio de $320.0001-, 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, 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.

Por lo anterior, el Departamento Nacional de Planeación expidió la Resolución No. 1093 del 6 de abril de 2020, mediante la cual se establecen los beneficiarios del Programa Ingreso Solidario y se adopta el Manual Operativo, y de acuerdo con este último se observa el procedimiento que se surte desde la consolidación de información hasta la disposición de la transferencia, como se extrae a continuación.

En cuanto al proceso de focalización, indica que la base maestra se estructuró a partir de la información que reposa en el Sisbén, entendido como la principal herramienta de focalización para los programas sociales en el país -Decreto 441 de 2017-, pues permite la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas del Gobierno nacional y de los gobiernos territoriales y dan información de la ubicación de los hogares. Así mismo, se utilizó la información más reciente -Sisbén

III o Sisbén IV-, lo que indica que en la base de datos están incluidas encuestas con fecha reciente (Sisbén IV) y encuestas con fechas más antiguas (Sisbén III).

Seguidamente, se realiza el cruce de información con otras bases de datos o registros administrativos, y luego para generar marcas de información pertinente para la base, se realizan cruces con registros de: *a) Programas:* titulares de Familias en Acción (Prosperidad Social); beneficiarios de Colombia Mayor (Ministerio del Trabajo); beneficiarios de Jóvenes en Acción (Prosperidad Social); beneficiarios de Generación E (Ministerio de Educación Nacional); Primera Infancia (ICBF) niños y niñas beneficiarios, madres gestantes, niños y niñas de nacionalidad venezolana beneficiarios; y beneficiarios del Esquema de Compensación de IVA; y *b) Características de la población:* víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV); y Base de Datos Única de Afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud (BDUA).

Con la información que se obtiene de hogares en los que ningún miembro es beneficiario de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor y Compensación del IVA, se marcan como no cubiertos por programas, teniendo en cuenta además que quienes se encuentren reportados en Sisbén III, debe tener un puntaje menor o igual a 30 y fecha de encuesta posterior al 1 de junio de 2018; se continúa con la etapa de identificación de beneficiarios bancarizados y no bancarizados, que se realizó por el DNP con el apoyo del programa Banca de las Oportunidades, administrado por Bancóldex, para lo cual también se detalla un procedimiento[36] para el cruce de la base.

---

[36] "***1.*** *Identificación y conformación de los potenciales beneficiarios (hogares no cubiertos, incluyendo solo las personas mayores de 18 años). Esta información fue remitida a Banca de las Oportunidades. Responsable: DNP.*
2. *Definición de los criterios para escoger al beneficiario de cada hogar de esta manera: dar prioridad a las personas con productos financieros activos, entre los anteriores, dar prioridad al jefe del hogar o a su conyuge, entre los anteriores, dar prioridad a los depósitos electrónicos entre los anteriores, dar prioridad a la mujer y entre los anteriores, dar prioridad a los de mayor edad. Responsable: MHCP.*
3. *Cruce de la base de datos de los potenciales beneficiarios con la base de datos de las entidades financieras reportados a la central de información TransUnión con corte a 31 de diciembre de 2019, para identificar a las personas con productos de depósito (cuenta de ahorros activa, cuenta de ahorro de trámite simplificada, cuenta de ahorro electrónica y depósito electrónico) Responsable: Banca de las Oportunidades.*
4. *Cruce de la base de datos de potenciales beneficiarios con las bases de datos de los adultos incluidos financieramente en el primer trimestre de 2020 y que tienen productos de depósito simplificados de Movii, Davivienda, Bancolombia y AvVillas. Responsable: Banca de las Oportunidades.*
5. *Segmentación de la base de datos de beneficiarios en la población bancarizada y no bancarizada. Responsable: Banca de las Oportunidades.*

Asimismo, se hace la previsión de que el DNP efectuará el retiro de potenciales beneficiarios de la lista inicial de focalización, a partir de los resultados de los cruces de bases de datos, donde se encuentre que no cumplen con los requisitos para pertenecer al programa, realizando una primera verificación contra los últimos registros disponibles de bases de datos de los potenciales beneficiarios (ADRES y PILA), siendo causales de exclusión del proceso: el fallecimiento (ADRES), tener un IBC por encima de 4 SMMLV (PILA) en último mes y haber cotizado en el último mes (PILA); y estar en el régimen de excepción. Posteriormente, el DNP envía el listado de potenciales beneficiarios a las entidades financieras, quienes deberán realizar verificación de saldos de las cuentas activas, y podrán poner en conocimiento del DNP a aquellos cuyo saldo en cuenta de depósito supere los $5.000.000[37], para que se determine su retiro. Se advierte que los hogares retirados deberán ser reemplazados por el hogar inmediatamente siguiente en el ordenamiento siempre y cuando cumplan con las demás condiciones, y que quienes fueron notificados como beneficiarios y no cumplan los requisitos o que voluntariamente soliciten el retiro del mismo, podrán notificarlo a la página web.

Adicionalmente, las entidades financieras deberán reportar al DNP la información con registros de cuentas de depósito a las cuales no se les pudo realizar el abono.

Ahora, en cuanto a la conformación de base de no bancarizados y proceso de apertura de cuenta de depósito, refiere haber surtido los siguientes pasos: *«1. Conformación de una base de datos de la población no bancarizada. Responsable: DNP. 2. DNP remite a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones -PRST- (Comcel, Telefónica, Colombia Móvil, Avantel, ETB, Virgin, Flash Mobile, Móvil Éxito y Suma) la base de datos, quienes deberán*

---

6. *Envío de la base de datos de la población no bancarizada al Departamento de Planeación Nacional. Responsable: Banca de las Oportunidades.*
7. *Conformación de base de datos de los potenciales beneficiarios con productos de depósito en cada entidad financiera y envío a cada entidad de la base para la verificación del registro identificado en las actividades 2 y 3. Responsable: Banca de las Oportunidades.*
8. *Verificación de las bases de datos de las personas con productos de depósito efectivamente activos a partir de las bases con potenciales beneficiarios enviadas en la actividad 7. Responsable: Entidades financieras.*
9. *Recepción de las bases de datos remitidas por cada entidad financiera y envío de cada una de ellas al Departamento de Planeación Nacional. Responsable: Banca de las Oportunidades."*
[37] *"Esta suma equivale a un ingreso aproximado que requieren los hogares para tener seguridad económica por dos meses y no caer en condición de pobreza. Estos umbrales corresponden a los valores definidos en las metodologías de clase media de Banco Mundial, DNP y DANE"*

identificar si la persona registrada en la base de datos es cliente y qué tecnología utiliza (2G, 3G o 4G). Responsable: DNP y operadores de telefonía celular. 3. A partir de la información remitida por los operadores de telefonía celular y de los criterios definidos por el MHCP, el DNP segmenta a los potenciales beneficiarios entre las entidades financieras. Posteriormente, DNP envía listado de clientes con dicha asignación a los operadores de telefonía celular. Responsable: DNP y MHCP. 4. Los operadores de telefonía celular envían un mensaje de texto SMS indicándole al usuario que es beneficiario del Programa de Ingreso Solidario y el link de la aplicación de la entidad financiera que debe descargar. Responsable: Operadores de Telefonía Celular. 5. A partir de esta información se realiza la apertura de una cuenta de depósito digital, y la entidad financiera le transfiere el beneficio. Responsable: Ministerio de Hacienda y Crédito Público y entidades financieras.».

Finalmente, en el proceso de entrega, se hace alusión a la transferencia, iniciándose con los hogares que registran productos de depósitos activos, y posteriormente, mediante bancarización digital y tradicional, se realiza el pago a los hogares no bancarizados; informándose los mecanismos de entrega de la transferencia mediante mensajes de texto, y la entrega será progresiva, a través de pico y cédula.

- **Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor, y Compensación del IVA.**

Conforme ya se expuso, con fundamento en la declaratoria del Estado de Emergencia - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020- el Gobierno Nacional mediante el Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, dispuso el pago de una transferencia monetaria adicional, en los diferentes programas que con anterioridad se habían implementado, encontrándose a cargo de Prosperidad Social.

