



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO 4º ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

**Expediente:** 11001 – 33 – 34 – 004 – 2020 –00095– 00  
**Accionante:** WILMER RUEDA MÁRQUEZ  
**Accionados:** DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C.; CONSORCIO CHIGUAZA; UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS  
**Vinculados:** DIRECTORES GENERALES DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN Y DE CRÉDITO PÚBLICO Y TESORO NACIONAL DEL MINISTERIO DE HACIENDA

**SENTENCIA DE TUTELA**

Procede el Despacho a decidir la acción de tutela presentada por el señor WILMER RUEDA MÁRQUEZ, en contra del DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C., el CONSORCIO CHIGUAZA y la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, en la que solicitó el amparo de sus derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la dignidad humana.

**SÍNTESIS DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

**1. PRETENSIONES**

El señor WILMER RUEDA MÁRQUEZ, presentó acción de tutela, planteando las siguientes pretensiones:

- “1. Que en el término que fije la Sala establezcan y me entreguen en forma efectiva e inmediata ayuda humanitaria que me permita satisfacer el mínimo vital personal y familiar, mientras dure el aislamiento social por ellas decretado.
2. Que en el término que fije la Sala establezcan y me entreguen en forma efectiva **UNA RENTA BASICA sin condicionamientos**, que me permita satisfacer el mínimo vital personal y familiar, mientras dure el aislamiento social por ellas decretado.
3. Que los honorables magistrados o jueces le ordenen al director general de la unidad de victimas conceder el asistencialismo contemplado en la reparación integral, generando el giro inmediato de la ayuda humanitaria, y la vez se genere la entrega de la indemnización administrativa por desplazamiento forzado, contemplado en los derivados por el bloque de constitucionalidad de 1991...
4. Que los honorables magistrados o jueces le ordenen al **CONSORCIO CORREDOR CHIGUAZA DPC, representado por su representante legal doctor: EDWIN ROJAS GONZALEZ**, reintegrar inmediatamente a la vida laboral al señor **WILMER RUEDA MARQUEZ**, y se le conceda los **salario adeudados, a causa de la suspensión injustificada, sin haberlos remunerados hasta el tiempo que el presidente de la república, de por terminado el aislamiento decretado, por emergencia sanitaria...**
5. Que una vez superadas las causas que generaron el aislamiento social decretado por las autoridades accionadas se me provea de los medios económicos necesarios y suficientes a fin de reiniciar mi actividad laboral que se vio truncada por las medidas gubernamentales y a fin de que pueda acceder al mínimo vital.
6. Se ponga en conocimiento a la Procuraduría General de la Nación, Comisión de Investigación del Congreso de la Republica a fin de que conozca y se pronuncie de las fallas que ha venido presentando EL PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA y ALCALDIA MAYOR DE BOGOTA, legalmente representadas, en su orden por el señor IVAN DUQUE MARQUEZ y el señora CLAUDIA NAYIBE LOPEZ HERNANDEZ, presidente de la República de Colombia y Alcaldesa MAYOR DE BOGOTA, y demás entidades que los HONORABLES MAGISTRADOS VINCULEN, para que se procedan a generar las

*respectivas sanciones preventivas y represivas, con el mismo se investigue el estado de cosas inconstitucionales decretadas en la nación y me sea notificado...*

*7. Enviar el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez se encuentre ejecutoriada su decisión de conformidad con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991...". (Sic, negrillas de texto original)<sup>1</sup>*

## **2. HECHOS**

2.1. El señor Wilmer Rueda Márquez tiene 48 años de edad, es víctima del conflicto armado y tenía un contrato indefinido con el Consorcio "El Corredor Chiguaza" DPC., vinculación laboral de la cual depende él y su núcleo familiar para satisfacer sus necesidades básicas.

2.2. El 19 de marzo de 2020, con ocasión de la pandemia COVID19, la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. expidió el Decreto Distrital No. 090, a través del cual limitó totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas,

2.3. El 22 de marzo de 2020, el Presidente de la República expidió el Decreto 457 de 2020, por medio del cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

2.4. Debido a las medidas de aislamiento social adoptadas tanto por los Gobiernos Nacional y Distrital con el fin de contener la pandemia COVID 19, al accionante le fue suspendido su contrato desde el 20 de marzo de 2020, sin que exista certeza sobre su reanudación, por lo que se encuentra sin recursos para sufragar su mínimo vital y el de su familia.

2.5. A pesar de los anuncios públicos hechos por las entidades accionadas sobre la entrega de ayudas en dinero en efectivo y en especie (productos alimenticios) a personas y familias de escasos recursos, a la fecha de interposición de la acción el tutelante y su hogar no habían recibido ningún tipo de auxilio económico.

2.6. Pese a que el accionante ha solicitado la ayuda humanitaria por el hecho victimizante de desplazamiento forzado, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas no ha realizado su reconocimiento y entrega.

## **3. TRÁMITE DE LA TUTELA:**

3.1. El señor WILMER RUEDA MÁRQUEZ, radicó acción, de tutela, correspondiéndole por reparto a esta Sede Judicial.

3.2. Mediante auto de 9 de junio de 2020, se ordenó que, por la Secretaría del Juzgado se comunicara a las partes por el medio más expedito su iniciación y se solicitara al Departamento Administrativo de Presidencia de la República, a la Alcaldesa Mayor de Bogotá, al Representante Legal del Consorcio Chiguaza y al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, un informe escrito, el cual debían rendir en el término de dos (2) días, sobre los hechos de la acción y para que ejercieran su derecho a la defensa.

---

<sup>1</sup> Pág. 4, archivo "ESCRITO TUTELA N° 2020-00095".

3.3. Por medio de proveído de 16 de junio de 2020, se ordenó vincular al presente trámite a los Directores Generales del Departamento Nacional de Planeación y de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda, a quienes igualmente se les solicitó informe escrito y se les corrió traslado para que ejercieran su derecho de defensa.

#### **4. INFORME DE LOS ACCIONADOS Y VINCULADOS**

##### **4.1. Departamento Administrativo Presidencia de la República<sup>2</sup>**

Mediante correo electrónico allegado a la cuenta institucional del Juzgado, la apoderada del Departamento Administrativo Presidencia de la República aportó contestación en la que señaló 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.

Indicó que dentro de esas medidas se encuentran las ayudas económicas destinadas a la población más vulnerable, como 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, la autorización del retiro parcial de cesantías, el subsidio a los trabajadores cesantes, el programa ingreso solidario y la devolución automática de saldos a favor del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas – IVA, entre otras.

Sostuvo que el accionante no probó la presunta afectación a sus derechos fundamentales y ninguna de las circunstancias señaladas por en el escrito de tutela da a entender que su situación y carga es mayor a la que la mayoría de los colombianos de toda condición social esté soportando en mayor o menor medida con ocasión de la pandemia COVID-19, por lo que no existe la configuración de un perjuicio irremediable.

Expresó que el actor no demostró un acercamiento a ninguno de los programas o instituciones competentes para entrega de ayudas para beneficiar a las personas en condición de vulnerabilidad manifiesta y tampoco probó dicha condición.

Adujo que la Presidencia de la República no tienen funciones para incluir, excluir y/o preferir certificación de ningún programa social, máxime cuando no tienen ningún programa a su cargo, así como tampoco tienen funciones para entregar ayudas de cualquier tipo a las personas presuntamente afectadas por la crisis del Covid-19.

Con fundamento en anterior, solicitó respetuosamente que se desvincule a la entidad de la presente acción y de declare improcedente el amparo solicitado.

##### **4.2. Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>3</sup>**

Mediante correo electrónico allegado a la cuenta institucional del Juzgado, la representación judicial de la Alcaldía Mayor de Bogotá afirmó que remitió por competencia la notificación realizada por el Despacho, a las Secretarías Distritales

---

<sup>2</sup> Archivo "CONTESTACIÓN PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA".

<sup>3</sup> Archivos "RXC ALCALDÍA MAYOR A SECRETARÍAS DISTRITALES" y "CONTESTACIONES SECRETARÍAS DISTRITALES DE GOBIERNO, INTEGRACIÓN Y HÁBITAT".

de Integración Social y de Hábitat para que fueran estas quienes ejercieran la correspondiente defensa.

