

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO ONCE CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C., primero (01) de junio de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** *Acción de Tutela N°11001310301120200014700*  
**Accionante:** *Carlos Julio Espitia Días*  
**Accionada:** *Presidencia de la República y Alcaldía Mayor de Bogotá*  
**Vinculadas:** *José Ángel Max Pérez, Procuraduría General de la Nación, Instituto para la Economía Social-IPES, Secretaría de Integración Social, Comisión de Investigación del Congreso, Secretaría Distrital de Hacienda, Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, Secretaría Distrital del Planeación, Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría Distrital del Hábitat.*

**I. OBJETO DE DECISIÓN**

Procede el Despacho a dictar **SENTENCIA** dentro de la acción de tutela interpuesta por Carlos Julio Espitia Días contra la Presidencia de la República y Alcaldía Mayor de Bogotá.

**II. ANTECEDENTES**

1. El señor Carlos Julio Espitia Días solicita la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y dignidad humana, presuntamente vulnerados por las accionadas y, en tal virtud, se ordene a éstas entregar en forma inmediata ayuda humanitaria para él y su núcleo familiar a fin de satisfacer su alimentación básica y, una vez superadas las causas que generaron el aislamiento social, le provean de los medios económicos necesarios y suficientes a fin de reiniciar su actividad laboral.

2. En síntesis, como hechos relevantes el accionante refirió los siguientes: **(i)** se desempeña como trabajador informal en las ventas ambulantes en la localidad de Rafael Uribe Uribe de la ciudad de Bogotá; **(ii)** de su trabajo depende su familia, pues no tiene ingresos provenientes de algún tipo de programa asistencial nacional o distrital; **(iii)** debido al aislamiento social obligatorio y restricción a la libre circulación emitida por la Presidencia de la República y la Alcaldía mayor de Bogotá en virtud de la pandemia causada por el virus COVID-

19, desde el 19 de marzo de 2020 le ha sido imposible volver a realizar su actividad económica; **(iv)** hasta la fecha no ha recibido ningún tipo de ayuda económica o en especie para su alimentación personal y la de su familia y, menos aún, para sufragar las demás necesidades básicas, como servicios públicos y arriendo y, **(v)** por medio del líder defensor de derechos humanos José Ángel Max Pérez, él y otro grupo de personas elevaron derechos de petición solicitando asistencia humanitaria ante la Secretaría de Integración Social, como al Instituto para la Economía Social.

3. En providencia del 21 de mayo de 2020, se admitió la acción de tutela y se dispuso la vinculación de José Ángel Max Pérez, Procuraduría General de la Nación, Instituto para la Economía Social-IPES, Secretaría de Integración Social, Comisión de Investigación del Congreso, Secretaría Distrital de Hacienda, Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, Secretaría Distrital del Planeación, Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría Distrital del Hábitat.

4. De igual forma, se requirió al promotor del amparo, con el fin de que ampliara los hechos de la tutela, respecto a su situación socio económica y la conformación de su núcleo familiar.

### **III. CONTESTACIÓN DE LA ACCIONADA**

1. La Directora Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital, señaló que por razones de competencia remitió la tutela de la referencia a la Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Hábitat, Secretaría Distrital de Hacienda, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico y Secretaría Distrital de Planeación, como entidades cabeza de sector central, y al IPES e IDIGER, como entidad adscrita del orden descentralizado.

2. La representante judicial del Departamento Administrativo de Presidencia, solicitó de deniegue el amparo constitucional impetrado, toda vez que no se verifica la vulneración de los derechos fundamentales del accionante, pues el Presidente dentro de sus competencias ha tomado todas las medidas necesarias y suficientes para afrontar la emergencia sanitaria mundial por la propagación del Covid-19, de tal forma que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica por la

propagación de dicho virus, con el fin de proteger la salud y vida de los colombianos.

Aunado a lo anterior, ninguna de las circunstancias señaladas por el accionante en su escrito de tutela da a entender que su situación y carga es distinta a la que la mayoría de los colombianos de toda condición social esté soportando en mayor o menor medida, pues todos los habitantes del país están asumiendo el costo social, familiar, económico y laboral que traen consigo las medidas tomadas para hacerle frente a la COVID-19; además, los beneficios económicos de carácter social están dirigidos a la población más vulnerable para que puedan solventar sus necesidades básicas, mas no a sujetos específicos.

**3.** La Secretaría de Desarrollo Económico del Distrito, señaló que no tiene a su cargo la competencia de atender el caso del actor, no obstante, en 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.