Así, se tiene que el programa *Familias en Acción* «*es el que entrega a todas aquellas familias pobres y pobres extremas con niños, niñas y adolescentes un incentivo económico condicionado que complementa sus ingresos para la formación de capital humano, la 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 adolescencia»[38], siendo así un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la 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 adolescencia.

Se encuentra regulado por la Ley 1532 del 7 de junio de 2012, que en el artículo primero facultó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para regular las acciones, planes y mecanismos, esta norma tuvo una reciente modificación por la Ley 1948 de 2019. En virtud de lo anterior, Prosperidad Social, mediante Resolución No.01691 del 19 de junio de 2019, adoptó el Manual Operativo del programa Más Familias en Acción -Versión 5, que se complementa con guías operativas, en las cuales se establecen las metodologías y procedimientos específicos para cada uno de los procesos operativos del programa.

La operatividad, se encuentra organizada por las respectivas Alcaldías municipales como responsables directas del funcionamiento del programa en el municipio. En el marco de sus competencias, se garantiza una oferta adecuada, eficiente y oportuna de los servicios de educación y salud para la atención a las familias participantes. Igualmente, está el enlace municipal, quien actúa como el delegado directo del alcalde para los procesos operativos y representante del programa en la respectiva jurisdicción, y debe coordinar y apoyar la ejecución de las acciones del componente de bienestar comunitario. También se compone la operatividad por el Enlace Indígena, elegido por la asamblea general de la respectiva comunidad y nombrado por la respectiva Alcaldía Gobernación, actuando como el delegado directo de la autoridad ante el municipio o corregimiento, para los procesos operativos.

Conforme al artículo 24 de la Ley 1176 de 2007, la focalización poblacional es el proceso operativo por medio del cual el programa Mas Familias en Acción garantiza que el gasto social se asigne a las familias de los grupos poblacionales más vulnerables, y se centra específicamente en las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, en la misma condición víctimas del desplazamiento forzado y familias indígenas.

[38] https://www.prosperidadsocial.gov.co/que/fam/famacc/Paginas/default.aspx

El programa ejecuta sus acciones por medio de los componentes de salud y educación; otorgándose el incentivo de *salud* a familias con niños menores de 6 años, con el fin de complementar el ingreso dirigido a mejorar la salud de estos menores durante la etapa crítica de su crecimiento, entregándose un solo incentivo por familia independientemente del número de niños que se encuentren en ese rango de edad. Por su parte, el incentivo de *educación* se concede a las familias con niños, niñas y adolescentes - NNA, en edad escolar que cursen los grados de transición a undécimo, con el fin de estimular la asistencia escolar, aumentar los años de escolaridad y reducir la deserción escolar, se hace entrega de un incentivo por cada niño, niña o adolescente, con un máximo de tres beneficiarios por familia.

El programa *Jóvenes en Acción*, apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad con la entrega de dinero condicionada al cumplimiento de compromisos como culminar estudios técnicos, tecnológicos o profesionales. Los jóvenes elegibles deben ser bachilleres entre 16 y 24 años y pertenecer al menos a uno de los siguientes grupos: que hagan parte de Sisbén III, Red Unidos, Registro Único de Víctimas en condición de desplazamiento, estar en listas censales de jóvenes indígenas o con medida de adoptabilidad o responsabilidad penal del ICBF; y luego de cumplir con los criterios de focalización poblacional y territorial, deben haber iniciado formación en el SENA o en alguna IES (Institución de Educación Superior) en convenio con Prosperidad Social cumpliendo otros requerimientos.

Por su parte, el programa *Colombia Mayor* brinda protección a los adultos mayores que se encuentran desamparados, los que no cuentan con una pensión o ingreso económico, viven en la indigencia o en la extrema pobreza; cuenta con más de un millón quinientos mil beneficiarios, y las Alcaldías son quienes cumplen la ejecución y seguimiento.

Como novedad, tras la declaratoria del Estado de Excepción, a través del Decreto 419 del 18 de marzo de 2020, se reglamentó el artículo 21 de la Ley 2010 de 2019 y se adicionó el Decreto 1625 de 2016, fijando los criterios para el reconocimiento y pago de la *Compensación del IVA* a favor de la población más vulnerable.

Esta medida de apoyo económico, tiene como propósito que las familias con menores ingresos reciban recursos que alivianen el impacto del impuesto que grava el consumo de productos y servicios de las personas más vulnerables, tendiente a beneficiar a los setecientos mil hogares más pobres de *Familias en Acción*, y trescientos mil de la lista de priorizados del programa *Colombia Mayor*; y consiste en una devolución por el valor de $75.000 cada dos meses por medio de consignación directa o pago electrónico.

Como criterios para determinar el orden de beneficiarios, se definió la focalización geográfica a partir de la medición de pobreza en el Censo Nacional de Población y de Vivienda 2018, ordenándose los municipios por orden descendente con el objetivo de priorizar los que tienen mayor incidencia de pobreza. Por otro lado, se definió la focalización poblacional o cruce con los registros administrativos de los beneficiarios activos de los programas ya indicados, identificando los hogares más vulnerables conforme a la base del Sisbén III y Sisbén IV.

Prosperidad Social y el Ministerio del Trabajo son las encargadas de hacer los procesos antifraudes correspondientes para minimizar el riesgo de entregar el beneficio a hogares que no requieren la ayuda y hacen la correspondiente transferencia a través de los canales definidos.

- **Hogar Gestor y Canastas Nutricionales del ICBF.**

Con el fin de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF-, ha implementado una serie de programas en apoyo, entre ellos el *Hogar Gestor,* cuyos lineamientos técnicos se encuentran en el Documento ICBF No. LM09.PN13 del 7 de mayo de 2017[39]; que brinda apoyo a las familias vulnerables, que por su precaria situación económica pueden afectar gravemente los derechos y el desarrollo integral de los menores de edad. Dentro de los criterios de identificación, se encuentran familias: *i)* clasificadas en los niveles 1 o 2 del Sisbén, *ii)* no registradas en el Sisbén, cuyo ingreso per cápita sea inferior a un cuarto (¼) del SMLMV, *iii)* monoparentales con uno o más niños con discapacidad múltiple; y niños, niñas y adolescentes: *iv)* sin

[39] https://www.minsalud.gov.co/Lineamientos/Lineamientos%20T%C3%A9cnicos%20de%20Hogares%20Gestores%202007.pdf

red de apoyo familiar, *v)* vinculados a actividad laboral para contribuir al sustento familiar, *vi)* abandonados parcialmente por sus padres o responsables, o por estar privados de la libertad, o tener enfermedad o incapacidad física o mental, *vii)* sin acceso a servicios sociales de educación, salud, nutrición, desarrollo integral, por carencia de recursos económicos, *viii)* con discapacidad o limitación física o sensorial o mental o enfermedad grave, crónica, degenerativa o incapacitante, y *ix)* cuyo padre, madre, proveedor o cuidador principal presenten discapacidad, padezcan de enfermedad crónica o sean mayores de 65 años.

Así, determinada alguna de las anteriores situaciones, se establece el perfil de vulnerabilidad, teniendo presentes los parámetros: topológico, de filiación, sociocultural, de vulnerabilidad social, histórica y evolutiva, jurídica, y de dinámica relacional; y seguidamente, se clasifica la situación del menor en vulnerabilidad alta, moderada, o baja, con el fin de conocer las necesidades de orientación y acompañamiento para el mejoramiento de las condiciones de vida de la familia, y con posterioridad, se elabora un «*Pacto Familiar»*, con el propósito de potenciar factores protectores y reducir factores de riesgo, incluyéndose para su cumplimiento: metas, prioridades, acciones o estrategias y responsabilidades tanto de la entidad competente que asume el caso, como de la familia; con el fin de determinar y evaluar los avances y transformación progresiva de las condiciones familiares.
Adicionalmente, el programa contempla, a corto plazo la posibilidad de entregar mensual o bimensualmente un aporte que contribuya a satisfacer necesidades básicas y/o generar otros ingresos para el sostenimiento familiar, y a largo plazo, reorientar y suministrar información que apoye a la familia en la búsqueda de alternativas sociolaborales para fortalecer la capacidad de autosuficiencia o autogestión, e impulsarlas en la generación de proyectos productivos que les permitan sostenibilidad.