En ese sentido, el Director Jurídico de la Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá, actuando en representación de dicha dependencia y de la Alcaldía Local de Rafael Uribe Uribe, afirmó que no han recibido ninguna solicitud por parte del accionante y sus condiciones de necesidad.

Señaló que mediante Decreto Distrital 093 del 2020, se creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C. en el marco de la contención y mitigación del COVID-19.

Manifestó que mediante el Decreto 113 de 15 de abril de 2020, la Alcaldesa Mayor de Bogotá, ordenó a los Fondos de Desarrollo Local, trasladar los fondos para que sean ejecutados a través del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para Mitigar el Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C. dentro de sus 3 canales (Transferencias Monetarias, Bonos Canjeables, Subsidios en Especies).

Expresó que pese a lo anterior la focalización se hace de acuerdo al Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, lo cual es competencia de la Secretaría Distrital de Integración Social, quien prioriza las ayudas correspondientes para verificar si las personas cumplen o no con los requisitos para acceder a las mismas.

Por su parte, el Jefe de la Oficina Jurídica de la Secretaría de Integración Social indicó que el programa Bogotá Solidaria en Casa se compone de tres canales: 1) transferencias monetarias a través de vehículos financieros como cuentas de bajo monto, cuentas de ahorros o giros; 2) bonos canjeables por bienes y servicios; y, 3) subsidios en especie.

Señaló que, de acuerdo con el informe rendido por la Dirección de Defensa Judicial de la Secretaría Distrital de Planeación, revisada la base Maestra utilizada para el Sistema Bogotá Solidaria remitida por el DNP, la cual consolida la información más reciente de encuestas Sisbén aplicadas a cada persona, el tutelante no se encuentra registrado, de manera que no cumple con los criterios estipulados por el Distrito Capital para ser beneficiario de las transferencias monetarias.

Adujo que el señor Wilmer Rueda Márquez tampoco pertenece a ningún polígono de focalización geográfica y, por ende, tampoco puede acceder a los subsidios en especie. Sumado a que el tutelante no aparece activo en ninguno de los servicios sociales que presta la Secretaría Distrital de Integración Social.

Sostuvo que mediante el ejercicio de la acción de tutela no es posible sustituir el proceso establecido para otorgar las ayudas humanitarias instituidas con ocasión de COVID-19, pues el accionante no acredita que sus condiciones ameriten un trato diverso al de quienes efectivamente se encuentran identificados y caracterizados, conforme a los procesos de focalización.

Finalmente, la Subsecretaria Jurídica de la Secretaría Distrital de Hábitat señaló que se expidió la Resolución 154 de 19 de mayo de 2020, por medio de la cual se adopta el reglamento operativo del aporte transitorio de arrendamiento solidario en la emergencia, cuyos criterios de focalización son los hogares que tengan las siguientes características: (i) con jefatura mayor a 60 años; (ii) conformado por

mujer cabeza de familia; (iii) con miembros en situación de discapacidad; (iv) con miembros menores de 18 años; (v) con miembros mayores a 60 años; (vi) con víctimas del conflicto armado.

#### **4.3. Consorcio CHIGUAZA**

No contestó pese a estar debidamente notificado.

#### **4.4. Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas<sup>4</sup>**

Mediante correo electrónico allegado a la cuenta institucional del Juzgado, el Representante Judicial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas aportó contestación en la que informó que el hogar del accionante se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas – RUV, por desplazamiento.

Señaló que el señor Wilmer Rueda Márquez, ya fue sujeto del proceso de identificación de carencias y por medio de Resolución No. 0600120192405719 de 2019, se decidió suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado éste; acto administrativo que se encuentra en proceso de notificación.

Sostuvo que la presente acción resulta improcedente en la medida en que una vez revisados los archivos de la Entidad se evidenció que la accionante no presentó derecho de petición ante la Unidad de manera previa, de tal suerte que la accionante acudió directamente a la acción de tutela alegando una vulneración inexistente, coartándole la posibilidad a la Entidad de verificar previamente la solicitud y emitir una respuesta conforme sus competencias legalmente atribuidas, máxime cuando no demostró un perjuicio irremediable o una situación que afectara su integridad personal de manera latente.

De acuerdo a lo anterior, solicitó que se nieguen las pretensiones invocadas en el escrito de tutela.

#### **4.5. Departamento Nacional de Planeación<sup>5</sup>**

Mediante correo electrónico allegado a la cuenta institucional del Juzgado, el apoderado del Departamento Nacional de Planeación, aportó contestación en la que señaló que su función respecto al Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales - SISBÉN corresponde a depurar la base de datos que alimentan las entidades territoriales, pero no es de su resorte aplicar encuestas, reclasificar personas o definir la entrada o salida de los programas sociales, pues, de acuerdo con la normatividad vigente esta labor es responsabilidad de los municipios y los distritos.

Indicó que consultado en la última base nacional consolidada, certificada y avalada por el DNP disponible en la página de esta entidad ([www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co)), correspondiente al cuarto corte del año 2020 (Base nacional de abril), el documento de identidad del tutelante arroja como resultado un puntaje 27,44, de acuerdo a la encuesta realizada el 7 de abril de 2011, para la ciudad de Bucaramanga.

Sugirió que una vez terminen las restricciones establecidas por la declaratoria del Estado de Emergencia Sanitaria, Económico y Social, el señor Wilmer Rueda

---

<sup>4</sup> Archivo "CONTESTACIÓN UARIV".

<sup>5</sup> Archivo "CONTESTACIÓN DNP".

Márquez se acerque a la oficina del Sisbén del distrito y solicite la aplicación de una encuesta en su nueva ciudad de residencia, para que una vez realizada el Distrito reporte dicha información a DNP para que sea validada y publicada en la página [www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co).

Señaló que el hogar de Wilmer Rueda Márquez no es beneficiario del programa ingreso solidario, puesto que su encuesta SISBEN III es anterior a junio de 2018 y tampoco de la devolución del IVA, pues no cumple con los criterios de focalización.

Finalmente, pidió que se declare improcedente la acción de tutela frente al Departamento Nacional de Planeación, se desvincule y se declare probada la falta de legitimación en la causa por pasiva.

#### **4.6. Ministerio de Hacienda y Crédito Público<sup>6</sup>**

Mediante correo electrónico allegado a la cuenta institucional del Juzgado, la Representante Judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público aportó contestación en la que señaló a través del Decreto 518 del 4 de abril de 2020, creó el programa "Ingreso Solidario" con el fin de atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Indicó que este programa establece la transferencia de sumas de dinero no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME- a favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción o de la Compensación del Impuesto Sobre las Ventas (IVA) por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 de 2020 y la implementación de las medidas de mitigación señaladas en Decreto 531 del 2020 (modificado por el Decreto 536 de 2020).

Manifestó que le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expedir los actos administrativos correspondientes para ordenar la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas que señalen las diferentes entidades financieras y al Departamento Nacional de Planeación – DNP, consolidar y administrar la Base Maestra y diseñar e implementar la metodología de focalización de los beneficiarios, para determinar el listado de personas beneficiarias del programa ingreso solidario.

Adujo que la acción de tutela es improcedente pues no puede existir pronunciamiento por parte del juez de tutela acerca de la constitucionalidad o legalidad de estos actos, pues dichas facultades son exclusivas de Corte Constitucional y el Consejo de Estado, por lo que, si el accionante no está conforme con las medidas que el Gobierno Nacional ha adoptado, puede hacerse parte del control que harán dichas Corporaciones.

Sostuvo que el tutelante no acredita la ocurrencia de un perjuicio irremediable que justifique la procedencia de la acción de tutela, toda vez que, si bien afirma encontrarse en situación de vulnerabilidad, no se evidencia la certeza e inminencia del presunto riesgo, máxime si se tiene en cuenta que los derechos fundamentales a la vivienda digna y a los servicios públicos se encuentran amparados durante el periodo del aislamiento preventivo gracias a las medidas expedidas en esas materias por parte del Gobierno Nacional.