De otro lado, la tutela no debe instituirse como el mecanismo para acceder a los beneficios que el Gobierno Nacional y Distrital han dispuesto para ayudar a la ciudadanía a solventar la crisis ocasionada por la pandemia, la ciudadanía debe entender que su implementación conlleva esfuerzos bastante considerables, sobre todo en el Distrito Capital, que cuenta con una cantidad de habitantes superior a ocho millones de personas.

**4.** La Jefe de la Oficina Jurídica de la Procuraduría General de la Nación adujo que las pretensiones esbozadas en la acción de tutela, no pertenecen al marco de competencia de esa entidad y, por tanto, debe declararse la falta de legitimación en la causa en lo que a ella se refiere, máxime si no ha adelantado actuación alguna en detrimento de los intereses del accionante.

**5.** La Subdirectora de la Subdirección Jurídica y de Contratación del Instituto para la Economía Social –IPES, expuso que consultada la base de datos del Registro Individual de Vendedores Informales - RIVI, se estableció que el accionante no es reconocido como vendedor informal de ninguna localidad de Bogotá D.C., además, ni el actor ni el señor José Ángel Max Pérez han realizado

peticiones por los canales virtuales del IPES, toda vez que no registran en la base de datos del Aplicativo GOOBI, ninguna solicitud, petición o requerimiento.

No obstante lo anterior, para el 28 de marzo del año en curso llegaron aproximadamente 48.000 correos electrónicos, por lo que se decidió, a partir de esa fecha, implementar una respuesta automática consistente en remitir al usuario al sitio web del Instituto [www.ipes.gov.co](http://www.ipes.gov.co), para que diligenciara el formulario dispuesto de manera exclusiva para vendedores informales que ejercen su actividad en la ciudad de Bogotá.

Informó que del señor José Ángel Max se recibió un correo electrónico a la dirección e-mail [Lnmorenom@ipes.gov.co](mailto:Lnmorenom@ipes.gov.co) el día 30 de marzo y dos correos el día 20 de abril del año en curso, fechas en las cuales ya se había implementado la respuesta automática, y no se tiene reporte de que él o el accionante relacionado en su petición, hayan diligenciado el formulario que se pide completar, aunado a que se desconoce si el ciudadano José Ángel informó a las personas que relacionó en su petición tal situación.

Así las cosas, de las pruebas aportadas por el accionante no se puede inferir que la entidad haya vulnerado o puesto en riesgo los derechos fundamentales que relaciona en su escrito de tutela.

**6.** La Secretaría de Hábitat, por su parte, indicó que conforme a las facultades conferidas por el artículo 115 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 y las señaladas en el artículo 3 del Decreto Distrital 121 de 2008, no se encuentran las de otorgar subsidios para manutención o sostenimiento para reiniciar actividades laborales, ni fue así estipulado en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia COVID-19.

Asimismo, que en el referido estado de emergencia se expidió el Decreto 093 de 2020, el cual creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, para atender la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en Bogotá, del cual hacen parte las Secretarías de Integración Social, Planeación, Gobierno, Hacienda y el IDIGER, y en donde se han tomado medidas frente a los contratos de arrendamiento, herramientas de focalización y ayudas respecto a los

servicios públicos. Solicitó declarar improcedente la acción de tutela dado que no existen pruebas respecto a las pretensiones del actor.

7. El IDIGER, luego de resaltar sus competencias, los antecedentes de la declaratoria de calamidad pública en Bogotá y las funciones del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, resaltó que carece de legitimación en la causa por pasiva, pues, la entidad no ha desplegado ninguna actuación que pueda ser considerada como vulneradora de los derechos invocados.

Agregó, sin embargo, que el promotor del amparo no solicitó una visita o requerimiento de ayuda solidaria u otro tipo de atención destinado a la población vulnerable, además, tampoco demostró la existencia de un perjuicio irremediable. En consecuencia, solicitó su desvinculación de la presente súplica constitucional.

8. Dentro del término legal concedido, las demás vinculadas al presente trámite, permanecieron silentes.

#### **IV. CONSIDERACIONES**

##### **1. Naturaleza de la acción de tutela**

Empecemos por señalar que la acción de tutela es un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y en la certeza de que obtendrá oportuna resolución, a la protección directa e inmediata del Estado, con el fin de que en su caso, y consideradas las circunstancias específicas, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los fines esenciales del Estado consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, *sentencia T-001 del 3 de abril de 1992.*

## **2. Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa**

**2.1.** En virtud a la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19, el cual coloca en riesgo la salubridad de la población que habita en la ciudad de Bogotá D.C., se adoptaron medidas adicionales y complementarias para conjurar el estado de calamidad pública existente y, en consecuencia, se expidió el Decreto Distrital 093 de 2020, que en su artículo segundo creó el denominado Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa.