Por otro lado, se adelanta el programa *Canasta Nutricional,* para el cual, debe cumplirse con un procedimiento y requisitos, con el fin de que la entidad establezca el perfil y categorización frente a la modalidad aplicable en cada caso: *i)* institucional, *ii*) familiar, *iii)* propia, o *iv)* comunitaria, que se explican a continuación.

Así, la modalidad *institucional*[40], funciona en espacios especializados para atender a las niñas y los niños en la primera infancia, así como a sus familias o cuidadores, y su atención está a cargo de un equipo interdisciplinario con el fin de potenciar el desarrollo integral de niñas y niños de primera infancia a través de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral. De esta categoría hacen parte los niños prioritariamente en el rango de edad de 2 a 4 años con 11 meses y 29 días, y también pueden atenderse niños entre los 6 meses y 2 años, cuando su condición así lo amerite, y la entidad cuente con las condiciones de atención requeridas, y menores hasta los 5 años, 11 meses y 29 días, siempre que no haya oferta de educación preescolar –transición-, en su entorno cercano. Para lo anterior, se realiza una focalización o «*proceso mediante el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable»*, prevista en el artículo 94 de la Ley 715 de 2001, y en el artículo 24 la Ley 1176 de 2007; posteriormente, determinando el perfil de vulnerabilidad y el cumplimiento de requisitos, se formaliza el cupo con la presentación de la documentación requerida por la entidad.

La modalidad *familiar*[41], se creó como una propuesta de educación con el fin de dar respuesta de atención en territorios rurales, rurales dispersos, y algunas zonas urbanas, a través de la cual se promueve el desarrollo integral de la primera infancia en entornos más cercanos y propios a sus condiciones, con el acompañamiento de las familias y sus cuidadores en los procesos de crianza; sus beneficiarios son los niños y niñas en primera infancia, desde la gestación hasta 4 años, 11 meses y 29 días, con familias fortalecidas en sus interacciones y capacidades de cuidado y crianza, quienes pueden acceder a servicios de Desarrollo Infantil en Medio Familiar (DIMF) y Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar –Familia, Mujer e Infancia (HCB FAMI).

Por su parte, la modalidad *propia*[42] pretende potenciar el desarrollo integral a través de la educación inicial con estrategias y acciones pertinentes, oportunas y de

[40] https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo12.pp_manual_operativo_modalidad_institucional_v5.pdf
[41] https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo13.pp_manual_operativo_modalidad_familiar_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v5.pdf
[42] https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo14.pp_manual_operativo_modalidad_propia_e_intercultural_v4_0.pdf

calidad respondiendo a las características propias de sus territorios y comunidades, y está dirigida a mujeres gestantes y niños hasta los 4 años, 11 meses y 29 días de edad, que requieren de una atención integral e intercultural, en coherencia con su identidad cultural. Sin perjuicio de lo anterior se atienden niños hasta de 5 años, 11 meses y 29 días, siempre y cuando no haya oferta de educación preescolar -grado transición-, en su entorno cercano.

Finalmente, la modalidad *comunitaria*[43], busca promover el desarrollo integral de los niños, a través de acciones pedagógicas para el goce efectivo de sus derechos, la protección integral, y la participación activa de la familia, comunidad y entidades territoriales, según las particularidades, ofreciendo atención a niños desde los 18 meses hasta los 4 años, 11 meses y 29 días, que habitan en zonas urbanas o rurales, pertenecientes a familias focalizadas de acuerdo con los criterios definidos por el ICBF y las características del servicio; aclarando que solo puede atenderse un niño por UDS, o con discapacidad**.**

- **Formulación de políticas públicas**

La gestión de las problemáticas sociales y la garantía de ciertos derechos –generalmente aquellos cuyo cumplimiento no es inmediato– requieren de una concatenación de acciones encaminadas a resolver dichos asuntos –atender los problemas sociales y satisfacer derechos–, conocidas como políticas públicas, cuya formulación permite orientar la gestión estatal para alcanzar determinados objetivos[44], situación que requiere la interacción de distintos actores públicos e incluso privados, sobre la base de una necesidad de tipo colectivo o que afecte a gran parte de la población[45].

Al respecto, la Corte Constitucional ha considerado que:

[43] https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo15.pp_manual_operativo_modalidad_comunitaria_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v5.pdf
[44] Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Formulación e Implementación de Políticas Públicas. [diapositivas]. Santiago de Chile. 2011.
[45] HENAO VARGAS, Ana Carolina; VELÁSQUEZ, Ítalo Andrés. Guía Teórica y Metodológica para la Elaboración de Políticas Públicas de Derechos Humanos. Instituto Colombiano de Derechos Humanos. Medellín, 2016. ISBN: 978-958-56051-0-7.

"cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, 'lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos'. Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte señaló que, si bien el accionante 'no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan'"[46].

Así, señala que la formulación de políticas públicas es atribuible específicamente al ejecutivo y al legislativo, quienes en virtud de la Constitución están obligados *"a tomar medidas destinadas a la satisfacción de derechos fundamentales a través, por ejemplo, de la formulación de los planes de desarrollo"*[47].

En ese sentido, ha precisado la Corte que *"no corresponde a los jueces constitucionales ni definir ni establecer qué problemas serán atendidos públicamente. Tampoco es su deber ni su función diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas correspondientes que, por medio de la participación democrática se adopten"*[48], pues ello implicaría reemplazar o suplantar a quien constitucional y legalmente atañe el deber; lo cual es distinto a que el juez constitucional pueda intervenir o impartir órdenes que aseguren que la autoridad correspondiente decida adoptar las acciones a que haya lugar, cuando esta no las ejerza u omita tomar las medidas adecuadas.

Bajo los anteriores lineamientos generales, procede la Sala a analizar el asunto puesto a su consideración**.**

- **Caso Concreto**

La señora Sachely Suinari Walters Dawkins, acude a la presente acción constitucional en nombre propio y en representación de su hija menor, afirmando

[46] Corte Constitucional. Sentencia C-620 de 2016. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.
[47] Ibidem.
[48] Corte Constitucional. Auto 041 de 2011. Magistrada Ponente: María Victoria Calle Correa.

que debido a la actual declaratoria de Estado de Emergencia, se encuentra sin los medios económicos para proveer el sustento de su familia, siendo madre cabeza de hogar, conforme lo informó la accionante.

Ahora, como respaldo de lo manifestado, en torno a que la accionante y su hija menor conforman una familia de limitados recursos, obra en el expediente prueba del registro en la base certificada de Sisbén III a corte mes de julio de 2020, observándose un puntaje de 24,47. Entonces, del aludido reporte se infiere que el núcleo familiar no cuenta con elevada solvencia económica, pues sus miembros se hallan registrados en el Sisbén.

Teniendo en cuenta lo anterior, y con el fin de determinar si la demandante y su hija menor, gozan actualmente o tienen derecho a gozar de algún beneficio o subsidio por parte de las distintas entidades del Estado, pues en su mayoría emplean el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales – Sisbén- como herramienta de selección de beneficiarios del gasto social, la Sala debe verificar si de las entidades accionadas en este caso, alguna le corresponde suministrar subsidios dinerarios o en especie, para lo cual, se desprende de las contestaciones lo siguiente:

El Departamento Administrativo de la Presidencia, informó que "*Para garantizar y salvaguardar a la población más vulnerable se profirieron varios Decretos entre ellos:*

- El Decreto del 22 de marzo de 2020, "*Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*"
- El Decreto 659 del 13 de mayo de 2020, "*por medio de los cuales se autorizó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor y Jóvenes en Acción*".
- Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020, "*Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*"
- Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020, "*Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*"

- El Decreto 535 del 10 de abril de 2020, "*Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas – IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*"
- El Decreto 579 del 15 de abril de 2020, "*Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*"
- Decreto 441 del 20 de marzo de 2020*, "Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020"*
- El Decreto 465 del 23 de marzo de 2020*, ""Por el cual se adiciona el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la adopción de disposiciones transitorias en materia de concesiones de agua para la prestación del servicio público esencial de acueducto, y se toman otras determinaciones en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno nacional a causa de la Pandemia COVID-19*
- El Decreto 464 del 23 de marzo de 2020*, "Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020", por medio del cual se ordenó que los servicios de telecomunicaciones incluidos los servicios de radiodifusión sonora, los de televisión y los servicios postales, son servicios públicos esenciales.*
- Decreto Legislativo 517 del 4 de abril de 2020*, "Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el* Decreto 417 de 2020*", se adoptó el pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, mediante el cual se estableció que las empresas comercializadoras que presten el servicio de energía eléctrica y gas podrán diferir a 36 meses el costo del consumo básico o de subsistencia a los estratos 1 y 2, sin que pueda trasladarse al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.*
- Decreto 528 del 7 de abril de 2020*, "Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", mediante el cual se adoptó el pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.*
- El Decreto 749 del 28 de marzo de 2020*, "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" mediante el cual se permitió la circulación de personas en 43 casos y se ordenó a los alcaldes y gobernadores, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio.* (cursivas y negrillas del informe presentado por la demandada)

Teniendo en cuenta lo expuesto por la **Presidencia de la Republica-Departamento Administrativo de la Presidencia**, en su escrito de contestación, observa este Tribunal que, mediante un gran número de actos expedidos dentro del marco de la emergencia, el gobierno nacional ha venido adoptando medidas para mitigar el impacto de la crisis originada por la pandemia, en todo el territorio nacional.

