

**REPÚBLICA DE COLOMBIA - RAMA JUDICIAL
TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MONTERÍA**



**SALA CUARTA DE DECISIÓN CIVIL - FAMILIA - LABORAL
ACTUANDO COMO JUEZ CONSTITUCIONAL**

**MAGISTRADO SUSTANCIADOR
CRUZ ANTONIO YÁNEZ ARRIETA**

EXPEDIENTE 23 001 22 14 000 2020 00066 00 Folio 154

APROBADO POR ACTA No. 44

Montería, veintisiete (27) de Mayo del año dos mil veinte (2020).

Procede la Colegiatura a decidir la Acción de Tutela instaurada por la accionante **YADIRA DEL CARMEN ZABALA PEREZ** actuando en nombre propio y en representación de su abuela **EPIFANIA GAVIRIA PEREZ**, contra **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, LA VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE TRABAJO, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, BANCO DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO**

NACIONAL DE ESTADÍSTICA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

Vinculada: ALCALDÍA DE TIERRALTA – CÓRDOBA

I. ANTECEDENTES

La accionante actuando en nombre propio y como agente oficioso de su abuela xxx, interpuso Acción de Tutela contra PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, LA VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE SALUD Y DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE TRABAJO, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, BANCO DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO vinculada: ALCALDÍA DE TIERRALTA – CÓRDOBA, sustentada en los siguientes hechos:

- Manifiesta que cuenta con 45 años de edad y es madre cabeza de hogar, afirma ser víctima del conflicto armado, presentar dificultades de salud con una cirugía pendiente por realizar y tener a cargo a su abuela Epifanía Gaviria Pérez de 90 años de edad, quien requiere de cuidados especiales personales y en su alimentación por su avanzado estado de vejez.
- De igual forma, manifiesta que se encuentra desempleada y que, debido al aislamiento preventivo obligatorio, se ha visto afectada al no poder salir

a trabajar, por lo que se encuentra en una situación de vulnerabilidad ya que no cuenta con los recursos para su subsistencia y la de sus familiares.

- Expone que las medidas que viene adoptando el actual gobierno, en cabeza de Iván Duque Márquez, presidente de Colombia, han presentado posibles falencias, pues no garantizan los derechos constitucionales, humanos y fundamentales a la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, a la alimentación adecuada y a la vivienda digna. En particular, la tendencia que demarcan estas medidas es el endeudamiento futuro para las familias, insistiendo que la solución ante la crisis es diferir el pago de arriendo y servicios y que la obtención de alimentos debe hacerse a través de créditos bancarios. En conclusión, no hay recursos efectivos para ellos y sus familias, mientras el gobierno les da como solución el endeudamiento a corto y mediano plazo, generando una carga impositiva futura para sus finanzas.
- Finalmente reitera que las medidas económicas adoptadas por el Gobierno durante la cuarentena, sugieren tres tendencias: no son suficientes, no son claras y no son accesibles a todas las personas que necesitan garantizar su mínimo vital dadas las condiciones precarias en las que se encuentran, afirmando que a la fecha no ha recibido ninguna clase de ayuda.

II. DERECHOS FUNDAMENTALES VIOLADOS

Con los hechos precedentes, considera la actora se le han vulnerado sus derechos constitucionales fundamentales a la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, a la alimentación adecuada y a la vivienda digna.

III. PETICIONES

Persigue la accionante el amparo de los derechos fundamentales infringidos, en consecuencia, ordenar al señor IVÁN DUQUE MÁRQUEZ que adopte las medidas normativas e institucionales para que se le reconozca una RENTA