---

<sup>6</sup> Archivo "CONTESTACIÓN MIN. HACIENDA".

De acuerdo a lo anterior, solicitó se declare la improcedencia de la acción de tutela y que, en consecuencia, se ordene la desvinculación la Cartera Ministerial del presente trámite.

## **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO:**

### **1. PROBLEMAS JURÍDICOS**

Corresponde al Despacho determinar en primera medida si la acción de tutela resulta procedente para obtener la reanudación del contrato laboral y el pago de las prestaciones económicas derivadas de la presunta suspensión injustificada de dicho contrato. En caso afirmativo deberá establecerse, si el Consorcio "El Corredor Chiguaza DPC" violó las garantías fundamentales invocadas por el accionante con ocasión de la mencionada suspensión contractual.

De otra parte, incumbe determinar en el presente caso si las demás entidades accionadas y/o vinculadas, vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la dignidad humana del señor WILMER RUEDA MÁRQUEZ con ocasión de (i) la presunta omisión en el otorgamiento y entrega de los beneficios económicos creados por los Gobiernos Nacional y Distrital en virtud de la pandemia Covid-19; y, (ii) la supuesta negativa en el otorgamiento y entrega de la ayuda humanitaria derivada de su reconocimiento como víctima del conflicto armado.

### **2. PRUEBAS RECAUDADAS**

Obran en el expediente las siguientes pruebas:

2.1. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Wilmer Rueda Márquez, de la cual se desprende que tiene 46 años (págs. 14-15, archivo "ESCRITO TUTELA N° 2020-00095").

2.2. Comunicado No. CCHRH-008-2020 de 24 de marzo de 2020, a través del cual el Representante Legal del Consorcio Corredor Chiguaza DPC, le informó al señor Wilmer Rueda Márquez que el periodo de vacaciones iría del 24 al 29 de marzo de 2020 y que su contrato sería suspendido desde el 30 de marzo hasta el 13 de abril de 2020 (págs. 20-21, archivo "ESCRITO TUTELA N° 2020-00095").

2.3. Comunicado No. CCHRH-014-2020 de 13 de abril de 2020, a través del cual el Representante Legal del Consorcio Corredor Chiguaza DPC, le informó al señor Wilmer Rueda Márquez la suspensión indefinida del contrato de trabajo a partir de dicha fecha (págs. 18-19, archivo "ESCRITO TUTELA N° 2020-00095").

2.4. Comunicado No. CCHRH-018-2020 de 18 de mayo de 2020, a través del cual el Representante Legal del Consorcio Corredor Chiguaza DPC, le informó al señor Wilmer Rueda Márquez la suspensión indefinida del contrato de trabajo a partir de dicha fecha (págs. 16-17, archivo "ESCRITO TUTELA N° 2020-00095").

2.5. Oficio No. 20147204054001 de 5 de marzo de 2014, a través del cual la Directora de Registro e Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, le informó al señor Wilmer Rueda Márquez que se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas desde el 21 de noviembre de 2005, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado ocurrido el 14 de octubre de 2005 (págs. 23-24, archivo "ESCRITO TUTELA N° 2020-00095").

2.6. Memorando No. I2020016051 de 10 de junio de 2020, a través del cual la Directora de Análisis y Diseño Estratégico de la Secretaría Distrital de Integración social certifica el estado de focalización del accionante, respecto al sistema distrital “Bogotá Solidaria en Casa” (archivo “ANEXO 1 CONTESTACIÓN SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN”).

2.7. Resolución No. 0600120192405719 de 2019, por medio de la cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas suspendió definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado por el señor Wilmer Rueda Márquez (archivo “ANEXO 1 CONTESTACIÓN UARIV”).

2.8. Oficio 2-2020-25275 de 9 de junio de 2020, a través del cual el Director de Defensa Judicial de la Secretaría Distrital de Planeación certifica que revisada la base Maestra utilizada para el Sistema Bogotá Solidaria remitida por el DNP, la cual consolida la información más reciente de encuestas Sisbén aplicadas a cada persona, el accionante no se encuentra registrado (archivo “ANEXO 2 CONTESTACIÓN SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN”).

### **3. DE LA PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La acción de tutela fue prevista en el artículo 86 de la Carta Política, como mecanismo directo y expedito para la protección de derechos fundamentales constitucionales.

El ejercicio de este dispositivo procesal, así establecido por el constituyente, fue reglamentado mediante el Decreto 2591 de 1991, precisando en su artículo 2º, que los derechos objeto de protección, son aquellos consagrados como fundamentales en la Constitución Política, o los que por su naturaleza permitan su amparo en cada caso concreto.

Ahora bien, en virtud de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, complementado por los artículos 6 y 8 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales, que resulta improcedente ante la existencia de otros medios de defensa judicial, salvo que el afectado demuestre que éstos últimos no resultan eficaces o idóneos para la protección requerida, o pretenda conjurar la ocurrencia de un perjuicio irremediable<sup>7</sup>.

Cabe aclarar en este punto que el accionante pretende, entre otras cosas, que se le asigne y entregue la ayuda humanitaria mientras dure el aislamiento social decretado en virtud de la pandemia de COVID-19, es decir, que se le otorguen los auxilios económicos creados por el ejecutivo para paliar los efectos económicos adversos que ha producido dicha pandemia.

De manera que, teniendo en cuenta que existe un marco legal que eventualmente permite la asignación de la ayuda humanitaria en favor del tutelante, no es cierto, como lo indican algunas de las autoridades accionadas en la contestación, que las pretensiones del presente amparo tutelar impliquen cuestionar la legalidad y constitucionalidad de normas reglamentarias, y que ello suponga la improcedencia de la tutela.

---

<sup>7</sup> Al respecto, pueden consultarse las sentencias T-225 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), SU-086 de 1999 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), SU-544 de 2001 (M. P. Eduardo Montealegre Lynett), T-875 de 2001 (Álvaro Tafur Galvis), T-983 de 2001 (MP. Álvaro Tafur Galvis, T-999 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil), T-179 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), entre muchas otras.



Ahora bien, se advierte que el accionante pidió la protección de los fundamentales al mínimo vital, al trabajo y la dignidad humana, presuntamente vulnerados, entre otras entidades, por el Consorcio Chiguaza, entidad de naturaleza particular.

Frente a la procedencia de la acción de tutela contra particulares, la Corte Constitucional ha precisado las siguientes subreglas jurisprudenciales bajo las cuales procede excepcionalmente cuando: (i) están encargados de la prestación de un servicio público; (ii) su actuación afecta gravemente el interés colectivo; o (iii) la persona que solicita el amparo constitucional se encuentra en un estado de subordinación o (iv) de indefensión frente a aquellos<sup>8</sup>.

En el presente caso, se advierte que el Consorcio Chiguaza, entidad accionada, es el empleador del accionante, tal como se colige de las manifestaciones de este último y de los documentos aportados al expediente. De esta forma, la presunta vulneración de los derechos fundamentales del tutelante, se dio en el marco de una relación laboral dotada de la prestación personal del servicio, remuneración y sujeción ante el empleador, por lo que se concluye que el primero está en una posición de subordinación frente al último.

Así las cosas, de lo expuesto es posible concluir que la presente acción constitucional en principio resulta procedente contra la entidad particular Consorcio Chiguaza.

Sin embargo, de acuerdo a los problemas jurídicos planteados y a las pretensiones de la parte accionante, para el despacho es necesario ahondar en el tópico de procedibilidad de la acción de tutela para obtener la reactivación del contrato laboral y el pago de las prestaciones económicas derivadas de la presunta suspensión injustificada de dicho contrato.

En el caso bajo examen, se advierte que el señor Wilmer Rueda Márquez tiene una relación laboral con el Consorcio “Corredor Chiguaza DPC” en virtud de un contrato de trabajo, con ocasión del cual se desempeña como ayudante de obra. Ahora bien, a través de la presente acción la parte actora controvierte la decisión de suspensión del contrato laboral, materializada por el empleador en los oficios CCHRH-008-2020 de 24 de marzo de 2020, CCHRH-014-2020 de 13 de abril de 2020, CCHRH-018-2020 de 18 de mayo de 2020 y, por tanto, solicita el reintegro a la vida laboral y el pago de los salarios dejados de devengar durante el tiempo que perdure la suspensión.