Sin embargo, en esta oportunidad se hace necesario que la Sala declare improcedente la tutela respecto de esta demandada, en razón a la falta de legitimación en la causa por pasiva de la misma, con base en lo que brevemente se pasa a explicar:
El artículo 56 de la Ley 489 de 1998 dispone que la Presidencia de la República está organizada en forma de Departamento Administrativo y su objeto misional, según el artículo 1° del Decreto 1784 del 4 de octubre de 2019, consiste en *"asistir al presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y prestarle el apoyo administrativo necesario para dicho fin".*

Ahora bien, en virtud del referido artículo 1 del Decreto 1784 de 2019 *"El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República tendrá como denominación abreviada la de 'Presidencia de la República', la cual será válida para todos los efectos legales".*

Para el cumplimiento de ese objeto misional, el artículo 4 del mismo Decreto 1784 de 2019 establece funciones puntuales.[49]

Por su parte, el artículo 189 de la Constitución Política, establece las funciones que

[49] "Artículo 4. Funciones generales. (…….)".

corresponde ejercer al presidente de la República en su calidad de *"Jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa*".[50]

Lo anterior, a efectos de precisar que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene la competencia para adoptar lo solicitado por la accionante en su escrito de tutela, esto es, *incluirla al programa de subsidios "ingreso solidario" y entrega de mercados, asumir el pago de arriendo y servicios públicos durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria y asistencia médica domiciliaria*; sino, que todas sus funciones se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al señor Presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones, que son principalmente las consignadas en el artículo 189 de la Constitución.

En conclusión, el DAPRE y el presidente no tienen legitimación en la causa dentro del presente proceso, por cuanto dentro de sus competencias no existe ninguna que se relacione con la materia que aquí es objeto de debate y tampoco es posible identificar alguna que pudiera tener nexo de causalidad con la presunta afectación narrada por la actora.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al descorrer el traslado para contestar la presente acción de tutela, argumenta que la misma es improcedente por la falta de algunos requisitos como i) No acreditar la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales y ii) No acreditar el requisito de subsidiariedad ni la configuración de un perjuicio irremediable.

De igual manera, manifiesta que en la acción de tutela de la referencia no se acredita ninguna acción u omisión proveniente de las entidades accionadas que vulnere o amenace los derechos fundamentales de la accionante.

Entre as funciones legales que tiene esta entidad encontramos: planear, administrar y controlar el sistema público presupuestal del Presupuesto General de la Nación, participar en la elaboración del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo y

[50] "Artículo 189. Corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:
(……)".

elaborar el Proyecto de Ley anual del Presupuesto en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y los demás organismos, de los cuales la Ley les haya dado injerencia en la materia.

Si bien, mediante el Decreto legislativo 518 de 2020, fue creado el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, bajo la administración del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; recientemente fue subrogada la competencia de esta entidad y de la del Departamento Nacional de Planeación en cabeza del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (ver Resolución 01329 del 22 de julio de 2020 "*Por la cual se modifica la resolución No. 01215 del 06 de julio de 2020 "Por medio de la cual se reglamenta la administración y operación del Programa de Ingreso Solidario y se adopta su Manual Operativo y se corrige un yerro formal de la misma*".

Teniendo en cuenta lo anterior, la presente acción constitucional se torna improcedente respecto de esta entidad, por falta de legitimación en la causa por pasiva y así será declarada por esta corporación.

En ese mismo sentido, se declarará la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la **Secretaría Distrital de Integración Social-SDIS**, toda vez que si bien es cierto, tiene por objeto *orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgo social, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social*; no es menos cierto que se trata de una entidad que desarrolla sus acciones normativamente para la población vulnerable que reside en la ciudad de Bogotá D.C., de conformidad con las funciones establecidas en el Decreto Distrital 607 de 2007. Situación, que no le permite legalmente disponer de recursos para la atención de necesidades a personas que vivan fuera del perímetro territorial, es así que tanto los criterios para

la obtención de servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social, y la implementación de las ayudas humanitarias en el marco del Sistema Bogotá Solidaria en Casa, establecen como requisito de punto de partida el estar residiendo en la ciudad capital.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el Decreto Distrital 607 de 2007, Decreto Distrital 093 de 2020, Decreto Distrital 108 del 8 de abril de 2020 y la Resolución 825 de 2018 de la Secretaría Distrital de Integración Social.

Empero, la entidad demandada al contestar la tutela informó:

> ***"…..consultado el número de identificación de la accionante, en el Sistema de Identificación y Registro de Beneficiarios -SIRBE,*** *la señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS, no aparece registrado en el mismo.*
>
> *De igual manera,* ***en Bogotá te Escucha, Sistema Distrital de Gestión de Peticiones Ciudadanas, no se evidencia petición alguna por parte de la accionante, con respecto a la obtención de servicios de la entidad".*** (cursivas y negrillas fuera del texto)

Lo antes dicho, corrobora que la tutelante no reside en la ciudad de Bogotá D.C., así como tampoco se encuentra cobijada por las disposiciones contenidas en la norma que rige esta entidad y su funcionamiento, razón suficiente para desvincularla del presente trámite constitucional en esta instancia.

Respecto del **Departamento Nacional de Planeación**, se tiene que:

El Decreto 1082 de 2015 "DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL" modificado por el Decreto 441 de 2017**,** articulo 2.2.8.2.1 frente a las competencias del DNP en cuanto al Sisbén dispone:

> *"Para la implementación, actualización, administración y operación del Sisbén, corresponde al DNP:*

1.Dictar los lineamientos metodológicos, técnicos y operativos necesarios para la implementación y operación del Sisbén.

2. Coordinar y supervisar, a través de la Dirección· de. Desarrollo Social o la dependencia que haga sus veces, la organización, administración, implementación, mantenimiento, procesos de validación y controles de calidad, actualización 'y consolidación de las bases de datos que conforman el Sisbén.

3. Diseñar, a través de la Dirección de Desarrollo Social o Ia dependencia que haga sus veces, la ficha de caracterización socioeconómica.

4. Diseñar y desarrollar las herramientas tecnológicas requeridas para la recopilación y administración de la información registrada en el Sisbén.

5. Establecer la metodología, el trámite e instrumentos para adelantar los procesos de validación y control de calidad de la información registrada en el Sisbén.

6. Definir los criterios de ingreso, suspensión y exclusión de las personas de las bases de datos.

7. Aplicar los procesos de validación y control de calidad de la información, de conformidad con lo señalado en el presente Título, para lo cual, entre otros, podrá realizar los cruces de información necesarios para la depuración y actualización de la información.

8. Certificar y publicar la base de datos nacional certificada del Sisbén, en los plazos que establezca para tal fin.

9. Definir las fechas de corte y los términos y condiciones de envío de información por parte de las entidades territoriales y de la publicación de la base nacional certificada del Sisbén o de los registros certificados.

10. Realizar capacitaciones para la actualización de la metodología, el software y nuevas herramientas que implemente el DNP.

