



Bogotá D.C., 11 de junio de 2020.

**REF.: Acción de Tutela N° 2020-00143 de JOSÉ ALBERTO GARZÓN GÁLVIS contra la SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL y las vinculadas DISTRITO-ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARIA DISTRITAL DE GOBIERNO, SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN, SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA, INSTITUTO DISTRITAL DE GESTIÓN DE RIESGOS Y CAMBIO CLIMÁTICO-IDIGER, INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL-IPES-REGISTRO INDIVIDUAL DE VENDEDORES INFORMALES RIVI, DEPARTAMENTO DE PROSPERIDAD SOCIAL y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA-DANE**

### **SENTENCIA**

Corresponde a este Despacho resolver en primera instancia la Acción de Tutela promovida por **José Alberto Garzón Galvis** en contra **la Secretaría de Integración Social** y las Vinculadas Distrito-Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Planeación, Secretaria Distrital de Hacienda, Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático-Idiger, Instituto Para La Economía Social-Ipes-Registro Individual De Vendedores Informales Rivi, Departamento de Prosperidad Social y Departamento Administrativo Nacional de Estadística-Dane por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la vida.

### **ANTECEDENTES**

#### **1. Hechos de la demanda**

Señaló que es una persona vulnerable por ser desempleado, que si ocupación actual es la de vendedor informal y le ha sido difícil sacar a sus dos hijos adelante, dado que se encuentra pagando un apartamento junto con su familia, por lo que desea brindar una mejor educación a sus hijos.

#### **Objeto de la Tutela**

De acuerdo con lo anterior, solicita que, a través de la presente acción, se protejan los derechos fundamentales a la igualdad y a la vida y, en consecuencia, pide ser incluido en el programa de familias en acción.

### **TRÁMITE DE INSTANCIA**

La presente acción fue admitida mediante auto del 29 de mayo de 2020 en donde se ordenó vincular al Distrito-Alcaldía Mayor de Bogotá, a la Secretaria Distrital de Gobierno, a la Secretaría Distrital de Planeación, a la Secretaria Distrital de Hacienda, al Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático-Idiger, al Instituto Para La Economía Social-Ipes-Registro Individual De Vendedores Informales Rivi, al Departamento De Prosperidad Social



Rama Judicial  
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales  
Republica de Colombia

Y al Departamento Administrativo Nacional De Estadística-Dane, razón por la cual, se ordenó y librar comunicaciones a las mismas con el fin de ponerles en conocimiento el escrito de tutela y se les solicitó la información pertinente.

### **Informes recibidos**

**La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico** a través de su apoderado señaló que no tiene a su cargo competencia misional o funcional con el fin de atender el caso del actor; sin embargo, manifestó que el Distrito Capital se creó la plataforma Bogotá Solidaria en Casa, bajo la coordinación de la Secretaría de Integración Social, cuyo objetivo es brindarles a 500.000 familias pobres y vulnerables un ingreso mínimo bajo las condiciones contenidas en el siguiente link: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/coronavirus/que-es-bogota-solidaria-en-casa-y-como-funciona>.

Por otra parte, adujo que no le constan los hechos de la tutela dado que le correspondían probarlos e indicó que es el IPES la entidad que se encarga de llevar el registro de las personas dedicadas a las ventas informales y se opuso a la prosperidad de las pretensiones.

Así mismo, reseñó que los objetivos de la Secretaría se circunscriben en orientar y liderar la formulación en políticas de desarrollo económico de las actividades comerciales, empresariales y de turismo que conlleve a la creación o revitalización de empresas, a la generación de empleo y de nuevos ingresos para los ciudadanos y ciudadanas en el Distrito Capital.

Manifestó que la tutela no debe instituirse como mecanismo para acceder a los beneficios que el gobierno Nacional y Distrital han dispuesto para ayudar a los ciudadanos que se encuentran en crisis por la pandemia, por lo que solicitó negar la acción de tutela.

El **Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático- IDIGER** a través de la Jefe de Oficina Asesora Jurídica solicitó declarar improcedente la tutela por cuanto no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionant, dado que la pretensión está encaminada en que se incluya en el programa Nacional de Familias en Acción el cual se encuentra a cargo del Departamento Administrativo de Prosperidad Social.

Reseñó que lo pretendido en la acción de tutela no tiene relación con su representada dado que no tiene competencia ni injerencia para pronunciarse respecto de las aseveraciones efectuadas por el accionante en virtud que es una entidad Distrital, con la misión de ejecutar, orientar y coordinar acciones para la reducción del riesgo de desastres, manejo de emergencias y adaptación al cambio climático en la ciudad de Bogotá y que la pretensión del actor, se basa en un programa del Gobierno Nacional a través del Departamento administrativo para la Prosperidad Social DPS, razón por la cual solicitó que sea desvinculada dentro del presente trámite de tutela.



