JUZGADO TREINTA ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Correos electrónicos:

jadmin30bta@notificacionesrj.gov.co
admin30bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá, D.C., dos (2) de junio de dos mil veinte (2020).

Proceso:	**A.T 11001 33 35 030 2020 00098 00.**
Accionante:	**Andrea Lorena Arias.**
Accionados:	**Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y Bogotá - Distrito Capital.**
Vinculados:	**Secretaría de Integración Social - Instituto para la Economía Social – IPES.**
Decisión:	**Sentencia Primera Instancia.**

OBJETO.

Resolver la acción de tutela presentada por ANDREA LORENA ARIAS, para que se le amparen sus derechos fundamentales al mínimo vital y dignidad humana, amenazados o vulnerados por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL.

II. SÍNTESIS FÁCTICA.

ANDREA LORENA ARIAS solicita que se le amparen sus derechos fundamentales al mínimo vital y dignidad humana, que considera vulnerados toda vez que desde el 20 de marzo de 2020 no ha podido ejercer su actividad laboral (venta ambulante) y por lo tanto a la fecha se encuentra desempleada debido al Coronavirus Covid-19, declarado por ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD – OMS como pandemia, y el 19 de marzo de 2020 la ALCADÍA MAYOR DE BOGOTÁ expidió el Decreto Distrital 090[1], mediante el cual dispuso "*limitar*

[1] "Por el cual se adoptan medidas transitorias pare garantizar el orden púbico ante el Distrito Capital, con ocasión de la declaratoria de calamidad púbica efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020"

totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá entre el día jueves 19 de marzo de 2020 a las 23:59 horas hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas". Por su parte, el 22 de marzo de 2020, la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA expidió el Decreto 457 de 2020[2], que 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 día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020*".

Aduce la accionante que las medidas decretadas no le permiten laborar en su acostumbrado sitio de trabajo o en cualquier otro espacio público de la ciudad para obtener sus habituales ingresos básicos de subsistencia, lo cual pone en riesgo su mínimo vital y el de su núcleo familiar. Añade que tampoco recibe auxilio económico estatal de ningún tipo y que no cuenta con persona alguna, sea esta natural o jurídica, a la que legalmente le pueda exigir alimentos siquiera congruos.

En consecuencia, solicita que se le amparen los derechos invocados y, por contera, se le ordene a las accionadas entregarle **i)** ayuda humanitaria; y **ii)** una renta básica mientras dure el aislamiento social decretado por el Gobierno Nacional.

La accionante solicitó como medida provisional, mientras se decidía de fondo la petición de amparo, se conminara a las entidades accionadas a que le brindaran de forma inmediata ayuda humanitaria, a fin de satisfacer como mínimo su alimentación básica y la de su núcleo familiar. No obstante, el despacho no lo consideró necesario porque no se apreciaba la posibilidad cierta e inminente de que se materializara un perjuicio a la accionante, en los términos del artículo 7° del Decreto 2591 de 1991.

III. DEL ACERVO PROBATORIO RECOLECTADO.

Las partes, junto con el escrito de tutela y de contestación, no allegaron pruebas.

[2] "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"

IV. TRÁMITE PROCESAL.

Admitida la demanda y resuelta la solicitud de medida provisional, se notificó personalmente, por vía electrónica, al MINISTERIO PÚBLICO y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, y a BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.

Además, se requirió a ANDREA LORENA ARIAS, para que indicara las condiciones socioeconómicas en las que se encuentra y si está en alguna situación reconocida de vulnerabilidad social. Asimismo, que informara ante qué entidades había solicitado ayuda y si le dieron respuesta o no, allegando las pruebas que pretendiera hacer valer. No obstante, vencido el término concedido en el auto admisorio, y a la fecha de emisión de la presente decisión, la accionante no allegó la información requerida.

El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, mediante escrito de contestación del 22 de mayo de 2020, solicita que sea declarada improcedente la acción de tutela, por no existir vulneración a los derechos invocados por la accionante o, en su defecto, se desvincule a la DEPARTAMENTO y/o al PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA de los efectos de la decisión, en caso de ser favorable para la accionante, pues se configura la *falta de legitimación en la causa por pasiva*, toda vez que no tienen la competencia para adoptar lo solicitado por la accionante, esto es, la entrega de ayuda humanitaria.

La SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO presentó escrito de contestación el 22 de mayo de 2020, mediante el cual informa que en el Distrito Capital se creó la plataforma “Bogotá Solidaria en Casa”, bajo la coordinación de la SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL, cuyo objetivo es brindarle a 500.000 familias pobres y vulnerables, un ingreso mínimo bajo las condiciones contenidas en el enlace https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/coronavirus/que-es-bogota-solidaria-en-casa-y-comofunciona.