Radicado No. 2020 00066 Folio 154 M.S. CAYA

BÁSICA DE EMERGENCIA por UN SALARIO MÍNIMO MENSUAL LEGAL VIGENTE durante el tiempo que dure la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en el país y por tres meses más, con la finalidad de percibir una compensación monetaria, que le permita contar con recursos para atender necesidades vitales y garantizar una vida digna, teniendo en cuenta las limitaciones objetivas para tener trabajo e ingresos estables en la actual coyuntura nacional e internacional, además destinar los recursos económicos físicos necesarios para solventar el caso de desamparo, atendiendo a que existen los recursos estatales necesarios, de igual forma priorizar que las mujeres madres cabeza de familia, informales, desempleadas y afectadas por violencia intrafamiliar del grupo de la accionante, tengan especial protección y atención por parte del Estado de manera urgente y sin dilaciones.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto calendado Mayo 15 de 2020, se avocó conocimiento de la presente acción, en éste se ordenó comunicar el objeto de la acción a las accionadas, a fin de que se pronunciaran sobre los hechos planteados en ésta, así mismo, se ordenó vincular a la ALCALDÍA DE TIERRALTA – CÓRDOBA, por tener interés en el presente asunto, de acuerdo con lo normado en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991.

V. RESPUESTA DE LOS ACCIONADOS.

-PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

En el término correspondiente, esta entidad dio repuesta, solicitando se sirva declarar la improcedencia de la presente acción de tutela, puesto que no es un hecho notorio la presunta afectación a los derechos fundamentales, la accionante no probó la presunta afectación a los derechos fundamentales,

carga que en virtud del artículo 167 del Código General del Proceso se encontraba en cabeza de ella, además, el Gobierno Nacional ha sido claro al indicar que mientras dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica se garantizará el acceso de los Colombianos a los servicios públicos, en caso de ser favorable las pretensiones para la accionante, solicita desvincular al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al Presidente de la República de los efectos de la decisión.

Argumenta que el señor presidente de la República no ha vulnerado ningún derecho a la 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, afirma que el Gobierno Nacional ha sido suficiente, diligente, presto y oportuno en las ayudas brindadas a los colombianos. No obstante lo anterior, reitera 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, en virtud del cual aquellas personas que les sea posible continuar pagando los servicios públicos deberán pagarlos, pues la crisis financiera es internacional, el Estado ya ha modificado impuestos y tasas, entre otros.

Así mismo, es de público conocimiento la crisis económica mundial por dicha pandemia, respecto a lo cual solicita 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 solicita se sirva declarar improcedente la acción de tutela en especial respecto de la solicitud de la accionante tendiente a recibir ayudas, ya que si bien se han creado programas como Ingreso Solidario, al cual dependiendo de las

particularidades podría acceder la accionante, lo cierto es que no demostró la vulneración a sus derechos fundamentales, carga que se encontraba en ella, conforme lo dispuesto en el artículo 167 del Código General del Proceso, pues no allegó prueba siquiera sumaria de la presunta vulneración a su mínimo vital.

Por otro lado, el señor Presidente de la República y Presidencia de la República NO son la misma persona. De hecho, el primero es una AUTORIDAD, la máxima administrativa de la rama ejecutiva; la segunda es una ENTIDAD de varias del orden nacional, pertenecientes a la rama ejecutiva. NO pueden confundirse en materia judicial, pues cada una es representada, en virtud de delegación, por la Secretaría Jurídica de la Entidad y lo será en los temas de competencia de cada una, según la Constitución y la Ley.

Solicita declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva de la Presidencia de la República y del señor Presidente de la República dentro de la presente acción constitucional, toda vez que (i) no representan a la Nación para efectos de la acción de tutela de la referencia, (ii) no tienen funciones que se relacionen con la inclusión, exclusión y/o certificación respecto de ningún programa social, máxime cuando no tienen ningún programa a su cargo, así como tampoco tienen funciones para entregar ayudas de cualquier tipo. y (iii) no tienen competencias y/o facultades para hacer la entrega de ayudas de ningún tipo a las personas presuntamente afectadas por la crisis del Covid-19.

- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

Dentro de la contestación dada por esta entidad, solicita se le EXCLUYA de manera definitiva de cualquier responsabilidad en el presente caso, sin

ninguna clase de condena en su contra y se opone a cada una de las pretensiones, ya que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), no es responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, para que una acción de tutela prospere, se debe dirigir contra la autoridad que presuntamente violó uno o más derechos fundamentales, en el caso, el DNP no ha vulnerado alguno de ellos.