Así las cosas, es pertinente hacer énfasis en que el artículo 2 del Código de Procesal del Trabajo, señala que la Jurisdicción Ordinaria, en sus especialidades laboral y de seguridad social conoce, entre otros, de los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente de un contrato de trabajo. En ese orden de ideas, el señor Wilmer Rueda Márquez **cuenta con el medio de defensa judicial consistente en el proceso ordinario laboral**, donde puede controvertir legalidad de la suspensión del contrato laboral y el consecuente pago de los haberes dejados de devengar.

Dicho mecanismo resulta idóneo y eficaz, toda vez que, pese a que actualmente los términos judiciales se encuentran suspendidos, ya existe fecha cierta de su reanudación para el 1º de julio de 2020<sup>9</sup>. Además, el accionante no acreditó los

<sup>8</sup> Sentencia T-909 de 2011. M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>9</sup> Ver Acuerdo No. ACUERDO PCSJA20-11567 de 5 de junio de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura. Disponible en: [http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7e%2fApp\\_Data%2fUpload%2fPCSJA20-11567.pdf](http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7e%2fApp_Data%2fUpload%2fPCSJA20-11567.pdf)

requisitos necesarios para la configuración de un perjuicio irremediable, esto es, la urgencia, inminencia y gravedad que hagan impostergable la intervención del juez de tutela, ni demostró que se encuentre inmerso en alguna situación de debilidad manifiesta o que le otorgue la condición de sujeto de especial protección constitucional<sup>10</sup>, que haga impostergable el amparo tutelar.

En efecto, nótese que si bien se encuentra demostrado que el señor Wilmer Rueda Márquez tiene actualmente suspendido su contrato laboral, lo cierto es que no se encuentra desprotegido en cuanto a salud se refiere, habida cuenta que conforme al artículo 53 del Código Sustantivo del Trabajo, durante la suspensión del contrato el empleador debe seguir realizando las respectivas cotizaciones, pues quedan a su cargo las obligaciones derivadas de la muerte o enfermedad de los trabajadores.

En igual sentido, tal como lo informaron las entidades accionadas, los Gobiernos Nacional y Distrital han dispuesto diversas herramientas a fin de garantizar el acceso a vivienda y servicios públicos durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio y en general la emergencia económica, social y ecológica declarada con ocasión de la pandemia COVID-19.

Adicionalmente, si bien el accionante señaló que su salario es su única fuente de ingresos no probó dicha afirmación ni siquiera sumariamente y tampoco indicó cómo está compuesto su núcleo familiar, esto es, si tiene pareja, hijos o se encuentra a cargo de otros familiares, ni precisó los pormenores en cuanto a la satisfacción de las necesidades como la alimentación y vestido durante los cerca de 3 meses que han transcurrido con el contrato suspendido.

Así las cosas, es improcedente el estudio a través del presente mecanismo constitucional de las pretensiones relacionadas con la reactivación de la actividad laboral del accionante y el pago de los haberes dejados de devengar durante la suspensión del contrato de trabajo.

#### **4. DE LOS DERECHOS A LA DIGNIDAD HUMANA Y AL MÍNIMO VITAL**

La Corte Constitucional<sup>11</sup> ha señalado que la dignidad humana se constituye como un derecho autónomo que está vinculado con tres ámbitos exclusivos de la persona natural: (i) la autonomía individual (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección); (ii) unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y (iii) la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesto para la realización del proyecto de vida).

Por otra parte, dicha Corporación definió el derecho al mínimo vital, como uno que se desprende de los principios de dignidad humana y solidaridad, propios del Estado Social de Derecho, así como de otros derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y "la igualdad [artículo 13 superior] en la modalidad de decisiones de protección especial a personas en situación de necesidad manifiesta"<sup>12</sup>.

De tiempo atrás, la Corte afirma que el derecho al mínimo vital se refiere a "los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la

---

<sup>10</sup> Tercera edad, incapacidad, padre cabeza de familia, afectación grave de su mínimo vital, etc.

<sup>11</sup> Sentencia T-881 de 2002. M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>12</sup> Sentencia C-543 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

persona y de su familia, no solamente en lo relativo a la alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano”<sup>13</sup>.

Entre esas condiciones materiales mínimas de existencia, se encuentran la vivienda, la alimentación, la salud, el vestido, la educación y la recreación<sup>14</sup>, las cuales dependen de las calidades o condiciones específicas del titular del derecho que lo invoca.

## **5. DEL COMPONENTE DE ATENCIÓN HUMANITARIA PARA LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO Y LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA ACCEDER A LA INDEMNIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

La atención humanitaria está contemplada en la Ley 1448 de 2001, como uno de los mecanismos a través de los cuales, se pretende socorrer, proteger y atender las necesidades básicas de las víctimas.

La misma está determinada en tres etapas, siendo estas atención inmediata, atención humanitaria de emergencia y atención humanitaria de tránsito; luego, la atención humanitaria inmediata está comprendida desde el momento de la declaración hasta cuando se realice la inscripción en el RUV; el de emergencia se otorga a partir de la inclusión en el RUV y se entrega de acuerdo al grado de urgencia y necesidad del núcleo familiar; y la de transición se dirige a los núcleos familiares que aún no cuentan con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, sin que dichas carencias sean graves y urgentes.

Ahora bien, de conformidad con el Decreto 2569 de 2014<sup>15</sup> se tiene que una persona víctima de desplazamiento forzado ha superado su situación de vulnerabilidad cuando se han estabilizado socioeconómicamente, para ello se hará una medición de dichas condiciones, luego, con la superación del estado de vulnerabilidad no significa que pierda su condición como tal, sino que ha superado

---

<sup>13</sup> Sentencia T-011 de 1998. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>14</sup> Sentencia T-885 de 2009. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>15</sup> **Artículo 23. Superación de la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento forzado.** Se entenderá que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad originada en dicho hecho victimizante cuando se ha estabilizado socioeconómicamente. Para ello se tendrá en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación, alimentación, generación de ingresos (con acceso a tierras cuando sea aplicable), vivienda y reunificación familiar, según los criterios del índice global de restablecimiento social y económico, sea que lo haya hecho con la intervención del Estado o por sus propios medios.

**Parágrafo 1º.** Se podrá declarar que una persona víctima del desplazamiento forzado ha superado la situación de vulnerabilidad, aún en los casos en que no haya tomado la decisión de retornar o reubicarse en el lugar donde reside actualmente.

**Parágrafo 2º.** La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas establecerá la ruta de acompañamiento por una sola vez en el retorno y reubicación para las víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad, y decidan posteriormente retornar al lugar de expulsión o reubicarse en un tercer lugar del país.

**Parágrafo 3º.** Para los casos en que no se presenten situaciones favorables de seguridad, no podrá declararse la superación de la situación de vulnerabilidad.”

**Artículo 26. De los efectos de la evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad.** Valorada la situación de vulnerabilidad y declarada la superación de la misma, la persona víctima del desplazamiento forzado no pierde la condición de víctima, permanecerá en el Registro Único de Víctimas (RUV) y será priorizada en el acceso a las medidas de reparación integral a que haya lugar y que se encuentren pendientes.

La declaración de la superación de la situación de vulnerabilidad se especificará en el Registro Único de Víctimas (RUV), sin que esto implique cambios en el estado de inclusión en el mismo.

Los resultados de la evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad serán tenidos en cuenta para ajustar y flexibilizar la oferta estatal, en procura de contribuir a que todas las víctimas del desplazamiento forzado superen dicha situación.”

una etapa y podrá acceder a las medidas de reparación integral que ofrece el Estado.