Adicionalmente, solicita su desvinculación del trámite por configurarse la *falta de legitimación en la causa por pasiva,* y manifiesta que se opone a la prosperidad de todas y cada una de las pretensiones de la accionante, bajo el entendido de que

las medidas para la mitigación de los efectos del virus Covid-19, tienen como fin atender a los más necesitados sin olvidar que, en principio, las bases de datos que sirven como sustento para las ayudas, son los registros de SISBEN y de los programas gubernamentales dispuestos para tales efectos.

De acuerdo con la información brindada por la SECRETARÍA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONÓMICO, este despacho, mediante auto del 22 de mayo de 2020, consideró necesario vincular al presente trámite a la SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL y al INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL - IPES para que en el término de dos (2) días informaran lo pertinente. Así mismo, se requirió a la accionante para que ingresara a la plataforma "Bogotá Solidaria en Casa" en el enlace https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/coronavirus/que-es-bogota-solidaria-en-casa-y-comofunciona, solicitara la ayuda humanitaria requerida, e informara a este Juzgado el resultado de tal gestión, para lo cual debía allegar las respectivas pruebas, por ende, mediante correo electrónico del 29 de mayo de 2020, ANDREA LORENA ARIAS informó haber ingresado al enlace que se le recomendó, sin decir nada más ni allegar pruebas.

Por su parte, a través de escrito del 26 de mayo de 2020, el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES indica que consultó el aplicativo GOOBI utilizado para la radicación de las comunicaciones oficiales que ingresan a la entidad, y constató que ANDREA LORENA ARIAS no ha presentado información alguna sobre su estado de necesidad. Asimismo, informa que verificó el Registro del Vendedor Informal –RIVI-, en el cual la accionante no aparece registrada. Por lo expuesto, solicita su desvinculación por presentarse el fenómeno jurídico de la *falta de legitimación en la causa por pasiva*, por cuanto no existe nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte actora y la acción u omisión por parte del IPES.

Entre tanto, la SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT, mediante escrito de contestación del 26 de mayo de 2020, solicita negar las pretensiones de la accionante, teniendo en cuenta que el ejercicio de la acción de tutela no puede sustituir el proceso establecido para el otorgamiento de las ayudas humanitarias dispuestas con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica, derivada del Covid-19.

Lo anterior, teniendo en cuenta que si bien el Sistema Distrital “Bogotá Solidaria en Casa” -SDBC- se creó para brindar atención a las personas afectadas con ocasión de la pandemia, mediante la fijación de los criterios de identificación, selección y asignación de cada uno de los canales de transferencias, los recursos, bienes o medios a distribuir son muy inferiores a la demanda social existente, por lo cual, conforme a los parámetros de distribución de bienes escasos, el SDBC está asegurando la entrega de las ayudas a la población que efectivamente presenta el mayor grado de pobreza y vulnerabilidad social, dentro de una sociedad que de por sí se encuentra en situaciones económicas precarias, con posibilidades restringidas de acceso a empleos formales y de calidad, problema estructural que no puede desconocerse dentro del caso *sub examine*.

Señala que dado que la accionante suscribe el escrito de tutela como ciudadana venezolana, resulta pertinente indicar que el artículo 5º del Decreto Distrital 123 de 2020 establece las rutas de atención respecto de la población migrante que vive en arriendo, de acuerdo a las cuales la SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT apoya la identificación y caracterización de la población beneficiaria cuya información es remitida a la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, que la consolidará y remitirá a las agencias de cooperación.

Por otro lado, la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL -SDIS-, mediante escrito de contestación del 27 de mayo de 2020, señala que, verificada la información remitida por la SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, se encuentra que ANDREA LORENA ARÍAS, de ciudadanía venezolana, no está registrada en ninguna de las bases de datos del SISBEN, ni tiene pendiente la realización de encuesta alguna por parte de la mencionada Secretaría. Sobre el particular, manifiesta que las personas, para ser consideradas potenciales beneficiarias del sistema de transferencias monetarias, deben tener encuesta Sisbén IV, con clasificación dentro de los grupos prioritarios A, B o C; en caso contrario, tener puntaje de Sisbén III igual o menor a 30,56. Lo anterior según criterios definidos por la SDIS, conforme competencias establecidas en el Decreto 093 de 2020. En consecuencia indica que la accionante no puede ser beneficiaria del sistema de transferencia monetaria.

Frente al subsidio en especie, informa que una vez verificadas las listas enviadas por los sectores administrativos del Distrito, se encontró que el lugar donde reside ANDREA LORENA ARÍAS pertenece a un polígono focalizado en la localidad Rafael Uribe Uribe, denominado RAFU05 de la localización 2. En tal sentido indica que frente a dichos subsidios, la SDIS es la entidad encargada de definir la focalización, a fin de remitir un listado consolidado al INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLÍMATICO –IDIGER-, para que desde allí se realicen las entregas de los subsidios en especie, en coordinación con la SECRETARÍA DE GOBIERNO y los Fondos de Desarrollo de las Alcaldías Locales. En consecuencia, informa que se procederá de conformidad.