Alega falta de legitimación en la causa por pasiva en lo que respecta a las pretensiones de la acción de tutela, se observa que en ninguna de ellas se hace alusión al Departamento Nacional de Planeación. Además, expone que en cuanto el papel del Departamento Nacional de Planeación (DNP) frente al Sisbén, consiste en dictar los lineamientos metodológicos, técnicos y operativos necesarios para la implementación y operación del Sisbén, pero la operación y aplicación de éste corresponde a las entidades territoriales. Así las cosas, no está dentro de las competencias de este Departamento Administrativo aplicar encuestas, reclasificar personas o definir la entrada o salida de los programas sociales, ni ordenar que se realice la inclusión de registro de personas en dichas bases; de conformidad con la normatividad vigente este es el deber de los municipios y distritos.

En cuanto al caso de la accionada consultado en la última base nacional consolidada, certificada y avalada por el DNP disponible en la página de esta entidad (www.sisben.gov.co) YADIRA DEL CARMEN ZABALA PEREZ CC 26227111, se encuentra reportada en la base certificada del Sisbén, al corte de marzo de 2020, igualmente que la señora EPIFANIA GAVIRIA PEREZ CC 26208402, se encuentra reportada en la base certificada del Sisbén.

Con respecto al requerimiento del ingreso a los programas sociales, se constató que en el programa de devolución del IVA, revisada la página <https://devolucioniva.dnp.gov.co>, y realizados los respectivos cruces de información con los demás programas, las accionantes, no son beneficiarias de dicho programa, pues no cumplen con los criterios de focalización, así

mismo del programa ingreso solidario, se tiene que YADIRA DEL CARMEN ZABALA PEREZ no es beneficiaria, debido a que su hogar se encuentra registrado en el programa familias en acción, igual que la señora EPIFANIA GAVIRIA PEREZ que su hogar se encuentra registrado en este mismo programa.

Finalmente argumenta que el DNP no es responsable de determinar los puntajes de acceso a los programas sociales o el ingreso o permanencia en los mismos, el Sisbén es neutral frente a los programas sociales y las Entidades y los diferentes programas son los responsables de la selección y pago de los favorecidos de subsidios y diferentes beneficios. Respecto de las pretensiones de la accionante, DNP no es competente para pronunciarse al respecto.

- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

Esta entidad dio respuesta a la tutela y solicitó con el debido respeto, denegar la presente acción y excluir del trámite que nos ocupa al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio por ser claro que se configura la excepción de FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA, por cuanto esta entidad (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) NO es competente para conocer de las pretensiones formuladas por la accionante, así como tampoco ha vulnerado ni amenazado vulnerar derecho fundamental alguno, lo anterior por cuanto este Ministerio NO tiene dentro de sus funciones coordinar y asignar la ayuda humanitaria de emergencia (función a cargo de ACCIÓN SOCIAL hoy Departamento para la Prosperidad Social) así como tampoco coordinar, asignar y/o rechazar las solicitudes presentadas en lo referente a los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana (función a cargo de FONVIVIENDA), solo es el ente rector que dicta la política en materia habitacional, pero NO es la entidad encargada de ejecutarla; y tampoco ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre el tema de vivienda

Argumenta que una vez verificado el número de cédula 26.227.111 de la señora YADIRA ZABALA PEREZ accionante, en el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio arrojó como resultado que NO EXISTEN DATOS DE POSTULACIÓN A SUBSIDIO DE VIVIENDA FAMILIAR, por lo cual si la accionante no ha realizado los trámites administrativos necesarios establecidos en el Decreto 1077 de 2015, no puede acudir a un trámite rápido y expedito como lo es la acción de tutela a efecto de obtener un subsidio de vivienda, razón por la cual la Tutela deviene improcedente.

Por otra parte, se consultó la base de Gestión Documental (GESDOC), la cédula de ciudadanía No. 26.227.111, y no se evidencia derecho de petición contra el Ministerio de Vivienda, solo existe la presente acción de tutela. Por estas razones, es más que suficiente para demostrar que ese ministerio no ha vulnerado los derechos fundamentales incoados por la accionante dentro de la acción de tutela.