11. Las demás establecidas en el presente Decreto y las requeridas para el correcto funcionamiento del Sisbén…"

Ahora bien, con relación a la consolidación, validación y publicación de la información registrada en el Sisbén, le corresponde al DNP depurar la base de datos que alimentan las entidades territoriales[51] que se denomina "base bruta municipal o distrital" según corresponda.

[51]Las competencias de las Entidades Territoriales con respecto al Sisbén son:

• 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.

A su vez el Decreto 1082 de 2015 "DECRETO ÚNICO REGLAMENTARIO DEL SECTOR ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN NACIONAL" modificado por el Decreto 441 de 2017**,**

Se colige de lo anterior, que la entidad pese a oponerse a las pretensiones de la tutela por considerar que no tiene legitimación en la causa por pasiva dentro de este asunto, le corresponde algunas funciones relacionadas con la base de datos del SISBEN[52], lo que permite concluir que eventualmente resulte siendo garante de algún derecho fundamental que aquí se discute, por cuanto la accionante se encuentra registrada en el SISBEN y junto con el Departamento Archipiélago también demandado, les compete la depuración y actualización de los datos de beneficiarios que en su mayoría aplican para las ayudas que se persiguen mediante este mecanismo constitucional durante la declaratoria de emergencia.

No obstante, en su escrito, el DNP señala que, salvo las generalidades, competencias y consulta de la información pública del Sisbén disponible en la página www.sisben.gov.co remitida en casos anteriores, no cuenta con información adicional para rendir en relación con este caso particular.

---

artículo 2.2.8.2.4 establece:

"Para la implementación, actualización, administración y operación del Sisbén en los municipios o distritos, estos dispondrán de los recursos técnicos, logísticos y administrativos necesarios para el adecuado funcionamiento de la dependencia que se encuentre a cargo de esta labor, en los términos que define la Ley 715 de 2001. Así mismo, acorde con su autonomía administrativa y financiera, determinarán la implementación de un administrador del Sisbén.

El administrador municipal o distrital del Sisbén desarrollará las siguientes actividades:

1. Implementar, actualizar, administrar y operar la base de datos, de acuerdo con los lineamientos definidos por el DNP.
2. Instalar y configurar el software o herramienta tecnológica dispuesta y provista por el DNP para la aplicación del Sisbén.
3. Enviar la información de los registros y otra que se requiera en los términos y condiciones establecidos por el DNP.
4. Velar por la reserva y actualización de la información registrada en el Sisbén.
5. Facilitar el acceso y uso de la base de datos certificada a las entidades y programas sociales del municipio o distrito.
6. Velar por el correcto uso de la base de datos y la información que esta contiene.
7. Ejecutar los lineamientos dictados por el DNP para la operación del Sisbén.
8. Las demás requeridas para el correcto funcionamiento del Sisbén.

Lo establecido en este artículo, se desarrollará de acuerdo con los lineamientos que determine el DNP.

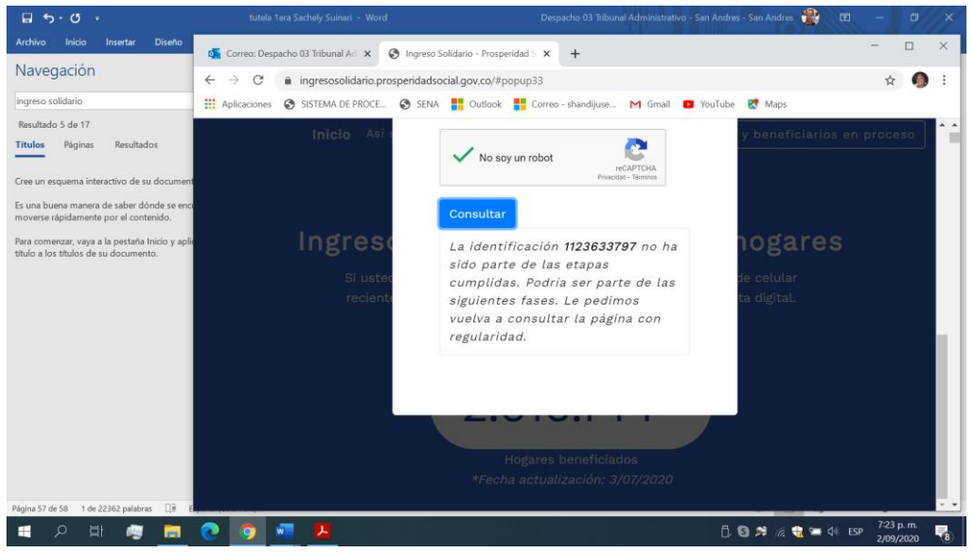
Parágrafo. El administrador municipal o distrital del Sisbén será responsable de la calidad de la información que se registre en la base de datos. Cuando el DNP evidencie la aplicación indebida de encuestas, presuntas falsedades o deficiencias en el seguimiento de los lineamientos técnicos respectivos, podrá recomendar a la entidad territorial el cambio del administrador, sin perjuicio de las acciones legales a que haya lugar."

[52] El Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (Sisbén) es una herramienta básica de apoyo para la ejecución de las políticas de inversión pública social, mediante la focalización, entendida como el proceso por el cual se garantiza que el gasto social se asigne a los grupos de población más pobre y vulnerable. Por tanto, la focalización que se efectúa a través del Sisbén no es la Política Social, sino un instrumento básico para lograr que los programas que se diseñen en desarrollo de dicha política lleguen efectivamente a la población objetivo.

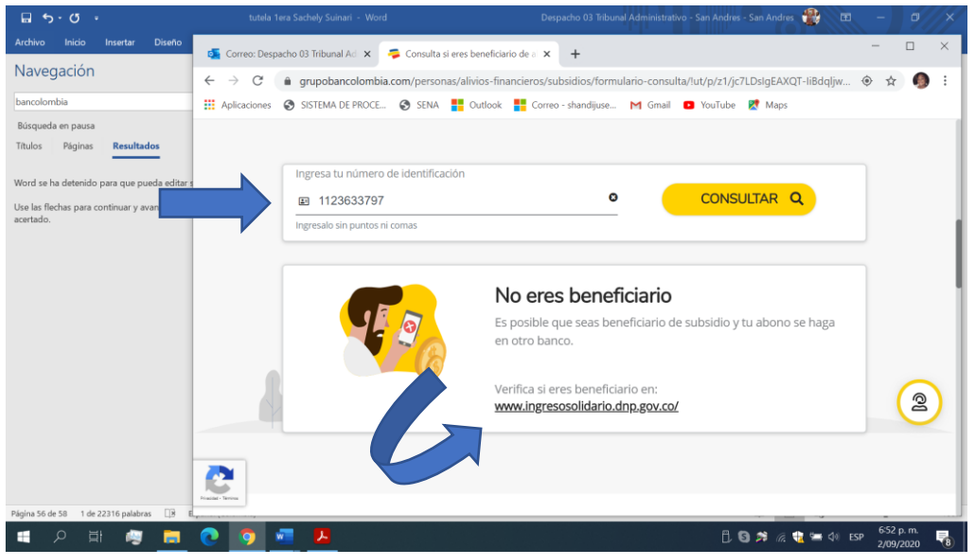
Lo anterior, teniendo en cuenta que el día 04 de junio de 2020, fue expedido el Decreto Legislativo 812 de 2020, por medio del cual se crea el Registro Social de Hogares y se dictan otras disposiciones, entre las que se encuentran la administración de las transferencias monetarias de los programas Ingreso Solidario, Colombia Mayor y Devolución del Iva.

Por lo expuesto, el DNP manifiesta que no podrá seguir suministrando información relacionada con los programas “Ingreso Solidario” y “Devolución del Iva” por lo que las solicitudes, peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y demás trámites relacionados con estos asuntos deberán ser redireccionados al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

En este orden de ideas, partiendo de que la actora se encuentra registrada en la base de datos del SISBEN; con el propósito de establecer si le asiste derecho al beneficio del programa “ingreso solidario”, esta Sala procedió a realizar la consulta a través de la página web institucional del DNP https://ingresosolidario.dnp.gov.co/ por estar a su cargo como ya se expuso, la base de datos del beneficio, creado durante el Estado de Emergencia -Decreto 518 del 4 de abril de 2020-, cuya administración radica en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De la consulta se obtuvo el siguiente resultado:



De igual manera, con el fin de obtener información acerca de la posible disponibilidad de los recursos de la asistencia económica del Ingreso Solidario a favor de la accionante, se realizó la consulta en el portal digital del grupo Bancolombia[53], observándose que la señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS, a quien corresponde el número de identificación C.C.1123633797, obra como NO beneficiaria del subsidio.