Por último, solicita desestimar la acción impetrada por improcedente y desvincular a la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL de la presente acción constitucional, por no haber incurrido en violación alguna a los derechos fundamentales reclamados por la accionante.

La SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL DE RAFAEL URIBE URIBE, solicita se declare la improcedencia de la acción por *falta de legitimación en la causa por pasiva*, ya que no es responsable de la crisis económica que se ha causado a raíz de la pandemia denominada del Covid-19, ni mucho menos de la presunta vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

Finalmente, la Agencia del Ministerio Público a través de la Procuradora 86 Judicial I Administrativa, Doctora Lizeth Milena Figueredo Blanco, allega concepto de fondo dentro del presente trámite de tutela y considera que ni el GOBIERNO NACIONAL ni la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ han desconocido los derechos fundamentales de la accionante, por tanto considera que no hay lugar a acceder al amparo deprecado, por cuanto no se pudo establecer cuál es su mínimo vital, si hubo o no afectación del mismo, quienes componen su núcleo familiar y si dependen económica de ella, dónde reside, entre otros aspectos. Y tampoco hay evidencias de su grado de vulnerabilidad personal y familiar.

V. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

Objeto de la acción de tutela.

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares encargados de la prestación de servicios públicos, y en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

La referida acción tiene carácter supletorio o excepcional y procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Procedencia de la acción de tutela.

La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2º del Decreto 2591 de 1991. También procede contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en el Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito[3].

Competencia.

Atendiendo lo señalado en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el Decreto 1983 de 2017, este juzgado es competente para conocer de la acción de tutela de la referencia, por cuanto una de las accionadas ostenta la calidad de entidad central del orden nacional.

[3] Art. 5 Decreto Ley 2991 de 991.

Del caso a debatir.

En el presente asunto, ANDREA LORENA ARIAS solicita que se le amparen sus derechos fundamentales al mínimo vital y dignidad humana, toda vez que desde el 20 de marzo de 2020 no ha podido ejercer su actividad laboral como vendedora ambulante y, por lo tanto, a la fecha se encuentra desempleada, con la imposibilidad de obtener sus habituales ingresos básicos de subsistencia, lo cual pone en riesgo su mínimo vital y el de su núcleo familiar debido a que el Coronavirus Covid-19 fue declarado por ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD –OMS como pandemia, y el 19 de marzo de 2020 la ALCADÍA MAYOR DE BOGOTÁ expidió el Decreto Distrital 090 del 19 de marzo de 2020[4] y la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020[5], que ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes.

Problema Jurídico por resolver.

¿Existe vulneración de los derechos fundamentales invocados por la parte accionante al haber el GOBIERNO NACIONAL y BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL-ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ decretado medidas que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para contrarrestar los efectos del Covid-19?

Solución del caso.

Acorde con la situación fáctica, el acervo probatorio allegado, las pretensiones de la accionante y las respuestas emitidas por las entidades accionadas se procede a resolver el asunto, así:

- **Sobre las medidas adoptadas en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica decretado por el virus Covid-19 y la entrega de ayudas humanitarias a la población vulnerable.**

De conformidad con los artículos 212 a 215 de la Constitución Política, existen tres clases de Estados de Excepción: i) el estado de guerra exterior; ii) el estado de

[4] "Por el cual se adoptan medidas transitorias pare garantizar el orden púbico ante el Distrito Capital, con ocasión de la declaratoria de calamidad púbica efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020"
[5] "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"

conmoción interior; y iii) el estado de emergencia económica, social y ecológica. Por medio de la Ley 137 de 1994, *"Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia",* se reglamentan las facultades del GOBIERNO NACIONAL durante los mencionados estados de excepción.

De conformidad con el artículo 215 de la Constitución Política, los decretos que se expidan en el marco del estado de excepción solamente pueden regular materias relacionadas con la situación de emergencia que le dio origen, y deben ser desarrollados en atención a lo previsto en la Ley 137 de 1994, en la cual, además, se precisan los controles y las garantías para proteger los derechos de los ciudadanos.

El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, presupone que cuando sobrevengan hechos diferentes a los establecidos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, con la firma de todos sus Ministros, declarar el estado de emergencia por períodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días calendario. Sumado a lo anterior, el numeral 2º del artículo 214 de la Constitución Política dispone:

> "(…) No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos (…)".