La **Secretaría Distrital de Planeación** a través del Director de Defensa Judicial señaló que no es administradora de programas sociales o subsidio de ninguna clase a los ciudadanos en general o de incentivos al sector informal al que manifestó estar el promotor e informó que de conformidad al artículo 79 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 el Instituto para la Economía Social- IPES es el competente para los programas relacionados para los sectores de la economía informal.

Por otra parte, indicó que según el artículo 89 del Acuerdo atrás mencionado, la Secretaría Distrital de Integración Social es la encargada de los programas de las personas de bajos recursos en el Distrito Capital y que en lo referente al programa de Familias en Acción corresponde informar lo pertinente al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social según lo establecido en los artículos 1, 2 y 4 de la Ley 1532 de 2012 con las modificaciones realizadas por la Ley 1948 de 2019.

Así mismo indicó que, en el marco actual de emergencia sanitaria, el Distrito Capital creó el sistema de *Bogotá Solidaria en Casa (SBSC)*, con la finalidad de apoyar a los hogares que más lo necesitan en el marco de las medidas de aislamiento, en donde el hogar del accionante fue destinado del capital de transferencias monetarias.

También manifestó que al revisar la base Maestra utilizada para el SBSC remitida por el Departamento Nacional de Planeación el accionante se encuentra registrado con una encuesta del 27 de noviembre de 2019 con una clasificación de SISBÉN IV, en el grupo C, nivel C01, por lo cual, el promotor si cuenta con transferencia del SBSC a través de la entidad financiera Davivienda S.A. plataforma *Daviplata*.

Finalmente, se opuso a la prosperidad de las pretensiones y solicitó declarar improcedente la tutela, dado que a la fecha no existe petición o solicitud de encuesta del accionante que se encuentre pendiente de atención por parte de la SDP y resaltó que no es válido que mediante la acción de tutela se reclamen ayudas adicionales a la que ya tiene el promotor, toda vez que dejaría sin la posibilidad de recibir la ayuda a otro hogar que lo necesite.

La **Secretaría Distrital de Gobierno** a través de su Director Jurídico se opuso a las pretensiones del accionante dado que no vulneró los derechos fundamentales que él alega, dado que no es el responsable en determinar si el promotor hace parte del programa de Familias en Acción el cual es dirigido por el Departamento de Prosperidad Social.

Indicó que frente a los subsidios otorgados a los vendedores ambulantes, la Subsecretaría de Gestión Local de la Secretaría Distrital de Gobierno señaló mediante memorando interno del 29 de 2020 que para acceder a los subsidios como consecuencia de la pandemia Covid-19 se debe realizar la solicitud para que las autoridades competentes determinen si el actor puede ser beneficiario de estos.



Rama Judicial  
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales  
Republica de Colombia

Además, solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva en virtud que las pretensiones deben ser resueltas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y declarar improcedente la acción de tutela.

La **Secretaría Distrital de Hacienda** a través de la Subdirectora de Gestión Jurídica señaló que su objetivo se basa en orientar y liderar la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas hacendarias y de la planeación y programación fiscal para la operación sostenible del Distrito Capital y el financiamiento de los planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas.

Solicitó declarar improcedente la acción de tutela, dado que éste no es el mecanismo para acceder a las ayudas humanitarias instituidas por el Covid- 19, ya que el juez constitucional no puede desconocer el proceso de asignación de las ayudas así como tampoco ordenar el ingreso inmediato a los canales, toda vez que el marco de la acción constitucional no cuenta con los elementos de juicio suficientes para concluir que las condiciones del accionante ameritan un trato diverso al de quienes se encuentran identificados y caracterizados, conforme a los procesos de focalización.

Finalmente, solicitó su desvinculación de la presente acción de tutela.

El **Departamento Nacional de Estadística DANE** a través de la Jefe Oficina Asesora Jurídica solicitó negar el amparo invocado por el accionante dado que no demostró que la entidad se encuentre inmersa en alguna acción u omisión que vulnere los derechos fundamentales.

Por otra parte, reseñó que de conformidad al artículo 1° del Decreto 262 de 2004, tiene como objetivo garantizar la producción, disponibilidad y calidad de la información estadística estratégica, por lo que el programa de familias en acción se encuentra a cargo del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social DPS, conforme a lo estipulado en la Ley 1532 de 2012, razón por la cual, solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva y así mismo su desvinculación de la tutela.

El **Instituto para la Economía Social- IPES** a través de la Subdirectora de la Subdirección Jurídica y de Contratación señaló que la misión de la entidad consiste en *“Aportar al desarrollo económico de la ciudad mediante la oferta de alternativas de generación de ingresos a la población de la economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas; así como administrar y desarrollar acciones de fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado”*.