Ahora bien, la competencia en el reconocimiento y pago de la atención humanitaria está a cargo de la Dirección de Gestión Social y Humanitaria de la UARIV, de conformidad con el artículo 18 del Decreto 4802 de 2011.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado la diferencia que existe entre la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa. La primera se trata de una medida que pretende garantizar la subsistencia y estabilización de las víctimas del conflicto armado, en aras conjurar una situación específica de vulnerabilidad; mientras que, por su parte, la segunda, busca responder a un hecho victimizante, cuantificando el daño sufrido y otorgando una reparación por el mismo<sup>16</sup>, en procura de devolver a la víctima al estado previo en que se encontraba antes del suceso que originó tal condición<sup>17</sup>.

Ahora bien, desde el Auto 206 de 2017, proferido por la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional exhortó a todos los jueces de la República para que al momento de resolver las acciones de tutela que reclaman la protección del derecho de petición, cuando se encuentra relacionado con la indemnización administrativa, se abstuvieran de impartir órdenes relacionadas con reconocimientos económicos, hasta el 31 de diciembre de 2017.

En dicha providencia la Corte Constitucional señaló que cuando se solicita la protección del derecho de petición y el recurso de amparo activa la emisión de órdenes de pago inmediato de la medida indemnizatoria, la acción de tutela se instaura como el principal criterio de priorización, con lo que se configura en un proceso paralelo y preferente al trámite administrativo ordinario que deben acoger las demás personas desplazadas para acceder a la prestación económica.

Tal postura ha sido sostenida por dicha Corporación, es así como en sentencia T-386 de 2018, señaló que, en la medida en que la indemnización corresponde a una pretensión de carácter económico, que es reconocida una sola vez y que, en principio, no se encuentra ligada a la satisfacción de necesidades básicas, por regla general, su reconocimiento y pago no impacta en la realización de garantías de naturaleza fundamental, más allá de las discusiones que pueden llegar a presentarse, por ejemplo, por la falta de respuesta a una solicitud dirigida a obtener su otorgamiento, cuando de por medio se encuentra la protección del derecho de petición; o por la omisión en el cumplimiento de los requisitos previstos para su entrega, en términos de satisfacción del derecho al debido proceso.<sup>18</sup>

De allí que, consecuentemente, la acción de tutela para efectos del reconocimiento de la indemnización administrativa, en atención a los fines puntuales que persigue, sea excepcional y para casos límite, pues la flexibilización que a favor de las víctimas ha dispuesto la Corte Constitucional en modo alguno suple el deber legal que tienen de acudir a las vías administrativas y judiciales ordinarias para hacer efectivo su derecho a la reparación, salvo que se acredite la configuración de un perjuicio irremediable.

En sentencia T-028 de 2018<sup>19</sup>, la Corte Constitucional estableció específicamente las siguientes reglas jurisprudenciales que deben ser observadas por el juez de instancia, frente a los alcances de la acción de tutela cuando se trata de

---

<sup>16</sup> Al respecto, se puede ver la Sentencia T-028 de 2018, M.P. Carlos Bernal Pulido

<sup>17</sup> Al respecto, ver la Sentencia T-083 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

<sup>18</sup> Sentencia T-386 de 2018. M.P. Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

<sup>19</sup> M.P. Dr. Carlos Bernal Pulido.

solicitudes de indemnización administrativa de víctimas de desplazamiento forzado:

(i) En primer lugar, verificar si se han impuesto cargas sustanciales y/o procesales desproporcionadas, que desconozcan la situación de concreta vulnerabilidad del actor, de conformidad con los criterios fijados por la jurisprudencia de la Corte;<sup>20</sup>

(ii) Tener en cuenta el deber de protección de las finanzas públicas y la sostenibilidad financiera de sistema.<sup>21</sup>

iii) Cumplir el deber de fundamentación empírica en las decisiones de tutela sobre indemnización administrativa. Esto implica, básicamente, el manejo responsable del principio de presunción de veracidad, la comprobación de una mínima diligencia de parte del reclamante y la necesidad de hacer efectivas las facultades oficiosas del juez de tutela en la práctica de pruebas.<sup>22</sup>

En igual sentido debe tenerse en cuenta que, respecto de la procedencia de la acción de tutela para la asignación prioritaria de beneficios cuando no se tiene el primer turno, la Corte Constitucional indicó en la Sentencia T – 176 de 2013<sup>23</sup>, citando la Sentencia T – 900 de 2007<sup>24</sup>, que **“en principio, la acción de tutela no es procedente para ordenar la asignación prioritaria de un beneficio, en desconocimiento de los turnos previamente establecidos por la administración, ya que esta decisión puede dar lugar al desconocimiento de derechos de igual rango en cabeza de otras personas.”**, toda vez que no existiría un criterio razonable que permitiera darle algún tipo de prioridad especial o trato diferencial a alguna persona, respecto de otras que se encuentren en similares condiciones.

Ahora bien, en obediencia al Auto 206 de 2017 proferido por la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV reglamentó un nuevo procedimiento para el otorgamiento y pago de la medida de indemnización administrativa a través de la Resolución No. 01958 de 2018.

No obstante, en el curso de la implementación de dicho procedimiento la UARIV vio la necesidad de brindar mayor detalle y claridad a las fases que lo constituían, por lo que se derogó dicha norma y creó un nuevo procedimiento por medio de la Resolución No. 1049 del 15 de marzo de 2019<sup>25</sup>. Para el efecto, se contemplaron 4

---

<sup>20</sup> El juez constitucional está obligado a intervenir cuando, por ejemplo, de los medios de prueba allegados al proceso, se infiera que la negativa de la institución accionada se funda en imputar a la víctima, artificiosamente, omisiones en las que ésta en realidad no ha incurrido, o cuando la somete a un conjunto de trámites sempiternos e injustificados que, además de no tener respaldo legal específico, ponen en peligro sus derechos fundamentales.

<sup>21</sup> El operador judicial debe demostrar una mínima sensibilidad interdisciplinaria con las finanzas del Estado, pues de ello depende, no solo la sostenibilidad de la política pública de indemnización a víctimas del conflicto armado, **sino el respeto del derecho a la igualdad de quienes han ceñido su solicitud al procedimiento administrativo, han acudido a los medios de defensa judiciales ordinarios y han prescindido de la opción de utilizar -ya sea por decisión propia, o porque sus mismas circunstancias personales no se los han permitido- la acción de tutela.**

<sup>22</sup> No llevar a extremos irreflexivos el principio de presunción de veracidad la procedibilidad de la acción de tutela, para hacer efectivas indemnizaciones administrativas de personas desplazadas por la violencia, lo cual exige, además, constatar que el actor haya cumplido con una **carga mínima** de actividad y diligencia en su proceso de reclamación y en la acción de tutela.

<sup>23</sup> M.P. María Victoria Calle Correa

<sup>24</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>25</sup> Por la cual se adopta el procedimiento para reconocer y otorgar la indemnización por vía administrativa, se crea el método técnico de priorización, se derogan las Resoluciones 090 de 2015 y 01958 del 2018, y se dictan otras disposiciones. Disponible en la página web: <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/01049de15marzodel2019.pdf>

fases, a saber: (i) Fase de solicitud de indemnización administrativa<sup>26</sup>; (ii) Fase de análisis de la solicitud; (iii) fase de respuesta de fondo de la solicitud; y, (iv) fase de entrega de la medida indemnizatoria.

## **6. DE LOS PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL CREADOS POR LOS GOBIERNOS NACIONAL Y DISTRITAL CON OCASIÓN DE LA PANDEMIA COVID-19**

Mediante la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) por el contagio acelerado del virus denominado COVID-19, la cual se prorrogó a través de la Resolución No. 844 de 26 de mayo de 2020.

Por su parte, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 215 de la Constitución Política, mediante los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Con el ánimo de mitigar los efectos económicos adversos causados con ocasión de las medidas de confinamiento obligatorio preventivo adoptadas por el Gobierno Nacional para reducir el contagio del virus, se expidió el Decreto Legislativo No. 518 de 4 de abril de 2020, por medio del cual se creó el programa "Ingreso Solidario", para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional.