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

Al replicar la acción constitucional, solicita que se ordene su desvinculación en la controversia del derecho fundamental que alega la accionante, ya que este Ministerio no ha incurrido en la violación de derecho fundamental alguno, y se DECLARE IMPROCEDENTE la tutela, en cuanto no se ha logrado establecer o demostrar que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones tiene competencia sobre la solicitud que presenta la accionante en la presente tutela por ello considera que se incurrió en FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA.

- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN

En su respuesta inicialmente precisó que, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación carece de legitimación en el caso que nos ocupa, sus acciones no han vulnerado los derechos que pretenden las actoras sean amparados, ni tampoco se ha abstenido de adelantar ningún trámite o procedimiento que debiera realizarse conforme sus competencias legales o constitucionales. Consecuentemente, solicita respetuosamente: DESVINCULAR AL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN del trámite de tutela en el fallo que se profiera.

- MINISTERIO DEL INTERIOR

En su contestación manifiesta que los asuntos de la presente acción no son competencia de este Ministerio, como quiera que los mismos radican, en el Ministerio del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación, el DANE y Prosperidad Social. Por consiguiente, solicita declarar probada la falta de legitimación material en la causa por pasiva, por cuanto no existe nexo de causalidad entre la violación o amenaza de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y el Ministerio del Interior, como quiera que no es la autoridad pública que presuntamente violó o amenazó los derechos fundamentales invocados. De igual manera, se declare probada la improcedencia de la acción de tutela por existir otros medios de defensa, por cuanto existen en el Ordenamiento Jurídico Colombiano otros medios para que la accionante pueda hacer valer sus derechos.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

En su respuesta a la presente acción, el Ministerio de Educación manifiesta ser ajeno a los hechos que suscitan la presente acción de tutela, pues lo relatado en ella recae sobre el ámbito de las competencias de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, por cuanto dicha entidad está facultada para declarar el Estado de Emergencia cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave o

inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública dictando decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Y de Conformidad con lo dispuesto en el Decreto 518 de 2020, las funciones inherentes a la “Entrega de transferencias monetarias no condicionadas - Programa Ingreso Solidario”, es una función que fue asignada al Ministerio de Hacienda, entidad que debe trabajar en asocio con el Departamento Nacional de Planeación al cual se le atribuyó el deber de “mediante acto administrativo el listado los hogares beneficiarios del Programa Ingreso Solidario”.

Visto lo anterior, no se puede endilgar a este Ministerio la afectación o vulneración de los derechos fundamentales de la accionante, pues las actuaciones reclamadas en el escrito de la demanda no se encuentran bajo la égida misional y funcional del MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL por lo tanto, no hay una violación de derecho fundamental alguno, pues el Ministerio de Educación Nacional no ha ejecutado ninguna acción que produzca este resultado en contra de la accionante YADIRA DEL CARMEN ZABALA PEREZ, así mismo, no puede decirse entonces que, en términos positivos, esta entidad haya incurrido en una violación o amenaza efectiva de algún derecho fundamental y, una orden en dicho sentido sería de imposible cumplimiento para la misma.

De igual manera, se aprecia de los antecedentes anotados, que, por parte del Ministerio de Educación Nacional, no ha existido actuación que atente contra los derechos fundamentales invocados por el accionante YADIRA DEL CARMEN ZABALA PEREZ. En consecuencia, la presente acción de tutela no está llamada a prosperar y solicita respetuosamente DESVINCULAR de la acción de tutela de la referencia al Ministerio de Educación Nacional, en virtud de lo cual frente a esta entidad se predica, la falta de legitimación por pasiva.

- MINISTERIO DEL TRABAJO

Dentro de la contestación dada por esta entidad, manifiesta que en cuanto a los hechos descritos en dicha tutela ni se oponen, ni los aceptan; se atenderán a lo que sobre el particular llegare a probarse y comprobarse en el devenir del proceso, toda vez que ni esa Dirección Territorial con sede en el Departamento de Córdoba, ni el Ministerio del Trabajo son competentes para conocer de la misma, por ser de competencia exclusiva de la justicia ordinaria a través de los jueces quienes declaran derechos.