Su objetivo es atender la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad, como un sostenimiento solidario en el marco de la contención y mitigación del COVID-19, está dirigido a quienes pertenezcan a los distintos grupos poblacionales, hogares y comunidades en situación de pobreza o de vulnerabilidad a raíz de la pandemia, y se financia con los recursos apropiados en el Presupuesto General del Distrito, con los aportes que haga la Nación u otros entes territoriales, los recursos de los Fondos de Desarrollo Local, que en el marco del Decreto 113 de 2020 están destinados para ejecutarse a través del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa en sus diferentes canales. Adicionalmente, con las donaciones [en dinero o en especie] de particulares y organismos nacionales e internacionales.

## **3. Otras medidas adoptadas por el Gobierno Nacional**

El Presidente de Colombia señaló que, cerca del 80% de los arriendos en Colombia, está en cabeza de los estratos 1, 2 y 3, sectores altamente vulnerables en momentos de tempestades económicas y sociales. Por tanto, mediante el Decreto 579 del 15 de abril del 2020, se suspendieron las acciones de desalojo dispuestas por autoridades judiciales o administrativas que tenga como fin la restitución de inmuebles ocupados por arrendatarios, 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, bajo cualquiera de las modalidades contempladas en el artículo 4° de la Ley 820 de 2003.

Así las cosas, si un arrendatario no percibe ingresos para pagar el canon de arrendamiento, deberá intentar llegar a un acuerdo con su arrendador, quien en todo caso no podrá desalojarlo de la vivienda durante el período declaratoria de emergencia y hasta por dos meses después.

Por otro lado, frente al pago de servicios públicos domiciliarios, a través del Decreto 426 de 2020 se estableció que las empresas prestadoras de los servicios de energía eléctrica, gas por redes y agua corriente, telefonía fija o móvil e Internet y TV por cable, por vínculo radioeléctrico o satelital, no podrán suspender o cortar el servicio en caso de mora o falta de pago, además, a nivel distrital se acordaron beneficios como pago diferido de facturas y aplicación de subsidios por parte de los entes territoriales.

#### **4. Análisis del caso en concreto**

**4.1.** Como se consignó en el acápite de los antecedentes, el promotor del amparo pretende a través de ésta súplica constitucional, se ordene a las accionadas entregar ayuda humanitaria para él y su núcleo familiar, toda vez que con ocasión al aislamiento social obligatorio no ha podido salir a trabajar como vendedor informal ni obtener ingresos económicos.

**4.2.** Se encuentra demostrado con relevancia para el caso *sub judice* lo siguiente:

- El ciudadano Carlos Julio Espitia Días se encuentra sujeto, como muchos otros, al confinamiento obligatorio que, a través de diferentes actos administrativos ha decretado el Gobierno Nacional, así como las entidades distritales.

- Consultada la base de datos del Registro Individual de Vendedores Informales–RIVI<sup>2</sup>, se evidenció que el promotor del amparo no está reconocido como vendedor informal de ninguna localidad de Bogotá.

- El accionante no ha realizado ninguna petición para obtener alguna ayuda a través de los canales virtuales señalados para tales efectos ni tampoco ha

---

<sup>2</sup> <http://hemi.ipes.gov.co/Publica/ConsultaRivi.aspx>

diligenciado el “*formulario actualización vendedores informales*” que se encuentra en la página web del Instituto para la Economía Social-IPES.<sup>3</sup>

- El actor registra puntaje de 63,96 del Sisbén III y la última encuesta tuvo lugar el 17 de marzo de 2010, según la consulta realizada en la página web del Departamento Nacional de Planeación.

- En comunicación telefónica establecida con el promotor del amparo el día 26 de mayo de 2020, indicó que: (i) tiene 51 años y vive con su esposa de 52, no tienen a su cargo menores de edad ni adultos mayores; (ii) los ingresos que percibía antes de la emergencia generada por la pandemia, ascendían aproximadamente a \$1'000.000.00, destinados para pagar arriendo y servicios públicos por valor de \$500.000 y la suma restante para gastos de alimentación, (iii) su esposa le colabora con las ventas y se encuentra afiliada al sistema de salud como beneficiaria de una hija, mientras que él está afiliado al Sisbén, (iv) su cónyuge recibió un bono por valor de \$140.000 para realizar mercado y, (v) adujo estar registrado como vendedor informal.

**4.3.** De lo anteriormente expuesto, emerge con claridad que aunque el señor Carlos Julio Espitia Días manifestó ser vendedor informal, no está reconocido como tal, pues, de un lado, no figura en la base de datos del Registro Individual de Vendedores Informales–RIVI y, de otro, no ha diligenciado el formulario creado por el Instituto para la Economía Social-IPES para ser incluido en la base de datos que maneja la citada entidad, a efectos de ser beneficiario de la transferencia económica o de la ayuda en especie destinadas para este grupo poblacional de la ciudad de Bogotá, como así lo indicó la Subdirectora de la Subdirección Jurídica y de Contratación del Instituto para la Economía Social – IPES.