Dicho programa es administrado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y consiste en la entrega de transferencias monetarias no condicionadas a favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, que no sean beneficiarios de los programas "Familias en Acción", "Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor", "Jóvenes en Acción" o de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA, por el tiempo que perduren las causas de la declaratoria del Estado de Emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1° del Decreto 518 de 2020, el Departamento Nacional de Planeación tiene asignada la función de determinar el listado de los hogares beneficiarios del programa, teniendo en cuenta la información reportada a través de la encuesta del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBÉN), de acuerdo con los lineamientos que para el efecto fije el Departamento en el acto administrativo que determine el listado y en el manual operativo para tal efecto emita la entidad.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, basado en la información conformada por el DNP, tiene asignada la función de ordenar la ejecución del gasto y el giro directo a las cuentas o productos señalados por las entidades financieras o administradoras de estos, en las que serán recibidas las transferencias monetarias no condicionadas.

---

<sup>26</sup> las víctimas que residan en el país y que a la fecha de entrada en vigencia no hayan solicitado la indemnización, deberán agendar una cita y cuando acudan a ella deberán allegar los documentos requeridos según el hecho victimizante, si no completan la documentación se agendará una nueva cita y una vez reunida la documentación la víctima deberá diligenciar un formulario en conjunto con el funcionario de la UARIV, para lo cual se entenderá completa la solicitud y se entregará a la víctima un radicado de cierre.

Posteriormente, mediante Decreto 720 de 2020, se creó el programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, bajo la administración del Ministerio del Trabajo, mediante el cual se entregarán transferencias monetarias no condicionadas en favor de los trabajadores dependientes de los postulantes del Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020 modificado por el Decreto Legislativo 677 de 2020, que devenguen hasta 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se les haya suspendido su contrato laboral o se encuentren en licencia no remunerada, y no estén cubiertos por los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, o del Programa de Ingreso Solidario.

Con base en dicho programa se podrá otorgar hasta por 3 meses una transferencia mensual monetaria no condicionada a quienes para los meses de abril, mayo o junio de 2020 se les haya suspendido su contrato laboral o se encuentren en licencia no remunerada. Esta transferencia no condicionada será por un valor mensual de \$160.000 moneda corriente, que se canalizará directamente, de ser el caso, a través de los productos de depósito que tenga cada beneficiario.

De otra parte, para el caso del Distrito Capital de Bogotá, a través del Decreto 093 de 2020, se creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C.- sostenimiento solidario- en el marco de la contención y mitigación del COVID-19.

Dicho sistema se compone de tres canales: 1) Transferencias monetarias. 2) Bonos canjeables por bienes y servicios y 3) Subsidios en especie. La focalización de la oferta distrital de transferencias, en sus procesos de identificación, selección y asignación será definida por la Secretaría de Integración Social y permitirá el uso de instrumentos de focalización individual o por hogares, geográficos y comunitarios.

Finalmente, a través del Decreto Distrital 123 de 2020, se creó el aporte transitorio de arrendamiento solidario en la emergencia cuyo propósito es beneficiar a hogares vulnerables que vivan en arriendo, cuyo pago se efectúe de forma diaria, semanal, mensual o por fracción inferior a un mes, y que se vean afectados por causa del aislamiento preventivo obligatorio, derivado de la emergencia sanitaria surgida por el Coronavirus COVID-19.

A través de la Resolución 154 de 19 de mayo de 2020, la Secretaría Distrital de Hábitat adoptó el reglamento operativo de dicho aporte, para lo cual se estableció como criterios de focalización los hogares que tengan las siguientes características: (i) con jefatura mayor a 60 años; (ii) conformado por mujer cabeza de familia; (iii) con miembros en situación de discapacidad; (iv) con miembros menores de 18 años; (v) con miembros mayores a 60 años; o, (vi) con víctimas del conflicto armado.

## **7. CASO CONCRETO**

Pretende el accionante que por vía de tutela se protejan sus derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital y a la dignidad humana y, en consecuencia, se establezcan diversas medidas que, a su juicio, conducen a la protección de las garantías invocadas, de las cuales, excluyendo lo atinente a la suspensión del contrato laboral que ya se determinó improcedente, se pueden integrar en 2 grupos: (i) la entrega de ayuda humanitaria y una renta básica sin condicionamientos mientras dure el aislamiento social ordenado para contener la

pandemia COVID-19; y, (ii) el otorgamiento de la de la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa derivadas de su condición de víctima del desplazamiento forzado.

Así las cosas, el Despacho pasa a pronunciarse sobre cada uno de los grupos establecidos de la siguiente manera:

### **7.1. De la entrega de la ayuda humanitaria y la renta básica durante el aislamiento social ordenado para contener la pandemia COVID-19**

Como se indicó en el marco normativo, tanto el Gobierno Nacional como el Distrital crearon programas o sistemas de asistencia social con el ánimo de mitigar los efectos económicos adversos causados con ocasión de las medidas de confinamiento obligatorio preventivo adoptadas por el Gobierno Nacional para reducir el contagio del virus COVID-19.

Sin embargo, dichas medidas no están destinadas a toda la población, sino a aquellas personas que por sus especiales condiciones de vulnerabilidad requieren de ayuda urgente. Por tal razón, los programas y sistemas creados tienen diversos mecanismos de priorización y focalización, a fin de garantizar que las ayudas se entreguen a quienes realmente las necesitan.

Dentro de las medidas de orden nacional se encuentra el programa ingreso solidario, el cual está destinado a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas “Familias en Acción”, “Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor”, “Jóvenes en Acción” o de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA.

Quien determina el listado de los hogares beneficiarios del programa es el Departamento Nacional de Planeación con base en la información reportada a través de la encuesta del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBÉN), de acuerdo con los lineamientos que para el efecto fije en el acto administrativo que determine el listado y en el manual operativo.

Con fundamento en lo anterior, según lo informado en la contestación de la acción por el Departamento Nacional de Planeación, dicha entidad determinó los siguientes criterios de inclusión y exclusión:

<p><b>CRITERIOS DE INCLUSIÓN</b> Hogares no cubiertos por alguno de los siguientes programas:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Familias en Acción</li><li>• Colombia Mayor</li><li>• Jóvenes en Acción</li><li>• Compensación de I.V.A.</li></ul> <p><b>Clasificación Sisbén</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Sisbén IV: Grupos A y B y Niveles C1-C5</li><li>• Sisbén III: Puntaje menor a 30 puntos.</li></ul> <p><b>CRITERIOS DE EXCLUSIÓN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fecha de encuesta Sisbén III inferior a junio 2018.</li><li>• Fallecidos (ADRES).</li><li>• Tener un Ingreso Base de Cotización (IBC) por encima de 4 SMLMV (PILA) en último mes y haber cotizado en el último mes (PILA).</li><li>• Estar en el Régimen de Excepción (PILA).</li><li>• Sisbén III: Puntaje superior a 30 Puntos</li></ul>
---

Para el caso del señor Wilmer Rueda Márquez, se encuentra que de acuerdo a lo certificado por el Departamento de Planeación Nacional de Planeación, no puede ser beneficiario del programa ingreso solidario en virtud a que si bien no está dentro de ningún otro programa de asistencia social y está registrado dentro del Sisbén III con puntaje inferior a 30 puntos, su encuesta es anterior a junio de 2018.



Dicha información se puede corroborar al realizar la consulta en la página web del Sisbén<sup>27</sup> con el número de cédula del accionante, de lo cual se desprende que la fecha de la última encuesta fue el 7 de abril de 2011.

Otra de las medidas creadas por el Gobierno Nacional corresponde al programa de auxilio a los trabajadores en suspensión contractual, el cual está destinado a los trabajadores dependientes de los postulantes del Programa de Apoyo al Empleo Formal- PAEF, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto Legislativo 639 de 2020 modificado por el Decreto Legislativo 677 de 2020, que devenguen hasta 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, se les haya suspendido su contrato laboral o se encuentren en licencia no remunerada, y no estén cubiertos por los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, o del Programa de Ingreso Solidario.

De acuerdo a lo anterior, uno de los requisitos principales es que el beneficiario sea empleado de un postulante del Programa de Apoyo al Empleo Formal – PAEF. Para el caso del accionante, si bien se encuentra demostrado que el mismo tiene actualmente suspendido su contrato laboral, realizada la consulta en la página web del PAEF con el nit del Consorcio “El Corredor Chiguaza DPC” y el número de cédula del accionante, se advierte que el empleador no se postuló para dicho programa.