En desarrollo de lo anterior, el artículo 3 de la Ley 137 de 1994 dispone que "(…) *La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos."*

Así, es claro que existen derechos inherentes a la persona humana, los cuales aun cuando se presente un estado de excepción, no son susceptibles de

restricción alguna, y por ende, se debe garantizar su ejercicio efectivo, como lo es el derecho la vida digna, ello en concordancia con lo previsto en el artículo 11[6] de la Carta Política**.**

Ahora bien, el 11 de marzo de 2020, la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD –OMS-, declaró el virus Covid-19 como pandemia, razón por la cual el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020[7], decretó la emergencia sanitaria en todo el territorio Nacional y ordenó a los jefes y representantes de las entidades públicas, adoptar las medidas de prevención respectivas.

En atención a lo anterior, el GOBIERNO NACIONAL expidió, entre otros, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020[8], mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en la economía y demás sectores del país.

Posteriormente, con el fin de unificar las medidas adoptadas por distintas autoridades territoriales para contener la propagación del virus Covid-19, el PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020[9], a través del cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, a partir del 25 de marzo y hasta el 13 de abril siguiente, se limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, salvo las excepciones allí expuestas.

Tal medida fue prorrogada mediante el Decreto 531[10], desde el 13 hasta el 27 de abril de este año. Luego, a través del Decreto 593[11], se ordenó el aislamiento preventivo desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020. Más adelante, por

---

[6] "ARTÍCULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte."

[7] "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"
[8] "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"
[9] "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público."
[10] "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"
[11] "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"

medio del Decreto 636[12], se extendió hasta el 25 de mayo siguiente. Mediante el Decreto 689[13] fue ampliado hasta el 31 de mayo del año en curso, con las excepciones allí previstas. Finalmente, mediante el Decreto 749[14] se ordena el aislamiento preventivo obligatorio desde el 1º de junio hasta el 1º de julio de 2020.

Por otra parte, con el fin de conjurar la emergencia y entregar ayudas humanitarias a la población más vulnerable, a través del Decreto 441 del 20 de marzo de 2020[15], se dispuso que durante el término de declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por causa de la pandemia Covid-19, las prestadoras de servicios públicos domiciliarios debían realizar sin cobro alguno la reinstalación y/o reconexión del servicio de acueducto, y asegurar de manera efectiva el acceso a agua potable, entre otras consideraciones.

Aunado a lo anterior, a través del Decreto 458 del 22 de marzo de 2020[16], 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.

Además, se profirió el Decreto 488 del 27 de marzo de 2020[17], mediante el cual se permitió de manera parcial y bajo unos requisitos, el retiro de las cesantías, la protección al cesante y otros beneficios, ordenando a las Cajas de Compensación Familiar entregar a sus afiliados una transferencia económica para cubrir los gastos, por un valor de dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, divididos en tres mensualidades que se pagarán mientras dure la emergencia.

---

[12] “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”
[13] “Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de· mayo de 2020 "por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"
[14] "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"
[15] “Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020”
[16] “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”
[17] “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”

Sumado a ello, el Decreto 517 del 4 de abril de 2020[18] adoptó el pago diferido de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, mediante el cual se estableció que las empresas comercializadoras que presten el servicio de energía eléctrica y gas, podrán diferir a 36 meses el costo del consumo básico o de subsistencia a los estratos 1 y 2, sin que pueda trasladarse al usuario ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro.

Así mismo, a través del Decreto 518 del 4 de abril de 2020[19], se creó el Programa Ingreso Solidario para trabajadores independientes e informales, mediante el cual se ordena entregar 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 perdure la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Aunado a lo expuesto, por medio del Decreto 528 del 7 de abril de 2020[20], se adoptó el pago diferido de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, hasta por un plazo de treinta y seis (36) meses a los usuarios residenciales de estratos 1 y 2, por los consumos causados durante la Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin que pueda trasladarle al usuario final ningún interés o costo financiero por el diferimiento del cobro, conforme lo dispuesto en la Ley 1176 de 2007 y demás concordantes.

Mediante el Decreto 535 del 10 de abril de 2020[21], se autorizó la devolución automática de saldos a favor del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas – IVA. Por medio del Decreto 579 del 15 de abril de 2020[22], se

---

[18] "Por el cual se dictan disposiciones en materia de los servicios públicos de energía eléctrica y gas combustible, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Decreto 417 de 2020"
[19] "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"
[20] "Por el cual se dictan medidas para los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"
[21] "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"
[22] "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"

suspendieron acciones judiciales o administrativas de desalojo, hasta el 30 de junio de este año, incluidos aquellos casos en los que el plazo del arrendamiento y/o su forma de pago se haya pactado por períodos diarios, semanales, o cualquier fracción inferior a un mes.