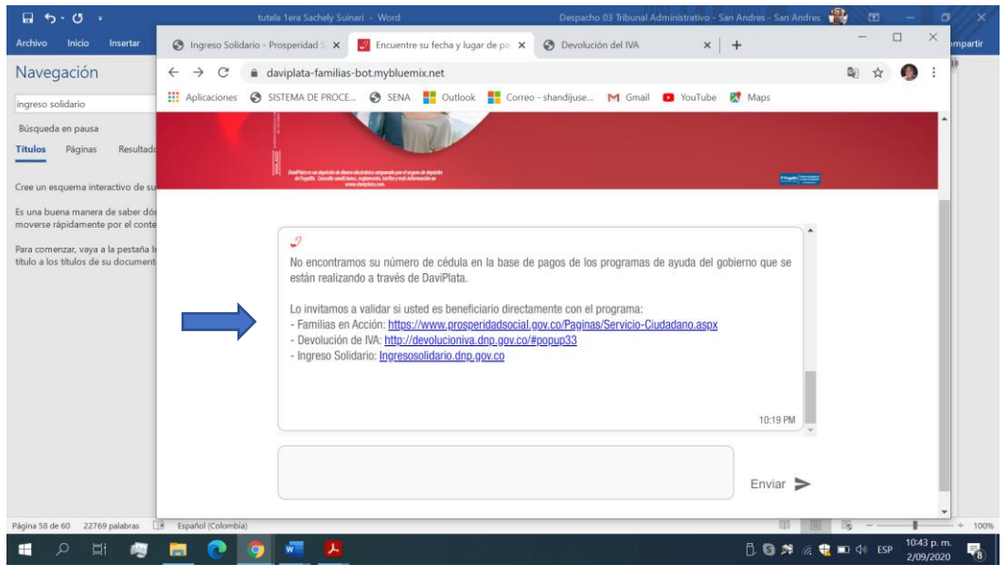
Pues bien, en el reporte se observa, a la señora SACHELY SUINARI WALTERS DAWKINS como NO beneficiario empero, considera esta Sala que debe hacerse la siguiente precisión: De acuerdo a la focalización y procedimiento de depuración y consolidación de información adelantado por el DNP para determinar quiénes son beneficiarios de este programa, quienes se encuentren reportados en Sisbén III, deben tener un puntaje menor o igual a 30 y fecha de encuesta posterior al 1 de junio de 2018, condición que cumple la tutelante, sin embargo, conforme se indicó en un acápite precedente, este beneficio es en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, 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.

[53] En el link: https://www.grupobancolombia.com/personas/plan-apoyo-coronavirus/subsidios/formulario-consulta

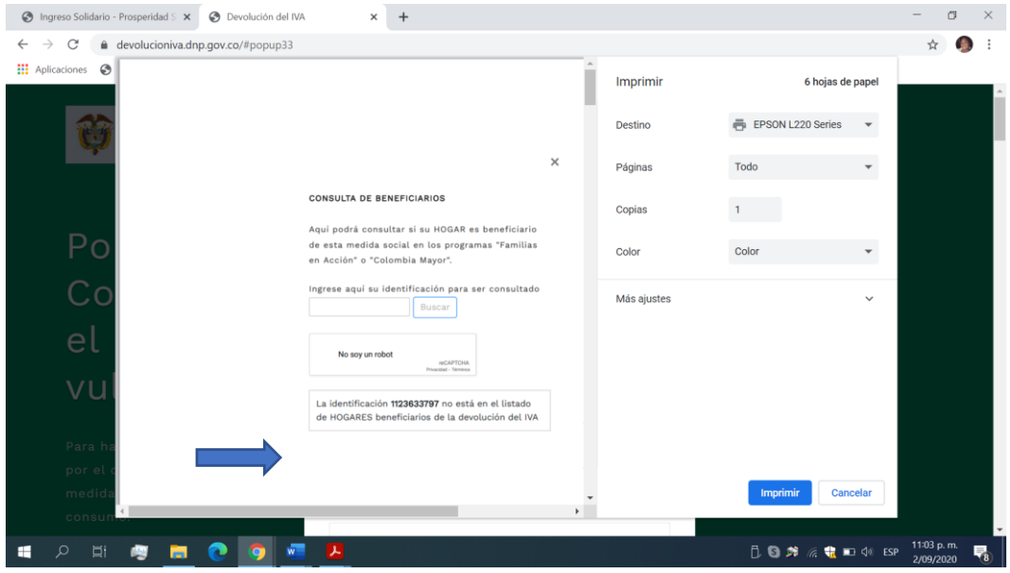
En este orden de ideas, es menester señalar que al presente trámite constitucional no se allegó prueba que permita determinar si la señora Sachely Walters Dawkins actualmente pertenece a programas de Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o si es beneficiaria de la compensación del impuesto sobre las ventas IVA, hecho que no puede presumirse pues se trata de uno de los criterios tenidos en cuenta por el DNP, para seleccionar los hogares para recibir la ayuda monetaria por medio de “ingreso solidario”.

Es por ello que, pese a no solicitarse en la tutela, la inclusión de la actora y su hija menor a otro programa sino, específicamente al de “ingreso solidario”, la Sala en aras de verificar si en la actualidad gozan de algún programa gubernamental, realizó las consultas en las siguientes páginas web:

- Familias en Acción: https://www.prosperidadsocial.gov.co/Paginas/ServicioCiudadano.aspx por presentar error esta página se consultó la base de datos de daviplata en la página web https://daviplata-familias-bot.mybluemix.net/, teniendo ken cuenta que los giros del programa se hacen por este medio.



- Devolución de IVA: http://devolucioniva.dnp.gov.co/#popup33



- Jóvenes en acción https://prosperidadsocial.gov.co/sgpp/transferencias/jovenes-en-accion/cupos/

Sobre el programa de jóvenes en acción[54], en la página web se indica como se debe hacer el preregistro de quienes cumplen con los siguientes requisitos:

- Tener entre 14 y 28 años
- Ser Bachiller
- No contar con título profesional universitario
- Copia del documento de identidad al 150%
- Número de celular (debe ser personal e intransferible).
- Correo electrónico (para usuario del Portal Joven en Acción)
- Diligenciar Cuestionario de Entrada
- Cargar en el Portal del Joven en Acción el documento de identificación en formato PDF y el diploma de bachiller (no superior a los 512k).
- Estar registrado en por lo menos uno de los siguientes listados poblacionales:
- Bachilleres del Programa Familias en Acción
- Red para la Superación de la Pobreza Extrema-Unidos Jóvenes bajo medida de protección del ICBF

[54] Jóvenes en Acción es un programa de Prosperidad Social que apoya a los jóvenes en condición de pobreza y vulnerabilidad, con la entrega de transferencias monetarias condicionadas –TMC-, para que puedan continuar sus estudios técnicos, tecnológicos y profesionales.

- Listados censales indígenas
- Personas inscritas en el Registro Único de Víctimas–RUV en condición de desplazamiento
- SISBEN vigente, con uno de los puntajes especificados conforme al área de residencia (desagregación geográfica), con uno de los puntajes especificados conforme al área de residencia

De las pruebas que obran en el plenario no se observa alguna que permita decir que la accionante es beneficiaria del programa de jóvenes en acción o que haya realizado el trámite de preregistro ni siquiera.

Ahora bien, el hecho de que las consultas realizadas no registren ningún dato de la señora Sachely Suinari Walters Dawkins, en relación con los diferentes programas gubernamentales, no quiere decir per se, que se pueda cuestionar el proceso de focalización de dichas ayudas en estos momentos por cuanto no corresponde al análisis que se hace en sede de tutela, pues, solo excepcionalmente podría estudiarse los actos de carácter general por medio de los cuales se adoptaron tales medidas por el gobierno nacional y no es del caso, al no evidenciarse un perjuicio irremediable.