Señaló que para que los vendedores informales puedan ser beneficiarios de las alternativas de reubicación y de gestión de ingresos, deben estar inscritos en el Registro Individual de Vendedores Informales (RIVI), inscripción que no ha realizado el promotor dado que no ha presentado ninguna petición a los canales oficiales del IPES, razón por la cual, no ha vulnerado ningún derecho al accionante.



El **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social** a través de la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Acciones Constitucionales señaló que al revisar el sistema de gestión documental *Orfeo* y *Delta* no encontró que el accionante haya radicado alguna petición en esa entidad, así como tampoco encontró un traslado de otra entidad, por lo que no ha incurrido en una actuación u omisión que genera amenaza o vulneración a los derechos fundamentales invocados por el promotor.

Así mismo indicó que, al consultar el sistema *"Llave Maestra"* (*Principal iniciativa de consolidación de información de beneficiarios del sector de la inclusión social y la reconciliación que permite conocer el histórico de las atenciones del sector por cada uno de sus beneficiarios y su núcleo familiar*) no encontró registro alguno del promotor.

A su vez, adujo que los requisitos para la inscripción de una familia al programa son:

- ✓ Que él o la titular se encuentre incluida en la base de datos utilizada para la focalización según grupo poblacional: SISBEN, SIUNIDOS, RUV o listados censales indígenas.
- ✓ Que él o la titular haya sido seleccionada en el proceso de focalización.
- ✓ Que su núcleo familiar cuente con NNA menores de 18 años.

Conforme a lo anterior, manifestó que al consultar el sistema de información de familias en acción, el accionante no se encuentra inscrito ni tampoco ha presentado solicitud alguna.

Finalmente, solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva y negar las pretensiones invocadas por el promotor.

La **Secretaría de Integración Social** a través del jefe de la Oficina Asesora Jurídica manifestó que tiene por objeto orientar y liderar la formulación y el desarrollo de políticas de promoción, prevención, protección, restablecimiento y garantía de los derechos de los distintos grupos poblacionales, familias y comunidades, con especial énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para quienes enfrentan una mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Así como, prestar servicios sociales básicos de atención a aquellos grupos poblacionales que además de sus condiciones de pobreza se encuentran en riesgo social, vulneración manifiesta o en situación de exclusión social.

Manifestó que el programa de Familias en Acción es dirigido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y que al revisar el aplicativo *SIRBE* constató que el accionante a la fecha no ha presentado ninguna solicitud para ser incluido en los servicios sociales ofrecidos por el Gobierno Nacional, así como tampoco derechos de petición, por lo que no ha existido alguna omisión o actuación que atenten contra los derechos fundamentales del accionante, razón por la cual, solicitó declarar improcedente la acción de tutela.



## CONSIDERACIONES

La acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la constitución política de Colombia, norma que la establece como un mecanismo jurídico sumario y que permite brindar a cualquier persona, sin mayores requisitos de orden formal, la protección específica e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando le son vulnerados o están en amenaza debido a la acción o la omisión de una autoridad pública o de un particular.

Sin embargo, para que prospere la acción constitucional se debe demostrar la vulneración de los preceptos fundamentales que se consideran conculcados y en algunos casos, también la causación de un perjuicio irremediable, para que el juez de tutela concrete su garantía, pues únicamente cuando sea indubitable su amenaza o vulneración resulta viable por esta vía ordenar el reconocimiento de una situación que puede llegar a ser dirimida por otro medio de defensa judicial (C. C. T-471 de 2017).

A pesar de su carácter informal, la Corte ha hecho especial énfasis en la necesidad de que los jueces de tutela corroboren los hechos que dan cuenta de la vulneración del derecho fundamental. Así, la sentencia T-702 de 2000 determinó que los jueces no pueden conceder una tutela si no existe prueba de la transgresión o amenaza del derecho fundamental que requiera el amparo constitucional en un proceso preferente y sumario.

En la sentencia T-131 de 2007, la Corte estableció que en sede de tutela el accionante tiene la carga de probar las vulneraciones invocadas. Quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe acreditar probatoriamente los hechos que fundamentan sus pretensiones con la finalidad de que el juez adopte una decisión con plena certeza y convicción de la amenaza o vulneración del derecho invocado.

### **Sobre la promoción y regulación del programa de familias en acción**

Frente a este punto, el Gobierno Nacional mediante la Ley 1948 de 2019, señaló el funcionamiento del programa de familias en acción y en su artículo segundo la definió como:

*El Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.*

A su vez la Ley 1532 de 2012, estableció quienes pueden ser los beneficiarios de dicho subsidio y señaló:

**ARTÍCULO 4o. BENEFICIARIOS.** *Serán beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción:*



Rama Judicial  
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales  
Republica de Colombia

- I. Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos [1o](#), [2o](#) y [3o](#) de la presente ley;
- II. Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema;
- III. Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa;
- IV. Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.