Así mismo, por medio del Decreto 580 de 15 de abril de 2020, se establecieron subsidios para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, hasta el 31 de diciembre de este año, para lo cual, los municipios y distritos podrán asignar a favor de los suscriptores residenciales, subsidios máximos del ochenta por ciento (80%) del costo del suministro para el estrato 1, cincuenta por ciento (50%) para el estrato 2, y cuarenta por ciento (40%) para el estrato 3, en la medida en que cuenten con recursos para dicho propósito. En consecuencia, dichas entidades deberán girar a las personas prestadoras la parte correspondiente de la tarifa que haya sido asumida por el ente territorial respectivo y deberán verificar la base de datos de usuarios para no realizar pagos sobre predios inexistentes, duplicados, predios urbanizados no construidos y consumos suntuarios.

Por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se extendió el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto, y entre otras consideraciones, se autorizó al GOBIERNO NACIONAL a realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y la transferencia del Ingreso Solidario, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la crisis de la pandemia del virus Covid-19.

Finalmente, respecto de las ayudas a la población más vulnerable, la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, a través de las SECRETARÍAS DISTRITALES DE INTEGRACIÓN SOCIAL, SALUD, SEGURIDAD, CONVIVENCIA Y JUSTICIA y HÁBITAT, así como el INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO- IDIGER y la SECRETARÍA DISTRITAL DE LA MUJER, por medio de la Circular Conjunta 001 del 24 de marzo de 2020, previó el protocolo con el cual se adelanta la puesta a punto y el funcionamiento de los alojamientos

temporales que están y serán utilizados para las personas en estado de vulnerabilidad.

Sumado a ello, a través del Decreto Distrital 093 de 25 de marzo de 2020, se creó el **Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa**, para el sostenimiento solidario de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá, en el marco de la contención y mitigación del virus Covid-19, compuesto por transferencias monetarias, bonos canjeables por bienes y servicios y subsidios en especie.

Además, por medio del Decreto 123 del 30 de abril de 2020, se creó i) un aporte transitorio de arrendamiento solidario en la emergencia que atienda 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, ii) se dispuso aportes transitorios y beneficios en los pagos de servicios públicos para hogares en los estratos uno, dos, tres y cuatro, debido a la pandemia, lo que corresponde a descuentos de entre el 10% y 20% para los servicios de energía eléctrica, gas, aseo y acueducto; y iii) se ordenó a las empresas operadoras garantizar que no habrá desconexiones de los servicios mientras dure la emergencia, y que los ciudadanos tendrán la opción de pagar los mencionados servicios a 36 meses en los estratos uno y dos, y a 24 meses para los estratos tres y cuatro.

- **Sobre la entrega de ayudas humanitarias adicionales para sectores informales, en el estado de emergencia decretado por el virus Covid-19 para la ciudad de Bogotá.**

El Decreto 093 del 2020, *"Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020*"[23]*,* dispuso en su artículo 23 la creación adicional a los recursos y acciones dirigidas a los sectores informales, así:

> "**Articulo 23.** Adicional a los recursos y acciones dirigidas a los sectores informales en el marco del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, **se**

[23] *Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C.*

desarrollaran las siguientes estrategias para mitigar los impactos en la generación de ingresos de dichos sectores:

a) Las entidades pertenecientes al sector desarrollo económico podrán suspender pagos de contratos de usos y aprovechamiento del espacio público y cuotas de participación ferial durante el periodo de emergencia. Así como condonar intereses a beneficiarios morosos durante el tiempo que dure la calamidad.

b) El IPES y la Secretaria de Desarrollo Económico gestionaran la vinculación focalizada de tiendas populares al Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, como parte de la red para la provisión de bienes y servicios por medio de estrategias digitales.

c) Promover instrumentos y mecanismos para identificar alternativas que permitan mitigar el impacto económico y el cuidado del empleo existente mediante la articulación de alianzas público privadas.

d) Adelantar las acciones y alianzas pertinentes para fomentar el sector productivo de Bogotá D.C., afectado por la emergencia de COVID 19, en aras de incrementar la sostenibilidad de las empresas y el mantenimiento de empleos mediante el lanzamiento de líneas de crédito en alianza con Fondo Nacional de Garantías y Bancoldex, entre otros.

Parágrafo. La Secretaria de Desarrollo Económico y sus entidades adscritas y vinculadas podrán suscribir convenios y modificar los que a la fecha se encuentren vigentes en aras de desarrollar las estrategias descritas en este artículo.(…)".

En atención a lo anterior, consultada la página web http://www.ipes.gov.co/index.php/informacion-de-interes/noticias/instituto-para-la-economia-social-ipes-en-pro-del-bienestar-de-los-vendedores-informales-y-sus-familias/720, se evidenció que el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES, publicó la siguiente información:

En el marco de la creación del Sistema Distrital Unificado de Transferencias para la Contingencia Social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá, la Alcaldía de Bogotá a través del IPES busca que vendedores informales y sus familias puedan tener un apoyo en estos días cruciales que atraviesa nuestra patria con la emergencia por COVID – 19.