Por otro lado, en la Dirección Territorial Córdoba del Ministerio de Trabajo se procedió a verificar las bases de datos de USAID, que se llevan en los Grupos de Inspección Vigilancia y Control Resolución de Conflictos Conciliación, Dirección – Riesgos y no se vislumbra la existencia de ninguna queja efectuada por las tutelantes en contra de la ALCALDIA MUNICIPAL DE TIERRALTA, MINISTERIO DEL TRABAJO y OTROS, presentadas ante la Dirección Territorial Córdoba del Ministerio del Trabajo.

Así las cosas, no existe violación a los derechos a la Dignidad humana, Trabajo, Vida Digna, Seguridad Social Integral en Salud, Mínimo Vital, por parte de este ministerio. Por todo ello solicita respetuosamente, declarar la improcedencia de la acción con relación al Ministerio del Trabajo, y en consecuencia exonerarlo de responsabilidad alguna que se le endilgue, dado que no hay obligación o responsabilidad de su parte, ni ha vulnerado ni puesto en peligro derecho fundamental alguno a las accionantes Sras. YADIRA ZABALA PEREZ – EPIFANIA GAVIRIA PEREZ, dado que únicamente se está cumpliendo con las funciones asignadas por la ley, los decretos y las resoluciones, que les confieren el carácter de Policía Administrativa Laboral, estando en su cabeza, la obligación de cumplir con la Inspección, Vigilancia y Control a los empleadores que no cumplen con sus obligaciones.

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

Manifiesta en su contestación que el Ministerio de Justicia y del Derecho, ejerciendo la dirección sectorial del sistema jurídico y la relación de la Rama Ejecutiva con la Rama Judicial, no ha realizado acción u omisión alguna que genere violación de los derechos que pretenden ser tutelados por parte de la accionante. Así mismo, se precisa que el Ministerio carece de competencia sobre los asuntos objeto de la acción, en razón a que no tiene la competencia para definir, formular y ejecutar la política económica del país, y no se encuentra facultado por la Constitución Política y la ley para desarrollar las funciones de planeación, administración y control del sistema público presupuestal del Presupuesto General de la Nación que le permitan abordar el cumplimiento de las pretensiones de la accionante por cuanto desbordaría los límites constitucionales y legales a su cargo establecidos por la Constitución Política en los artículos 6, 113, y los Decretos 1427 de 2015 modificado por el Decreto 1069 de 2015.

En ese orden de ideas, la vinculación del Ministerio de Justicia y del Derecho en el caso sub judice, conlleva a la indebida legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, en nuestro país, de conformidad con lo contemplado por los artículos 121 y 122 de la Constitución Política ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución Política y la ley y a su vez no habrá empleo público que no tenga funciones detalladas en la ley o reglamento, por lo que ninguna entidad pública puede ejercer o asumir funciones que no se encuentren establecidas previamente en la Constitución y la ley, pues se podría incurrir en el marco de responsabilidades de orden disciplinario o penal. Por todo lo anterior, de manera muy respetuosa solicitan declarar la improcedencia de la acción de tutela o, en su lugar, declarar la falta de legitimidad en la causa por pasiva del Ministerio de Justicia y del Derecho y, en consecuencia, desvincularlo de la acción constitucional.

- MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

En su contestación alega que bajo ninguna circunstancia el Ministerio de Salud y Protección Social, funge como superior de la ALCALDIA DE MONTERIA, ni de ninguna entidad pública o privada, 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 la accionante. Adicionalmente, la competencia de las entidades del Estado es reglada, lo que 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”.

Así mismo, expone que este Ministerio se encuentra adoptando todas las medidas de precaución y prevención relacionadas con la gestión del riesgo y emergencias, contemplado en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo, y las demás normas que lo regulan, en aras de evitar una posible propagación del Coronavirus (COVID – 19) con las autoridades nacionales departamentales y locales, por otra parte es importante la vinculación de la Secretaría Departamental de Salud, en la medida en que son las entidades competentes para resolver lo solicitado por la accionante; de esta manera comedidamente solicita exonerar al Ministerio de Salud y Protección Social de cualquier responsabilidad que se pueda llegar a endilgar toda vez que no es la entidad competente para dar trámite a las solicitudes dentro del proceso de referencia.

- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

La presente entidad en su respuesta alega que se hace evidente que en el presente caso la acción de tutela como mecanismo de amparo constitucional se torna improcedente en contra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dado que no existe una actuación u omisión de la vulneración de los derechos fundamentales alegados por la parte accionante que se le pueda endilgar a esta cartera ministerial. Por ello solicita declarar improcedente la acción de tutela para el amparo de los derechos fundamentales antes referenciados, y de manera consecuente, desvincular al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la presente acción de tutela.

- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, (DANE)

Argumenta esta entidad que se evidencia la verificación del fenómeno de la falta de legitimación en la causa por pasiva con respecto al Dane, teniendo en cuenta que esta entidad no ha tenido intervención alguna en los hechos que dieron origen a las peticiones efectuadas por las accionantes.

Adicionalmente, se valida que, en efecto, las reclamaciones de la parte actora no guardan relación con la misión, las funciones y las competencias normativamente asignadas a esta entidad. Afirma que el Dane no tuvo ninguna participación en la relación jurídico – sustancial que precedió el ejercicio de la acción constitucional y, por ende, en el presente caso el elemento de la legitimación en la causa por pasiva no se configura con respecto de esta entidad, la cual no ha estado vinculada, directa ni indirectamente en los trámites relativos a los beneficios que reclaman las accionantes. Así mismo, el amparo y las peticiones que solicitan, no guardan correspondencia con las competencias y responsabilidades asignadas normativamente a esta entidad

Es así como resulta meritorio concluir que el Dane no ha incurrido en la puesta en peligro o vulneración de ningún derecho que se invocan en el

escrito tutelar, en vista de que la misionalidad, objetivos y actividades de esta entidad, no guardan ninguna relación con los hechos que la parte accionante pone de presente, como presupuestos fácticos del amparo solicitado. Por lo cual solicita al momento de proferir el fallo correspondiente, se sirva: Declarar improcedente respecto del Dane la acción de tutela impetrada, en atención a la verificación de la falta de legitimación en la causa por pasiva y en consecuencia, negar respecto de esta entidad el amparo solicitado, pues quedó demostrado que, frente a los hechos referidos por las accionantes, como presupuesto del amparo solicitado, no existe vulneración alguna que le sea atribuible por acción u omisión.

- BANCO DE LA REPÚBLICA

En su respuesta esta entidad argumenta que no tiene relación alguna con los hechos ni con las pretensiones formuladas por la accionante en la acción de tutela. Conforme con lo previsto en el artículo 371 de la Constitución Política, el Banco de la República es un órgano del Estado con rango constitucional, concebido como persona jurídica de derecho público económico, con autonomía patrimonial, técnica y administrativa, sujeta a un régimen especial, con el propósito primordial de ejercer las siguientes funciones básicas de banca central: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del Gobierno.

Por tanto, siendo el Banco de la República un órgano del Estado autónomo e independiente con funciones de banca central expresamente definidas por la Constitución y la Ley, no tiene explicaciones que aportar en el proceso de la referencia por ser los hechos alegados y las pretensiones de la accionante ajenas a sus competencias constitucionales y legales. Por consiguiente, el Banco de la República no es responsable de la posible vulneración o amenaza de los derechos fundamentales que alega la accionante, ni tiene

dentro de sus funciones adoptar ninguna de las medidas pretendidas bajo la acción de tutela.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de nuestra Carta Política y desarrollada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1382 de 2000 y 1983 de 2017, fue creada para proteger los derechos constitucionales fundamentales de las personas, cuando éstos sean vulnerados o amenazados por parte de las autoridades o por particulares en los casos expresamente señalados en el primer decreto anotado, siempre y cuando no se disponga de otro medio de defensa judicial para hacer valer tales derechos.

De acuerdo con lo precedente, se puede afirmar que la acción de tutela tiene el carácter de residual o subsidiaria, es decir, entra a operar cuando no exista otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. De conformidad con el artículo 86 de nuestra Carta Política y el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la tutela no procederá cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales. Por esta razón, la acción de tutela se ha considerado como un mecanismo de protección inmediata de derechos constitucionales fundamentales, pero no reemplaza al sistema judicial consagrado en la constitución y la ley. Quiere ello decir que, quien se sienta amenazado o vulnerado por algún acto u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, está en la obligación de invocar y hacer efectivos sus derechos constitucionales a través de las acciones y recursos contenidos en el ordenamiento jurídico.