En efecto, la referida entidad informó que consultada la base de datos del Registro Individual de Vendedores Informales - RIVI, se estableció que el accionante no está reconocido como vendedor informal de ninguna localidad de Bogotá D.C., ni ha realizado ninguna petición a través de los canales virtuales del IPES, no obstante que ya se dispone de un sitio en la página web del Instituto

---

<sup>3</sup>[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc5sC\\_17Dv8kf5Ad1VeNoif7fgr956hbrU72dNd18ig0RM\\_2Q/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSc5sC_17Dv8kf5Ad1VeNoif7fgr956hbrU72dNd18ig0RM_2Q/viewform)

[[www.ipes.gov.co](http://www.ipes.gov.co)], para que diligencie el formulario dispuesto de manera exclusiva para vendedores informales que ejercen su actividad en la ciudad de Bogotá.

En ese orden de ideas, si las ayudas distritales y específicamente el programa Bogotá Solidaria en Casa está destinado para grupos poblacionales vulnerables, entre ellos, quienes se dedican a la venta informal y que como consecuencia del aislamiento preventivo obligatorio no pueden salir de sus hogares a trabajar, es necesario que figuren en las bases de datos de las entidades distritales para recibir las ayudas pertinentes, pues, de no ser así, difícilmente podrán ser identificados como beneficiarios.

No puede perderse de vista que por efectos prácticos, de gestión y control, la focalización de las auxilios monetarios y en especie que se otorgan en el contexto de la actual emergencia económica, requieren la identificación de los grupos poblacionales a partir de las bases de datos que, para tal efecto, manejan las entidades encargadas de brindarles atención, razón por la cual si el promotor del amparo no ha realizado las gestiones pertinentes para ser identificado e incluido como beneficiario de las ayudas, éstas no le podrán ser otorgadas en debida forma.

Así las cosas, para que el accionante reciba los auxilios que correspondan por dedicarse a las ventas informales y no poder desarrollar su actividad por causas que no le son imputables, es necesario que sea reconocido como tal a través de los canales fijados por las entidades distritales, pues, se itera, el direccionamiento de la atención a la población vulnerable de la ciudad depende de la identificación de los habitantes que se encuentren en esa condición.

Bajo esa lógica, en sede de tutela no podría obligarse a la administración a que se otorgue este tipo de ayudas o beneficios a aquellas personas que no figuran en los registros y bases de datos dispuestos legalmente para tal efecto y, por tanto, no han podido ser identificadas y/o focalizadas.

De otro lado, no sobra advertir que el Instituto para la Economía Social ha presentado un protocolo de bioseguridad a la población de vendedores

informales,<sup>4</sup> para que una vez el Gobierno Nacional y Distrital dispongan la reapertura económica, estos trabajadores retomen sus labores de manera segura, garantizando su bienestar y el de sus clientes.

5. Consecuentes con lo anotado, no se concederá el amparo deprecado, pues, se itera, el actor no se encuentra identificado en las bases de datos como vendedor informal para efecto de acceder a las ayudas destinadas para dicho grupo poblacional por las entidades distritales, sin embargo, tomando en consideración lo aquí referido, y que se cuenta con los medios para de actualizar la información de los registros con el objeto de identificar y caracterizar a los vendedores informales, se instará al señor Carlos Julio Espitia Días para que adelante los trámites necesarios para registrarse en su alegada condición de vendedor informal.

#### **IV. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO ONCE CIVIL del CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución,

#### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** el amparo Constitucional promovido por Carlos Julio Espitia Días contra la Presidencia de la República y la Alcaldía Distrital, por las razones expuestas en esta providencia.

**SEGUNDO: INSTAR** al señor Carlos Julio Espitia Días para que adelante los trámites pertinentes para registrar su condición de vendedor informal en la forma indicada por la Subdirección Jurídica y de Contratación del Instituto para la Economía Social –IPES, para que pueda acceder a las ayudas destinadas para dicho grupo poblacional.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito, conforme al artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

---

<sup>4</sup> <http://www.ipes.gov.co/index.php/informacion-de-interes/noticias/ipes-presenta-protocolo-de-bioseguridad-a-la-poblacion-de-vendedores-informales/749>

**CUARTO: ORDENAR** remitir esta actuación a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, si no fuere objeto de impugnación dentro de los tres días siguientes contados a partir de la notificación de la presente providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**



**MARÍA EUGENIA SANTA GARCÍA**  
Jueza