Este sistema se compone de tres canales:

- Transferencias monetarias
- Bonos canjeables por bienes y servicios
- Subsidios en especie

Es un mecanismo de distribución y contingencia para la población vulnerable durante el periodo de emergencia dirigido a la contención, mitigación y superación de esta pandemia.

> En el marco de las funciones del IPES, se cuenta con el procedimiento estratégico de identificación, caracterización y registro de población sujeto de atención, así mismo, existe el "instructivo, tramite para la solicitud del Registro Individual De Vendedores Informales – RIVI".
>
> A raíz de la emergencia de la pandemia de COVID-19, el Instituto viene adelantando la identificación de población de vendedores informales en alto grado de vulnerabilidad para garantizar su mínimo vital.
>
> Como estrategia de acción, el IPES ha entrado en contacto directo con los líderes y representantes de las organizaciones de vendedores informales de Bogotá para conseguir información actualizada de las personas en alto grado de vulnerabilidad.
>
> Para dicho ejercicio, el IPES habilitó un formulario en la página Web de la Entidad www.ipes.gov.co para que la población de vendedores informales se inscriba y reciban las ayudas del Distrito.
>
> "Queremos que los vendedores se sientan protegidos por el Distrito, seguiremos trabajando por el bienestar de ellos y de sus familias en etapa que atraviesa Bogotá, nuestros beneficiarios no quedarán solos porque nosotros entendemos sus necesidades y estaremos con ustedes en este camino". Afirmó el director general del IPES Libardo Asprilla Lara.

- **Caso concreto.**

ANDREA LORENA ARIAS interpuso acción de tutela con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y la dignidad humana, los cuales considera vulnerados por las entidades accionadas, toda vez que debido a las medidas decretadas por el territorio Nacional, con ocasión de la pandemia declarada por el virus Covid-19, le ha sido imposible trabajar en su acostumbrado lugar de venta ambulante, o en otro espacio público de la ciudad para obtener sus habituales ingresos básicos de subsistencia, lo cual pone en riesgo su mínimo vital y el de su núcleo familiar. Añade la accionante que tampoco recibe auxilio económico estatal de ningún tipo y que no cuenta con persona alguna, natural o jurídica, a la que legalmente le pueda exigir alimentos, siquiera congruos.

Al respecto, en primer lugar, se advierte que conforme a lo expuesto en precedencia, resulta claro que el GOBIERNO NACIONAL, junto con la ADMINISTRACIÓN DISTRITAL, han adoptado una extensa serie de medidas en aras de proteger a la ciudadanía de los efectos generados por el aislamiento preventivo obligatorio, a raíz de la propagación del referido virus en el país.

En segundo lugar, además de la entrega de ayudas humanitarias a la población más vulnerable, los trabajadores informales han sido beneficiados con medidas tales como **i)** la suspensión de pagos de contratos de usos y aprovechamiento del espacio público y cuotas de participación ferial durante el periodo de emergencia para las entidades pertenecientes al sector desarrollo económico; **ii)** la vinculación focalizada de tiendas populares al Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, como parte de la red para la provisión de bienes y servicios por medio de estrategias digitales, a través del IPES y la SECRETARIA DE DESARROLLO ECONÓMICO; y **iii)** la promoción de instrumentos y mecanismos para identificar alternativas que permitan mitigar el impacto económico y el cuidado del empleo existente mediante la articulación de alianzas público privadas.

Así mismo, **iv)** se han adelantado acciones y alianzas para fomentar el sector productivo de Bogotá, D.C., afectado por la emergencia del virus Covid-19, en aras de incrementar la sostenibilidad de las empresas y el mantenimiento de empleos mediante el lanzamiento de líneas de crédito en alianza con el Fondo Nacional de Garantías y Bancoldex, entre otros; y **v)** a través del IPES los vendedores informales y sus familias pueden tener un apoyo por medio de transferencias monetarias, bonos canjeables por bienes y servicios, y subsidios en especie del Sistema Bogotá Solidaria en Casa.

En tercer lugar, el INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES, en su escrito de contestación señala que una vez consultado el aplicativo GOOBI, utilizado para la radicación de las comunicaciones oficiales que ingresan a la Entidad, constató que desde el 1º de enero de 2020 a la fecha, ANDREA LORENA ARIAS no presentó información alguna sobre su estado de necesidad. Asimismo informa que la accionante no aparece registrada en el Registro del Vendedor Informal –RIVI-.