En consecuencia, se exhortará a la demandante, para que consulte los otros programas y subsidios que, a nivel nacional, en el marco de la declaratoria de emergencia se han puesto a disposición de la población más afectada por la pandemia, y de ser beneficiaria de alguno o cumplir con los requisitos exigidos, pueda proceder con el trámite que corresponda para la obtención de dicha ayuda.

En consecuencia, se negará la pretensión consistente en que se incluya a la demandante en la base de datos de beneficiarios potenciales para el programa de ingreso solidario.

Por último y no menos importante, cabe resaltar que por medio de la Resolución 01329 de 22 de julio de 2020, *Por la cual se modifica la resolución No. 01215 del 06 de julio de 2020 "Por medio de la cual se reglamenta la administración y operación del Programa de Ingreso Solidario y se adopta su Manual Operativo y se corrige un yerro formal de la misma,* en su Art. 2° se indica que:

*"**Artículo 2**. Corrección del artículo 2 de la Resolución 01215 del 6 de julio de 2020. Corríjase el yerro contenido en artículo segundo de la Resolución 01215 del 06 de julio de 2020, " Por medio de la cual se reglamenta la administración y operación del Programa de Ingreso Solidario y se adopta su Manual Operativo´, el cual se entenderá para todos sus efectos, así:*

> *"Artículo 2. Subrogación de referencias normativas. Todas las referencias señaladas en los actos administrativos de que trata el artículo primero de esta resolución, en los que figure el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y/o el Departamento Nacional de Planeación como administradores, operadores y/o ejecutores del programa de Ingreso Solidario, se entenderán bajo la competencia y responsabilidad del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de conformidad con el artículo 5 del Decreto Legislativo 812 de 2020."*

Por lo cual se entiende que la operación del programa "ingreso solidario" actualmente le corresponde al DPS y en consecuencia, la administración y ejecución ya no se encuentra en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y tampoco, del Departamento Nacional de Planeación.

No obstante, se aclara que el estudio de fondo realizado en el asunto de la referencia respecto del DNP corresponde a la verificación que hizo la Sala en relación con el procedimiento y manejo de la base de datos de beneficiarios potenciales, toda vez que la operación del programa inicialmente, si fue competencia de esta entidad, siendo este tema importante para determinar la amenaza o vulneración de algún derecho fundamental de la accionante.

Continuando con el análisis de la contribución de las demás entidades accionadas o vinculadas para alivianar la situación del hogar tutelante, observa esta colegiatura que el **Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina** junto con su contestación aportó una serie de pruebas documentales que demuestran que la entidad territorial también ha adoptado medidas tendientes a mitigar la crisis global actual, de la cual no se escapa el territorio insular y en este

orden, la Sala pudo constatar una serie de ayudas brindadas a los habitantes de las islas.

Mediante el contrato Nro. 746 de 2020, el Gobierno Departamental contrató con Turconi de Leccese Francesca Maria el suministro de productos básicos de la canasta familiar (10.000 mercados) a fin de ser proporcionados a las familias más vulnerables y necesitadas del Departamento a causa de la Emergencia Sanitaria derivada de la Pandemia Coronavirus COVID-19 en la isla de San Andrés; entregas que se realizaron a través de Bonos numerados, con logo de la Campaña “Quédate en casa” de la Gobernación Departamental.
La entidad informa que dicha entrega se realizó en dos fases (primera fase del 31 de marzo de 2020 al 4 de abril de 2020, y segunda fase del 6 al 17 de abril), donde las personas del barrio Simpson Well, donde reside la accionante, fueron beneficiados en la segunda fase, junto con otros barrios del Sector Centro con un total de 6009 bonos, los cuales fueron efectivamente entregados.

Igualmente se suscribió el contrato Nro. 1250 de 2020, que tuvo como objeto, el suministro de productos básicos de la canasta familiar (10.000 mercados) a fin de ser proporcionados a las familias más vulnerables y necesitadas del Departamento a causa de la Emergencia Sanitaria derivada de la Pandemia Coronavirus COVID-19 en la isla de San Andrés.

Por otro lado, a través de la Secretaria de Desarrollo Social se hizo la entrega de aproximadamente 2.000 mercados para la población vulnerable (adulto mayor y discapacitados); así como la entrega de ayudas para la población raizal en específico.

Aunado a lo anterior, se hizo entrega a través de la Oficina de la Mujer, de mercados a madres cabeza de familia de toda la isla. Es de anotar, que la tutelante afirma ser madre cabeza de hogar sin probarlo si quiera sumariamente dentro del presente proceso.

La entidad además, informó al Tribunal que a partir de la presente acción de tutela, se hizo la caracterización de la accionante, y el día 27 de agosto de los corrientes, a través de la Secretaria de Desarrollo Social y la Oficina de Gestión Social se le

hizo visita a la misma al lugar de su residencia a fin de verificar las condiciones actuales que tiene y bridar las ayudas pertinentes; así mismo, se gestionó la entrega de mercados en las próximas horas, toda vez, que a la fecha no se vienen entregando bonos.

Respecto de los servicios públicos domiciliarios por ser del resorte de las entidades territoriales, nos referimos a las pretensiones de la accionante en los siguientes términos:

El Gobierno Departamental con el fin de mitigar los efectos económicos que ha generado la declaración de la pandemia en el territorio insular, gestionó el pago de servicios públicos de la siguiente manera:

- Resolución Nro. 001538 del 30 de abril de 2020, “por medio de la cual se autoriza el giro a Sopesa S.A. E.S.P y Trash Busters S.A. E.S.P., correspondiente al consumo del servicio público de energía eléctrica y aseo” del mes de marzo de 2020.
- Resolución Nro. 001720 de fecha 9 de junio de 2020, “por medio de la cual se autoriza el giro a Sopesa S.A. E.S.P y Trash Busters S.A. E.S.P., correspondiente al consumo del servicio público de energía eléctrica y aseo del mes de abril de 2020 en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”
- Resolución Nro. 003079 del 21 de agosto de 2020, “por medio de la cual se autoriza el giro a Sopesa S.A. E.S.P y Trash Busters S.A. E.S.P., correspondiente al consumo del servicio público de energía eléctrica y aseo del mes de junio de 2020 en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.
- A la fecha está en estudio del pago de diferentes meses siguientes con el fin de mitigar y ayudas a parte de los habitantes del ente territorial.

Se puede observar entonces, que sin discriminación de la población (sin tener en cuenta estratificación), el departamento archipiélago a través de su representante legal, ha venido gestionado en relación con los servicios públicos domiciliarios en la isla, el subsidio y consecuente pago de las facturas de los usuarios y suscriptores,

con la finalidad de apaciguar el tema económico que ha sido uno de los más afectados a raíz de la pandemia.

Con base en lo anterior, se negará el amparo solicitado por la señora Walters Dawkins, toda vez que pretende que la máxima autoridad local, asuma el valor total facturado por concepto de servicios públicos domiciliarios, por no contar con ingresos que le permitan cumplir por si sola con el pago de los mismos y del arriendo del inmueble donde reside, durante todo el tiempo que dure la declaratoria de emergencia, desconociendo que es precisamente lo que el gobierno departamental ha venido haciendo hasta la fecha y que en la medida en que se estén normalizando cada uno de los sectores de la economía, el gobierno nacional y departamental adoptaran nuevas medidas si así lo consideran, para seguir contribuyendo a las necesidades básicas y esenciales de la población.

Asimismo, en cuanto a los alimentos, como ya se dijo, el departamento ha dispuesto de mercados y bonos para los hogares de las islas siendo beneficiaria la tutelante y en razón de esta acción constitucional se procedió a verificar el estado de vulnerabilidad de la señora Sachely Suinari mediante una visita domiciliaria, evidenciándose la gestión por parte de la entidad territorial para prestar la ayuda a esta familia en particular.

Además, como lo manifestó la tutelante, en la actualidad por medio de un programa dirigido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF denominado “Hogar Gestor y Canastas Nutricionales del ICBF”, esta entidad suministra un mercado para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables, lo que ayuda a la alimentación balanceada de su hija menor.

Finalmente, se pronunciará la Sala de Decisión sobre el derecho a la salud integral de la tutelante, para lo cual se hace pertinente, referirnos a los argumentos de defensa del Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud y la Nueva EPS, que fueron demandadas en este asunto.