Por consiguiente, el señor Wilmer Rueda Márquez tampoco cumple los requisitos para ser beneficiario del programa de auxilio para trabajadores en suspensión contractual.

Ahora bien, a nivel local el Distrito Capital de Bogotá creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa que se compone de 3 canales: 1) Transferencias monetarias. 2) Bonos canjeables por bienes y servicios y 3) Subsidios en especie. Los criterios de focalización y priorización son definidos por la Secretaría de Integración Social.

Conforme a lo informado por dicha dependencia, en el Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa se definieron dichos criterios para cada uno de los canales, de la siguiente manera:

- Transferencias monetarias

CANAL DE TRANSFERENCIA MONETARIA		
IDENTIFICACIÓN	SELECCIÓN	ASIGNACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base de datos maestra del Sisbén, entregada por el DNP a la Secretaría Distrital de Planeación.</li> <li>• Base de datos de encuestados por la ficha de Bogotá Solidaria en Casa, dispuesta para la población.</li> <li>• Bases de datos producto de los cruces con listados oficiales de las entidades distritales.</li> </ul>	<p>Hogares que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se encuentren en la base maestra del Sisbén con un puntaje del Sisbén III menor o igual a 30,56 puntos y Sisbén IV en sus grupos A, B y C.</li> <li>• Sean clasificados como potenciales beneficiarios según el Índice de Bogotá Solidaria (IBS).</li> </ul>	<p>La transferencia monetaria se materializa a través de la red bancaria o con las entidades que cuenten con la logística de dispersión de recursos monetarios, que se denominan operadores.</p>

<sup>27</sup> <https://www.sisben.gov.co/atencion-al-ciudadano/paginas/consulta-del-puntaje.aspx>

- Subsidios en especie

<b>SECTORIAL O POBLACIONAL</b>	<p>La focalización sectorial corresponde a la identificación por parte de los sectores administrativos del Distrito de la población pobre y vulnerable a raíz de la emergencia del Covid-19 del Distrito.</p> <p>Los sectores generan los listados con sus datos de identificación, para su uso como listados de focalización, los envían a la Secretaría Distrital de Integración Social, para su consolidación en un único listado, el cuál será entregado al IDIGER.</p>	<p><b>IDIGER y las Alcaldías Locales</b> coordinadas por la Secretaría Distrital de Gobierno, serán las entidades que realizarán la operación (contratación y entrega) de los subsidios en especie.</p>
	<p>La focalización poblacional corresponde a la realizada a <b>Grupos o comunidades en situación humanitaria</b> por recomendación del Comité Técnico de subsidios en especie, por tratarse de fenómenos sociales de particular y urgente atención o que exijan atención inmediata.</p>	<p><b>Las Alcaldías Locales</b> estarán a cargo de efectuar la contratación y entrega, coordinadas por la Secretaría Distrital de Gobierno</p>

FOCALIZACIÓN	IDENTIFICACIÓN / SELECCIÓN	ASIGNACIÓN
<b>GEOGRÁFICA</b>	<p>Es definida por la <b>Secretaría Distrital de Integración Social</b> a partir del Índice de Pobreza Multidimensional<sup>8</sup> a nivel de manzana calculado por el DANE.</p> <p>Se focaliza partiendo de la <b>construcción de mapas de pobreza</b> con la identificación de las zonas geográficas en las cuales se incluyan como mínimo una manzana en decil 10 con al menos uno de los grupos en riesgo<sup>9</sup> remitidos por Secretaría Distrital de Hábitat y la Defensoría del Pueblo.</p>	<p>Las entidades que hagan entrega de subsidios en especie, deberán hacer las entregas <b>únicamente en los polígonos focalizados y priorizados</b> en la forma descrita, a la totalidad de los hogares en cada uno.</p>

- Bonos canjeables

<b>CANAL BONOS CANJEABLES</b>		
<b>FOCALIZACIÓN</b>		
<b>IDENTIFICACIÓN</b>	<b>SELECCIÓN</b>	<b>ASIGNACIÓN</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Base de datos maestra del Sisbén, entregada por el DNP a la Secretaría Distrital de Planeación.</li> <li>Base de datos de las entidades del Distrito, de su población y potencial beneficiaria, con la debida validación de calidad y veracidad de la información.</li> </ul> <p>Base de datos consolidada por la Alta Consejería de las TIC que entrega a la Secretaria Distrital de Hábitat, a la Secretaría Distrital de Planeación y a la Secretaría Distrital de Integración Social, con la información de los hogares encuestados por la ficha de Bogotá Solidaria en Casa dispuesta para la población.</p>	<p>Hogares que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se encuentren en la base maestra del Sisbén con un puntaje del Sisbén III menor o igual a 30,56 puntos y Sisbén IV en sus grupos A, B y C.</li> <li>Sean clasificados como potenciales beneficiarios según el Índice de Bogotá Solidaria (IBS).</li> <li>Se encuentren dentro de los criterios de focalización definidos por las entidades que actualmente entregan bonos canjeables.</li> </ul>	<p>Este canal se materializa a través de cajas de compensación u otro operador idóneo que cuente con logística de creación de bonos y superficies de abastecimiento de alimentos y productos para el hogar, denominados operadores del canal de bonos.</p> <p>La Secretaría Distrital de Integración Social, las Alcaldías Locales coordinadas por la Secretaría Distrital de Gobierno</p>

En el caso concreto, según lo informado por la Secretaría Distrital de integración social, el señor Wilmer Rueda González no se encuentra registrado en la base Maestra utilizada para el Sistema Bogotá Solidaria remitida por el Departamento Nacional de Planeación, la cual consolida la información más reciente de encuestas Sisbén aplicadas a cada persona, y tampoco pertenece a ningún

polígono de focalización geográfica, por lo que no cumple con los requisitos para ser beneficiario de los canales de asistencia de transferencias monetaria y subsidios en especie del sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa.

De acuerdo a lo anterior, el Despacho encuentra que no existe vulneración de los derechos fundamentales del accionante por la no asignación de los beneficios de los programas sociales ingreso solidario, auxilio a los trabajadores con suspensión contractual y Bogotá solidaria en casa, en las modalidades de transferencias monetaria y subsidios en especie, como quiera que no reúne los requisitos necesarios para ser acreedor de dichas ayudas.

Este estrado judicial no pasa desapercibido que una de las razones de exclusión del accionante de algunos de los precitados programas asistenciales, es que éste no tiene actualizada su encuesta del Sisbén en su nuevo lugar de residencia (Bogotá D.C.), pues la última que figura en la base de datos es de 2011, para cuando residía en la ciudad de Bucaramanga.

Conforme al artículo 2.2.8.3.2. del Decreto 441 de 2017, es obligación de las personas registradas en el Sisbén mantener actualizada su información, por lo que en caso de cambio del lugar de residencia se deberá solicitar la aplicación de una nueva encuesta ante la entidad territorial donde se ubique su nueva residencia, por lo que, si es la intención del accionante hacerse acreedor de alguna medida asistencial con posterioridad, deberá acercarse a la entidad territorial de su residencia actual, para solicitar la aplicación de una nueva encuesta.

Con todo, se observa que las autoridades distritales que intervinieron en el presente trámite de tutela no se pronunciaron en relación a si el señor Wilmer Rueda Márquez es potencial beneficiario o no de los bonos canjeables y del aporte transitorio de arrendamiento solidario en la emergencia. Por tal razón, el Despacho ordenará que en el término de 48 horas la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través de sus Secretaría y/o dependencias competentes, realicen la correspondiente verificación sobre si el accionante puede resultar beneficiado con alguna de esas medidas asistenciales.

En caso de confirmarse que el accionante es beneficiario de algunas de las ayudas mencionadas, deberán indicarle el procedimiento que debe adelantar para obtener la entrega y poner en marcha todos los mecanismos y protocolos de seguridad necesarios para asegurar que los mismos sean efectivamente reclamadas por su destinatario final.