**PARÁGRAFO 1o.** *Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción. (Negrilla del Despacho)*

### Caso concreto

En el presente asunto deberá el Despacho resolver si en aras de proteger los derechos fundamentales invocados por el señor Garzón Galvis quién alegó su condición de vendedor ambulante informal, hay lugar a ordenar a la accionada o vinculadas incluirlo en el programa de familias en acción.

Frente a dicho pedimento, tanto la entidad accionada como las vinculadas fueron contundentes en solicitar que se debe declarar improcedente la tutela, debido a que el accionante en ningún momento realizó la solicitud de vinculación al programa de familias en acción.

Ahora bien, de la respuesta allegada por el Instituto para la Economía Social- IPES, el Despacho pudo conocer que el accionante no ha acudido a dicha entidad a través de un derecho de petición, para que lo incluya dentro del listado de vendedores ambulantes el cual permita corroborar que en efecto es un vendedor informal como lo señaló en su *petitum*.

Por otra parte, el Despacho observa que, dentro de la presente tutela no se allegó prueba siquiera sumaria de los hechos que alega el promotor, así como tampoco se evidencia que haya realizado el correspondiente trámite administrativo para acceder al programa de familias en acción.

Lo anterior implica que el accionante no ha agotado la vía preliminar que tiene a su alcance en el sentido de solicitar de manera directa que sea inscrito en el programa de familias en acción y se le entreguen las ayudas a las que según él tiene derecho, ya que únicamente de este modo se abre la posibilidad de acudir ante la jurisdicción constitucional en caso de recibir una respuesta negativa a su petición.

Adviértase al respecto, que los organismos estatales son los llamados a estudiar los criterios expuestos por la ley para determinar a través de sus directrices y lineamientos, si es o no dable conceder el aludido beneficio al actor y, es a éste a quien le corresponde agotar los canales institucionales a nivel Distrital y Nacional dispuestos durante el aislamiento ya sea



vía telefónica, a través de la página web de dichos estamentos gubernamentales o mediante derechos de petición.

Así pues, no se constata la condición de subsidiaridad de la tutela, ya que solo se puede acceder a ella hasta que una vez se hayan agotado las solicitudes, acciones y recursos establecidos por la ley y no como un mecanismo paralelo a dichas vías o por medio del cual se pueda pretermitir instancias o procedimientos administrativos para la obtención de determinadas ayudas estatales.

Así las cosas, teniendo en cuenta que no se aportaron pruebas dentro del proceso, e Despacho dará aplicación a lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-571 de 2015, que señaló:

*“un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario.”  
Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional”.*

Por lo expuesto, comoquiera que no se acreditó que el actor hubiese presentado alguna solicitud que llevare a proteger su derecho fundamental de petición y tampoco que haya accedido a los medios de contacto oficiales para incluirlo en el programa de Familias en Acción, se hace evidente que no se cumple con el requisito de subsidiaridad propia de la acción de tutela, que implica que está no se puede usar como mecanismo directo para obtener los beneficios que solicita sino que debe hacerse una vez agotado el trámite previo y no se cuente con pronunciamiento de las autoridades competentes. Es por ello que se negará el amparo deprecado por el por accionante.

Finalmente, es preciso aclarar que debido a las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional frente a la prevención del contagio del Covid 19 y por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PCSJA20-11519 16 de marzo de 2020 y en el párrafo del artículo 2° del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 en caso de que no se impugne la presente providencia, su remisión a la Corte Constitucional se hará una vez se levante la suspensión de términos relacionada con la revisión eventual.

#### **DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TERCERO MUNICIPAL DE PEQUEÑAS CAUSAS LABORALES DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la Ley y mandato de la Constitución,



Rama Judicial  
Juzgado Tercero Municipal de Pequeñas Causas Laborales  
Republica de Colombia

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la protección de los derechos fundamentales invocados por **José Alberto Garzón Galvis** en contra de en contra de la **Secretaría de Integración Social**, conforme lo expuesto

**SEGUNDO: NOTIFICAR** a las partes por el medio más expedito y eficaz

**TERCERO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada por la parte interesada dentro de los 3 días hábiles siguientes a su notificación efectiva.

**CUARTO: PUBLICAR** esta providencia en la página de la Rama Judicial e informar a las partes sobre la forma de consultar la misma.

**Notifíquese y Cúmplase,**

La Juez,

**LORENA ALEXANDRA BAYONA CORREDOR**