Por esta razón, se ha sostenido en forma reiterada por la jurisprudencia nacional que la tutela sólo procede en aquellos casos en los cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo que pueda ser invocado

ante las autoridades con el fin de proteger el derecho conculcado. En efecto, la acción de tutela no puede asumirse como un sistema de justicia paralela al que ha consagrado el ordenamiento jurídico en rigor, pues de ser ello así, nos veríamos avocados a que existieran pronunciamientos encontrados entre las jurisdicciones ordinarias o especiales y la constitucional.

Pues bien, en el caso que ocupa nuestra atención, alega la parte actora que le están siendo vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna, la integridad física, el derecho al mínimo vital, a la alimentación adecuada y a la vivienda digna por las entidades accionadas, dado que, a sus voces, las entidades accionadas no están tomando las medidas adecuadas para la prevención y contención de la pandemia COVID – 19, aunado a ello, expone que todos los decretos expedidos por el presidente Iván Duque Márquez han presentado posibles falencias, pues no garantizan los derechos constitucionales, humanos y fundamentales, que en particular, la tendencia que demarcan estas medidas es el endeudamiento futuro para las familias, insistiendo que la solución ante la crisis es diferir el pago de arriendo y servicios y que la obtención de alimentos debe hacerse a través de créditos bancarios.

En efecto, conforme lo indicado por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS), el COVID 19 es una enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto este nuevo virus como la enfermedad que provoca, eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en diciembre de 2019; este nuevo virus tiene un comportamiento similar a los virus Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y al Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: 1) gotas respiratorias al toser y estornudar, 2) contacto indirecto: por superficies inanimadas y 3) aerosoles por microgotas. De acuerdo con la OMS, existe suficiente evidencia para indicar que el 2019-nCoV se transmite de persona a persona, de esta forma, puede traspasar fronteras geográficas a través de

pasajeros infectados. Su sintomatología puede ser inespecífica, como fiebre, escalofríos y dolor muscular y puede desencadenar en una neumonía grave e incluso la muerte¹. Así las cosas, dada a su alta velocidad de propagación y la escala de transmisión fue declarado como una pandemia², tanto así que, el 9 de marzo de 2020, el Director General de la OMS recomendó, en relación con COVID-19, que los países adapten sus respuestas a esta situación, de acuerdo al escenario en que se encuentre cada país, invocó la adopción prematura de medidas con un objetivo común a todos los países: detener la transmisión y prevenir la propagación del virus para lo cual los países sin casos; con casos esporádicos y aquellos con casos agrupados deben centrarse en encontrar, probar, tratar y aislar casos individuales y hacer seguimiento a sus contactos³.

Ahora bien, es de público conocimiento que el Gobierno Nacional ha venido adoptando un sin número de medidas para prevenir y contener la propagación del virus, entre ellas, la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, aunado a ello, en lo que atañe al tema que nos convoca las ayudas para 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”, por medio del cual se autorizó al Gobierno Nacional realizar 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

¹ Ver <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/circular->

² La OMS a través de un comunicado de prensa declaró el COVID- 19 como una pandemia el día 11 de marzo de la presente anualidad

³ Dato recopilado de la Resolución No. 385 de marzo 12 de 2020. Ministerio de Salud

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 entregarán transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección 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.

No obstante, lo anterior dichas determinaciones han podido ser tomadas con fundamento en el principio de solidaridad y responsabilidad invocado frente a esta emergencia económica mundial. Así mismo, 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”, mediante la cual se autorizó la devolución automática de saldos a favor del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas – IVA.

Por último, 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 canones 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.