El Ministerio de Salud y Protección Social es la cabeza del Sector Administrativo de Salud y Protección Social y tendrá como objetivos, dentro del marco de sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política

pública en materia de salud, salud pública, promoción social en salud. El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará, regulará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Laborales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará, establecerá y definirá los lineamientos relacionados con los sistemas de información de la protección social.[55]

El Ministerio de Salud y Protección Social dirigirá, orientará, coordinará y evaluará el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Riesgos Profesionales, en lo de su competencia, adicionalmente formulará establecerá y definirá los lineamientos relacionados a con los sistemas de información de la Protección Social.

Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las señaladas en el Decreto 4107 de 2011.[56]

La señora Sachely Suinari Walters Dawkins, solicita que se ordene a un médico especialista que se desplace hasta su lugar de residencia, para recibir la atención que requiere por padecer de algunas afectaciones en su salud.

De acuerdo a sus funciones, observa el Tribunal que frente a las pretensiones de la tutela, esta entidad no tiene competencia, toda vez que mediante los diferentes actos administrativos expedidos dentro del marco de la declaratoria de emergencia sanitaria, ha venido adoptando las medidas concernientes a la pandemia y las políticas públicas para mitigar el impacto de esta enfermedad y el tratamiento que debe darse desde las instituciones, organismos y demás entidades correlacionadas,

[55] Decreto Número 780 de 2016

1. [56] Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos del Sector Administrativo de Salud y Protección Social.
2. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de Salud y Protección Social.
3. Formular la política, dirigir, orientar, adoptar y evaluar la ejecución, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional en materia de salud, salud pública, riesgos profesionales, y de control de los riesgos provenientes de enfermedades comunes, ambientales, sanitarias y psicosociales, que afecten a las personas, grupos, familias o comunidades.
4. Formular, adoptar, coordinar la ejecución y evaluar estrategias de promoción de la salud y la calidad de vida, y de prevención y control de enfermedades transmisibles y de las enfermedades crónicas no transmisibles.
5. Dirigir y orientar el sistema de vigilancia en salud pública.
6. Formular, adoptar y coordinar las acciones del Gobierno Nacional en materia de salud en situaciones de emergencia o desastres naturales.

escapándose de su esfera el tema específico de la patología que asevera la accionante es causante de molestias y afecciones a su salud actualmente. En consecuencia, se desvinculará del presente trámite constitucional.

La Superintendencia Nacional de Salud, por su parte, como cabeza del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es una entidad de carácter técnico adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá las funciones señaladas en el Decreto 2462 de 2013.[57]

Considera este cuerpo colegiado que la violación de los derechos que se alegan como conculcados, no deviene de una acción u omisión atribuible a la Superintendencia Nacional de Salud, lo que impone la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva frente a esta Entidad**.**

En efecto, las EPS como aseguradoras en salud son responsables de la calidad, oportunidad, eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios de salud, pues el aseguramiento en salud, exige que el asegurador (EPS), asuma el riesgo transferido por el usuario, esto es, la salud y vida del asegurado, y cumpla cabalmente con las obligaciones frente a *"…la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas.*" (Cfr.

57

1. Dirigir, coordinar y ejecutar las políticas de inspección, vigilancia y control del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
2. Emitir instrucciones a los sujetos vigilados sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones normativas que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación.
3. Inspeccionar, vigilar y controlar la eficiencia, eficacia y efectividad en la generación, flujo, administración y aplicación de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
4. Inspeccionar, vigilar y controlar el Sistema General de Seguridad Social en Salud, propendiendo que los actores del mismo suministren la información con calidad, cobertura, pertinencia, oportunidad, fluidez y transparencia.
5. Ejercer inspección, vigilancia y control en las entidades territoriales, en lo relacionado con el ejercicio de las funciones que las mismas desarrollan en el ámbito del sector salud, tales como el aseguramiento, la inspección, vigilancia y control y la prestación de servicios de salud, de conformidad con sus competencias y en los términos señalados en la normativa vigente.

Art. 15 Ley 1751 de 2015), lo cual implica la asunción de obligaciones y responsabilidades contractuales.

Ahora bien, se advierte que no fue aportado a la demanda prueba de su afiliación a la **Nueva EPS**, sin embargo, partiendo de la buena fe de la accionante y lo informado por esta entidad en el escrito de su contestación, se infiere que ella y su hija menor se encuentran afiliadas a la entidad promotora de salud, empero, no se evidencia la negativa de prestar el servicio pues, no lo ha requerido y los documentos aportados demuestran que hace aproximadamente siete años fue la última vez que acudió al servicio de consulta externa. En su momento la administración del Hospital Departamental estaba en cabeza de CAPRECOM.

Así como lo señala la Nueva EPS, *"…… no se presenta al libelo ninguna solicitud de servicio, tratamiento, medicamento o insumo médico ordenado por algún médico tratante, presentada ante Nueva EPS que le haya sido ordenado a la Accionante por red de servicios de Nueva EPS".*

En aras de garantizar el derecho que le asiste a la accionante, para recibir atención médica, la entidad informó al Tribunal que se encuentra gestionando agendar una cita para identificar su estado actual de salud, por lo cual, al momento del traslado de la demanda, la entidad intentó comunicarse con la señora Walters Dawkins con la finalidad de coordinar la consulta.

En este orden, la Sala exhortará a la accionante para que se ponga en contacto con su EPS y adelante los trámites pertinentes para recibir el servicio que requiera e iniciar los tratamientos necesarios para el mejoramiento de su estado de salud. Sobre la posibilidad de que este servicio sea en su domicilio, es un tema que ante la entidad debe resolverse, pues según las políticas y protocolos establecidos en esta época de pandemia, se podrá acceder o no a tal petición.

De igual manera, se exhortará al departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para que disponga de un equipo interdisciplinario para realizar una visita domiciliaria al núcleo familiar de la señora Sachely Walters Dawkins con el fin de identificar sus necesidades básicas y esenciales, lo que permitirá proceder con la orientación pertinente para que la accionante tenga

claridad de la ayuda y beneficios que la entidad territorial pueda brindarle y los procedimientos o trámites que debe adelantar para acceder a los mismo.

Conclusiones:

Conforme a lo expuesto, la Sala concluye que no le asiste razón a la actora al considerar vulnerados los derechos fundamentales a *la vida digna, la protección especial del adulto mayor, la igualdad, integridad física, la dignidad humana, principio de integralidad en la prestación del servicio de salud, derecho a la seguridad social, interés superior de los niños y primacía sobre los demás* y consecuentemente, habrá de negarse el amparo solicitado, ante la falta de postulación y cumplimiento de requisitos respecto de los beneficios que reclama.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

IV.- FALLA

PRIMERO. - *NEGAR* la Acción de Tutela promovida por la señora Sachely Suinari Walters Dawkins, en nombre propio y en representación de su hija menor Sunary Olga Diaz Walters, por las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

SEGUNDO. - *DECLARAR* la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República, Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría Distrital de Integración Social y la Superintendencia Nacional de Salud.

TERCERO.- *EXHORTAR* al Departamento Archipiélago de San Andres, Providencia y Santa Catalina, que disponga de un equipo interdisciplinario para realizar una visita domiciliaria al núcleo familiar de la señora Sachely Walters

Dawkins, con el fin de identificar sus necesidades básicas y esenciales, lo que permitirá proceder con la orientación pertinente para que la accionante tenga claridad de la ayuda y beneficios que la entidad territorial pueda brindarle y los procedimientos o trámites que debe adelantar para acceder a los mismo. Esta gestión deberá informarse al Tribunal en la mayor brevedad posible.

CUARTO. - ***EXHORTAR*** a la accionante, para que se ponga en contacto con su EPS y adelante los trámites pertinentes para recibir el servicio que requiera e iniciar los tratamientos necesarios para el mejoramiento de su estado de salud.

QUINTO. - Por Secretaría, notificar el presente fallo a las partes por el medio más expedito posible.

SEXTO. - Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, por Secretaría remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA
Magistrado

Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

NOEMI CARREÑO CORPUS
Magistrada

Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ
Magistrado

Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2020-00076-00)