Ahora, en lo que tiene que ver con la **asignación de una renta básica**, se advierte que dicho mecanismo no se encuentra contemplado en el ordenamiento jurídico colombiano en favor de la población vulnerable, por lo que no es posible que este estrado judicial se arroje competencias que constitucional y legalmente le fueron otorgadas exclusivamente a las ramas ejecutiva y legislativa.

Además, con anterioridad a la pandemia COVID-19 y con ocasión de la misma, las administraciones nacionales y locales han creado sendos programas de asistencia social previstos en favor de la población vulnerable y quienes deseen ser beneficiarios deben cumplir con la carga de demostrar los requisitos establecidos para el efecto, o por lo menos, acercarse a estas autoridades para que los orienten en el registro y actualización de las bases de datos que sirven como fuente de focalización de las ayudas sociales.

## **7.2. De la ayuda humanitaria y la indemnización administrativa por el desplazamiento forzado**

Sobre el particular, resulta del caso aclararle al accionante que la ayuda humanitaria de emergencia o de transición y la indemnización administrativa que entrega la UARIV, constituyen medidas asistenciales y/o de reparación para mitigar o suplir las carencias en el derecho a la subsistencia mínima derivadas del desplazamiento forzado y no con ocasión al aislamiento social obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional, tal como lo establecen los artículos 64 y 65 de la Ley 1448 de 2011, reglamentada por el Decreto 1084 de 2015.

En ese orden de ideas, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no le asiste responsabilidad de reconocer y entregar algún tipo de ayuda humanitaria a la accionante con ocasión al aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional o Distrital por el Covid-19.

Ahora, de acuerdo a lo aportado al trámite de la acción de la referencia, está demostrado que el hogar del accionante se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas – RUV, por el hecho victimizante de desplazamiento forzado.

Igualmente, se tiene que el señor Wilmer Rueda Márquez fue sujeto del proceso de identificación de carencias y que por medio de Resolución No. 0600120192405719 de 2019, se decidió suspender definitivamente la entrega de los componentes de la atención humanitaria al hogar representado por éste.

Del contenido de dicha resolución se extrae que se analizó la situación del hogar mediante el procedimiento de identificación de carencias a fin de conocer la conformación actual y real, las necesidades y capacidades del hogar víctima, estableciéndose que el hogar tiene cubiertos los componentes de alimentación básica y alojamiento temporal, de la subsistencia mínima, sea porque los provea por sus propios medios y/o a través de distintos programas ofrecidos por el Estado mediante la coordinación realizada por la Unidad para las Víctimas a través del Sistema Nacional de Atención Integral a las Víctimas – SNARIV.

Lo anterior quiere decir que, contrario a lo afirmado por el accionante, su hogar si recibió la ayuda humanitaria, pero atendiendo a que se verificó que para septiembre de 2019 se habían superado las condiciones de vulnerabilidad, se suspendió la entrega de dicha medida asistencial, de manera que no existe vulneración a sus derechos al mínimo vital y a la dignidad humana por la ausencia de entrega de la misma.

Sin embargo, la falta de notificación del mencionado acto administrativo a través del cual se suspende dicha entrega, constituye una vulneración de su derecho al debido proceso, el cual si bien no fue invocado, no obsta para que el Despacho al encontrarlo vulnerado pueda procurar su protección. Aunado a que, si el actor no esta de acuerdo con esta decisión podría interponer los recursos de reposición y apelación, exponiendo las razones por las que en su criterio si tendría derecho a la prestación económica de ayuda humanitaria.

En ese orden de ideas, se ordenará al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, que en un término de cuarenta y ocho (48) horas le notifique de forma personal, o en su defecto por aviso, la Resolución No. 0600120192405719 de 2019, al señor Wilmer Rueda Márquez.

De otra parte, en lo que tiene que ver con la indemnización administrativa, pese a que el accionante manifestó haberla solicitado a través de diversas peticiones verbales y escritas, no demostró siquiera sumariamente su dicho y, la Unidad para

la Atención y Reparación Integral de las Víctimas señaló en su informe que el señor Wilmer Rueda Márquez no había interpuesto solicitud alguna en relación con dicha medida de reparación.

Debe señalarse en este punto que para efectos de acceder a la indemnización administrativa existe un trámite reglado en la Resolución No. 1049 del 15 de marzo de 2019, conforme al cual para dar inicio a la actuación administrativa se requiere que medie solicitud del interesado en el reconocimiento de la medida. Sin embargo, en el presente caso se observa que el tutelante no cumplió con dicha carga mínima y, por ende, no puede pretender pretermir dicho conducto regular a través de la presente acción constitucional.

Aunado a lo anterior, como se indicó en acápite anterior, la Corte Constitucional ha exhortado a que, aun en casos en los que estén en discusión de derechos como el de petición y/o el debido proceso administrativo de la población víctima de desplazamiento forzado, relacionados con la solicitud de la indemnización administrativa, el juez de tutela se abstenga de impartir órdenes tendientes al reconocimiento directo de dicha prestación económica.

Nótese que el asunto bajo examen ni siquiera están en discusión dichos derechos, como quiera que el tutelante no ha presentado la respectiva solicitud para que le sea reconocida la indemnización administrativa, y tampoco demuestra alguna circunstancia excepcional que permita al juez constitucional contrariar la precitada advertencia realizada por la jurisprudencia constitucional y saltarse el trámite establecido para proceder al reconocimiento solicitado.

Por lo anterior, no es posible darle a la accionante un trato diferencial respecto de las demás personas que, como ella, son víctimas del desplazamiento forzado y se encuentran a la espera de que se surta el procedimiento para el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa.

Debe precisarse que, de aceptarse tal situación se afectaría negativamente el correcto funcionamiento del programa de atención a las víctimas, teniendo en cuenta que dicha prestación económica deberá reconocerse en conjunto al núcleo familiar de la accionante, según lo indica el parágrafo 3 del artículo 132 de la Ley 1148 de 2011, lo que impactaría gravemente el acceso a otras personas que realmente sí han acudido al trámite administrativo y han acreditado que ostentan situaciones de prelación dentro del mismo.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial Administrativo de Bogotá, Sección Primera, administrando justicia en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución Política;

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la tutela frente a la solicitud de ordenar el reconocimiento y pago de la indemnización administrativa en favor del señor WILMER RUEDA MÁRQUEZ; y, la reactivación laboral y el pago de los haberes dejados de devengar por el accionante durante la suspensión del contrato laboral; conforme a lo expuesto en esta providencia.

**SEGUNDO: TUTELAR** el derecho fundamental al debido proceso del señor WILMER RUEDA MÁRQUEZ, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente fallo.

**TERCERO: ORDENAR** al Director de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, que en un término de cuarenta y ocho (48) horas notifique de forma personal, o en su defecto por aviso, la Resolución No. 0600120192405719 de 2019, al señor Wilmer Rueda Márquez.

**CUARTO: ORDENAR** a la **ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ** que, a través de las Secretarías y/o dependencias competentes, en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, verifique si el señor WILMER RUEDA MÁRQUEZ cumple con los requisitos necesarios para ser beneficiario del canal de asistencia de los bonos canjeables del Sistema Bogotá Solidaria en Casa y/o del aporte transitorio de arrendamiento solidario en la emergencia.

En caso de confirmarse que el accionante es beneficiario de algunas de las ayudas mencionadas, deberán indicarle el procedimiento que debe adelantar para obtener la entrega y poner en marcha todos los mecanismos y protocolos de seguridad necesarios para asegurar que los mismos sean efectivamente reclamadas por su destinatario final.

**QUINTO: NEGAR** las demás pretensiones de la tutela.

**SEXTO: NOTIFICAR** este fallo a las partes por el medio más expedito de conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**SÉPTIMO:** En virtud de lo dispuesto en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el presente fallo puede ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.

**OCTAVO: ENVIAR** el expediente que conforma la presente tutela a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez se normalicen los términos judiciales de conformidad con lo reglamentado por el Consejo Superior de la Judicatura.

#### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**LALO ENRIQUE OLARTE RINCÓN**  
Juez

LGBA