En cuarto lugar, la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL -SDIS-, señala que verificada la información remitida por la SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, se encuentra que ANDREA LORENA ARÍAS, de ciudadanía venezolana, no está registrada en ninguna de las bases de datos del SISBEN, ni tiene pendiente la realización de encuesta alguna por parte de la mencionada Secretaría; agregando, que para que las personas sean consideradas potenciales

beneficiarias del sistema de transferencias monetarias, deben tener encuesta Sisbén IV, con clasificación dentro de los grupos prioritarios A, B o C; en caso contrario, tener puntaje de Sisbén III igual o menor a 30,56. Lo anterior según criterios definidos por la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, conforme competencias establecidas en el Decreto 093 de 2020. En consecuencia indica que la accionante no puede ser beneficiaria del sistema de transferencia monetaria.

En quinto lugar, frente al subsidio en especie, informa que una vez verificadas las listas enviadas por los sectores administrativos del Distrito, se encontró que el lugar donde reside ANDREA LORENA ARÍAS pertenece a un polígono focalizado en la localidad Rafael Uribe Uribe, denominado RAFU05 de la localización 2. En tal sentido indica que frente a dichos subsidios, la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL es la entidad encargada de definir la focalización, a fin de remitir un listado consolidado al INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLÍMATICO –IDIGER-, para que desde allí se realicen las entregas de los subsidios en especie, en coordinación con la SECRETARÍA DE GOBIERNO y los Fondos de Desarrollo de las Alcaldías Locales.

En sexto lugar, la SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT señala que dado que la accionante suscribe el escrito de tutela como ciudadana venezolana, el artículo 5º del Decreto Distrital 123 de 2020 establece las rutas de atención respecto de la población migrante que vive en arriendo, de acuerdo a las cuales la SECRETARÍA DISTRITAL DEL HÁBITAT apoya la identificación y caracterización de la población beneficiaria cuya información es remitida a la SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL, que la consolidará y remitirá a las agencias de cooperación.

De acuerdo con lo anterior, es claro que las entidades accionadas y las demás vinculadas al presente trámite han adoptado un sinnúmero de medidas encaminadas a garantizar en lo posible los derechos de la población vulnerable, afectados por el confinamiento decretado por el GOBIERNO NACIONAL y, en el presente caso no se evidencia que ANDREA LORENA ARIAS se haya registrado en algún un grupo poblacional beneficiario de tales medidas y que haya

peticionado a alguna de las entidades mencionadas las ayuda que se suplica a través de la presente acción de tutela.

En efecto, si bien la accionante indicó que debido a la cuarentena decretada en el territorio nacional por la pandemia declarada por el virus Covid-19, le ha sido imposible trabajar en su acostumbrado lugar de venta ambulante, o en otro espacio público, para obtener sus habituales ingresos que cubren sus necesidades personales y familiares, en el auto admisorio de la acción fue requerida para que aportara las pruebas pertinentes que mostraran haber agotado trámite alguno de carácter administrativo, pero guardó silencio sobre esa situación y no allegó prueba alguna de las circunstancias personales que relató.

Sumado a lo anterior, conforme a lo expuesto en precedencia, para acceder a las ayudas establecidas se debe cumplir con una serie de requisitos, tales como, estar registrada en la Base Maestra del Sisbén, operada por la SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL, y cumplir con unos puntajes que identifican a las personas en condición de mayor pobreza y vulnerabilidad, para recibir en primera medida los apoyos públicos, sin embargo, tales requisitos no se encuentran cumplidos por la accionante.

También, para el caso de los trabajadores informales, la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, a través del INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES, busca que los vendedores informales, registrados en la página web www.ipes.gov.co y sus familias puedan tener un apoyo en la emergencia decretada por el virus Covid-19, para el cual se debe agotar el procedimiento estratégico de identificación, caracterización y registro de población sujeto de atención; no obstante, de acuerdo con la información aportada por el IPES, se evidenció que ANDREA LORENA ARÍAS no se encuentra registrada como vendedora informal en ninguna localidad de Bogotá.

Además, insistimos, la accionante tampoco allegó prueba sumaria de haber realizado petición alguna de registro ante el IPES o ante la SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DISTRITAL, que opera la Base Maestra del Sisbén, y tampoco son claras las condiciones socioeconómicas en las que se encuentra, si paga arriendo, tiene vivienda propia o habita en vivienda familiar y cuál ha sido su fuente de

ingresos en el tiempo que lleva vigente el aislamiento preventivo obligatorio decretado por el GOBIERNO NACIONAL. Tampoco se conoce quiénes son los integrantes de su núcleo familiar, si es madre cabeza de familia, o está en alguna situación reconocida de vulnerabilidad social y si tiene a su cargo adultos mayores o niños.

Así las cosas, resulta claro que si bien el GOBIERNO NACIONAL y la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ han adoptado diversas medidas en aras de proteger a la ciudadanía, incluidos los trabajadores informales, de los efectos adversos ocasionados por el aislamiento obligatorio preventivo, a raíz de la propagación del virus Covid-19, implementando ayudas humanitarias para la población más vulnerable, tales medidas buscan llegar a toda la población vulnerable del país, y sobre todo en la capital de la República, que cuenta con aproximadamente tres millones de familias en estado de vulnerabilidad.