Aunque los hechos narrados por la accionante plantean un problema que en principio tendría naturaleza constitucional, pues señalan la posible afectación de derechos fundamentales y, adicionalmente, la acción fue interpuesta en un término prudencial para hacer procedente la acción de tutela -cumpliendo el principio de inmediatez-, en el caso que nos ocupa, la acción no reúne todos los requisitos de procedibilidad exigidos por el artículo 86 de la Constitución Política y el numeral 1º del artículo 6º del decreto 2591 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, habida cuenta que la actora no agotó los mecanismos judiciales pertinentes, pues en cuanto al tema esta Sala procede hacer ciertas aclaraciones.

El único juez natural de los decretos legislativos y de las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, es la Corte Constitucional, único órgano con facultades para pronunciarse respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional. Por su parte

conviene indicar que el artículo 136 del CPACA prevé el control inmediato de legalidad ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Consejo de Estado si los decretos emanan de autoridades nacionales.

De esta manera, durante un panorama de excepción como en el que nos encontramos, tras la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional adquiere funciones extraordinarias que le permite dictar decretos con fuerza de ley tendientes a conjurar los efectos de la crisis por el Covid-19 y el único órgano que puede pronunciarse respecto de la oportunidad, legalidad y constitucionalidad o no de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional es la Corte Constitucional. Igualmente, durante este estado excepcional el Congreso y el Consejo de Estado tienen funciones al respecto, las cuales deben ceñirse a lo expresamente consagrado en la Constitución Política y la Ley.

Por tanto, es evidente que esta Sala no puede usurpar las funciones dadas por la Asamblea Nacional Constituyente de manera exclusiva e imperiosa a la Corte Constitucional, al Congreso y al Consejo de Estado, así como tampoco puede ordenar entrega de ningún incentivo o ayuda social a razón de la emergencia social por la que atraviesa el país actualmente, pues la accionante no allega ninguna prueba si quiera sumaria que permita establecer que su situación y carga es distinta a la que la mayoría de los colombianos de toda condición social esté soportando en mayor o menor medida en razón de las medidas tomadas para hacerle frente a la COVID-19 en el país luego del primer caso registrado.

No obstante, en virtud del principio de subsidiariedad de la acción de tutela –elemento previsto expresamente por el artículo 86 de la Constitución-, antes de utilizar el mecanismo de la acción constitucional debería haberse agotado todos los recursos y medios ordinarios para la defensa de los derechos fundamentales en el caso de encontrarse en desacuerdo con los

decretos emitidos por el Gobierno Nacional, por ello no se cumple con este requisito que haga procedente el estudio de la presente acción de tutela.

Además, tal y como se muestra en las distintas respuesta de la entidades accionadas la señora YADIRA DEL CARMEN ZABALA PEREZ no ha sido beneficiaria de los nuevos programas sociales implementados porque no cumple los requisitos para acceder a los mismos, pues ya se encuentra vinculada al programa Familias en Acción el cual actualmente pertenece a los programas que reciben incentivo económico, por tanto esta Sala no puede ordenar ninguna clase de incentivos distintos a los ya establecidos por el Gobierno Nacional, pues contrariaría y pondría en riesgo el cumplimiento y la materialización de las medidas adoptadas por éste, con una destinación de presupuesto ya especificada. Así las cosas, no le queda otro camino a esta Sala que negar por improcedente el amparo constitucional solicitado.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MONTERÍA, SALA CUARTA DE DECISIÓN CIVIL - FAMILIA - LABORAL**, actuando como juez constitucional,

FALLA

PRIMERO. NEGAR POR IMPROCEDENTE la acción de tutela promovida por YADIRA DEL CARMEN ZABALA PEREZ en nombre propio y en representación de su abuela EPIFANIA GAVIRIA PEREZ contra PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, LA VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE SALUD Y DE

LA PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DE TRABAJO, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES, MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, BANCO DE LA REPÚBLICA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, DEFENSORÍA DEL PUEBLO Y ALCALDÍA DE TIERRALTA – CÓRDOBA por los argumentos expuestos en la parte considerativa de este fallo.

SEGUNDO. Para la notificación del presente fallo, désele aplicación al artículo 32 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO. En el evento de no ser impugnada esta decisión, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS


CRUZ ANTONIO YÁÑEZ ARRIETA
Magistrado


PABLO JOSÉ ÁLVAREZ CAEZ
Magistrado


MARCO TULIO BORJA PARADAS