En consecuencia, como en el presente asunto no se agotó previamente la sede administrativa – siendo el mecanismo idóneo para ello-, ni fue posible verificar que la accionante se encuentra inmersa en el grupo de población vulnerable, como lo manifiesta en el escrito de demanda de tutela, ni acreditó haber efectuado trámite alguno para ser incluida en el SISBEN y tampoco se encuentra reconocida como trabajadora informal en ninguna localidad del Distrito Capital, no resulta viable acceder a las pretensiones de la acción de tutela, porque si bien esta no exige formalidades, el principio de la carga de la prueba en materia de esta acción implica que aquel que instaure este mecanismo de defensa judicial, por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, tiene la carga procesal de respaldar probatoriamente sus afirmaciones, sin perjuicio que la misma se invierta cuando existe un estado de indefensión o la imposibilidad fáctica o jurídica de probar los hechos que se alegan[24] y, en el *sub exámine*, la accionante no allegó prueba alguna de las circunstancias de vulnerabilidad en las que señala se encuentra ni expuso los motivos por los cuales no puede hacerlo, aspectos mínimos exigibles para una persona que alega estar inmersa en un estado de vulneración -para que la acción procesa para evitar un perjuicio irremediable-, dado lo informado por las entidades accionadas.

[24] Corte Constitucional, Sentencia T-131 de 2007.

Finalmente, como las entidades accionadas han sido claras en precisar el procedimiento que debe surtirse para la entrega de las ayudas establecidas, se exhortará a ANDREA LORENA ARÍAS para que adelante los trámites pertinentes ante el Sisbén y en la plataforma de registro de vendedores informales del INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES, así como comunicarse a través de los canales de atención dispuestos por la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, para solicitar la entrega de la ayuda humanitaria, establecida para afrontar la emergencia generada por el virus Covid-19.

En cuanto a las solicitudes de desvinculación de las entidades distritales accionadas, no se accederá por cuanto son las entidades que deben atender las peticiones que eleven los ciudadanos que viven en Bogotá encaminadas a obtener tales ayudas humanitarias en vigencia de la pandemia, incluyendo la que presente en ese sentido ANDREA LORENA ARIAS y, además, está pendiente lo que finalmente decida nuestra segunda instancia en el evento que se impugne esta decisión. Se ordena la desvinculación de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA porque se comparten los argumentos expuestos por su apoderada en la contestación a la presente acción.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Treinta Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C. – Sección Segunda**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

Primero.- Declarar improcedente el amparo de los derechos solicitados por ANDREA LORENA ARIAS**,** identificada con C.C. 23.320.981, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión.

S**egundo.-** Exhortar a ANDREA LORENA ARIAS para que adelante los trámites pertinentes de registro en el Sisbén y en la plataforma de registro de vendedores informales del INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL – IPES. Adicionalmente deberá comunicarse a través de los canales de atención dispuestos por la ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ para solicitar la entrega de la

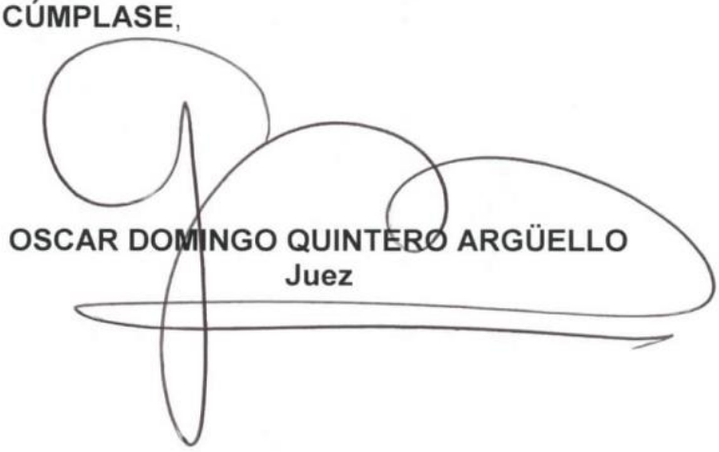
ayuda humanitaria establecida para afrontar la emergencia generada por el Covid-19.

Tercero.- Desvincular de la presente acción de tutela a la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, por los motivos expuestos.

Cuarto.- Notifíquese esta providencia en la forma y en los términos previstos en el artículo 30 de Decreto 2591 de 1991.

Quinto.- Si no fuere impugnada esta decisión, remítase esta actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión**.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



OSCAR DOMINGO QUINTERO ARGÜELLO
Juez

JPT