

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARENTA Y SEIS ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE N°:** 110013342-046-2020-00089-00  
**ACCIONANTE:** SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ  
**ACCIONADO:** NACIÓN –PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y  
ALCALDÍA DE BOGOTÁ  
**VINCULADOS:** MINISTERIO DE HACIENDA  
**ACCION:** TUTELA

**I. ASUNTO**

Procede el Despacho a resolver lo que en derecho corresponda, frente a la acción de tutela instaurada por la señora SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ, actuando a nombre propio, contra la NACIÓN –PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y ALCALDÍA DE BOGOTÁ y MINISTERIO DE HACIENDA, en cuanto solicita la protección de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, trabajo e igualdad, los cuales considera vulnerados.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1 Hechos**

La accionante puso de presente que con ocasión a la pandemia mundial presentada por el COVID-19, el Gobierno de Colombia destinó recursos tanto de la nación, como ayudas provenientes de organismos nacionales e internacionales, para ser entregados por intermedio de la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Ministerio de Hacienda a las personas afectadas por la crisis social que se vive con el aislamiento obligatorio; no obstante, a la fecha de la radicación de la presente tutela, no ha recibido dichos apoyos que le permitan solventar sus gastos de renta, servicios públicos y alimentación.

De igual forma, destacó que tampoco cuenta con ningún ingreso económico, pues su trabajo dependía de actividades del día al día, las cuales no ha podido desempeñar por el riesgo que implica para su integridad salir bajo la espacial situación de salud decretada en el país, generándole una sensación de desamparo y temor que, ante actos de corrupción, no pueda acceder a los beneficios económicos anunciados por el Estado.

## **2.2. Petición**

La parte accionante solicita se tutelen los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, trabajo e igualdad y, en consecuencia, se ordene a la Nación –Presidencia de la República, Alcaldía de Bogotá y Ministerio de Hacienda, procedan a entregar los apoyos económicos aludidos por el Gobierno para afrontar la pandemia del COVID-19.

### **III. TRAMITE**

Admitida la solicitud de tutela, se ordenó la notificación a la Nación –Presidencia de la República, Alcaldía de Bogotá y Ministerio de Hacienda, para que en el término de dos (2) días se pronunciaran sobre los hechos materia de la presente acción.

#### **3.1.1 Presidencia.**

María Juliana Obando Asaf, actuando en calidad de apoderada del señor presidente de la República y del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, precisó, en primer lugar, que las ayudas para combatir las crisis provocadas por el COVID-19, se dispusieron con el fin de atender a las personas afectadas con las medidas adoptadas para conjurar la crisis por el virus y no circunstancias ajenas a estas.

Indicado lo anterior, señalo que para que sea procedente el amparo constitucional invocado, es necesario demostrar la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, los cuales, en el caso, no han sido afectados por el Presidente de la República, por el contrario, este ha tomado todas las medidas necesarias y suficientes para afrontar la emergencia sanitaria mundial que suscita por la propagación del Covid-19. Así, una vez declarado el Estado de Excepción, se

decretaron una serie de medidas e instrucciones para hacer frente a la crisis sanitaria.

Asimismo, en el transcurso de la pandemia y el asilamiento preventivo obligatorio que implicó, el Estado con el fin de garantizar el derecho a la vida, la salud y e integridad de las personas, se permitió la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública.

De otra parte, con el propósito de atender a la población más vulnerable, se ha expedido, entre otros Decretos, los siguientes:

*. Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, por medio del cual se autorizó al Gobierno Nacional realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor y Jóvenes en Acción.*

*. Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020, “Por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*

*. Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020, “Por el cual se crea el Programa Ingreso Solidario para atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica” (...) mediante el cual se entregaran transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción o la compensación del impuesto sobre las ventas- IVA por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*. Decreto 535 del 10 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas para establecer un procedimiento abreviado de devolución y/o compensación de saldos a favor de los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios y del impuesto sobre las ventas – IVA, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, mediante la cual se autorizó la devolución automática de saldos a favor del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas – IVA.*

*. Decreto 579 del 15 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica" en el cual se establecen medidas de protección a la población vulnerable tal y como son: 1. La suspensión y ejecución de las acciones de desalojo entre el período comprendido entre la vigencia de este decreto y el treinta (30) de junio de 2020. 2. El aplazamiento de los reajustes de los cánones de arrendamiento. 3. La prórroga de contratos de arrendamiento que finalizarán en el periodo de emergencia económica, social y ecológica;*

*serán prorrogados hasta el treinta (30) de Junio de 2020, Salvo acuerdos en contrario celebrados por las partes.*

Además, por intermedio de los Decretos 593 del 24 de abril, 441 del 20 de marzo, 464 del 23 de marzo, 465 del 23 de marzo de 2020 de 2020, entre otros, se establecieron nuevos parámetros y espacios para que sectores de manufactura y construcción pudieran retomar actividades laborales, y se adoptaron otras medidas para garantizar la prestación de los servicios públicos esenciales durante la pandemia a las personas vulnerables.

Por lo expuesto, el Gobierno ha sido diligente y oportuno en brindar las ayudas a los colombianos, no demostrando la señora SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ la vulneración de los derechos fundamentales invocados en la tutela, sin que, en todo caso, recaiga en el Presidente de la Republica incluir o certificar en favor de la afectada programa social alguno.

### **3.1.2. Ministro de Hacienda**

Carolina Jiménez Bellicia, en calidad de delegada del Ministro de Hacienda, resaltó que la entidad no es la encargada de proporcionar subsidios o ayudas la población que se encuentra en situación de pobreza, toda vez que sus funciones están encaminadas a la administración del Fondo de Mitigación de Emergencias.

Advertido lo anterior, refirió que entre las medidas tendientes para contrarrestar la crisis ocasionada por el COVID-19, se creó, a través del Decreto 518 del 4 de abril de 2020, el Programa de Ingreso Solidario, en el cual se establece la transferencia de sumas de dinero con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias-FOME a favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no sean beneficiarios de los programas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción de la Compensación del Impuesto Sobre las Ventas (IVA) por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia.

Así las cosas, en lo que respecta al Programa de Ingreso Solidario, le corresponde al Ministerio de Hacienda expedir los actos administrativos correspondientes para ordenar la ejecución, gasto y giro directo a las cuentas que señalen las diferentes

entidades financieras. Esto se realiza luego de identificar, mediante cruces de información, los integrantes de hogares que registran una cuenta bancaria.

Bajo los parámetros anteriores, corresponderá al Departamento Nacional de Planeación- DNP consolidar y administrar la Base Maestra, así como diseñar e implementar la metodología de focalización de beneficios, para determinar el listado de las personas que pueden ser favorecidas con el programa de ingreso solidario.

En tal sentido, el Ministerio de Hacienda no puede pronunciarse sobre la inclusión o no de la accionante y su grupo familiar en cualquiera de los demás programas implementados por las entidades territorios destinados a proteger a la población vulnerable dentro del marco de la emergencia sanitaria, toda vez que será a partir del listado de las personas determinadas por el DNP, que el Ministerio ordenará el pago con destino a las diferentes entidades financieras, y quienes, a su vez, giraran los recursos a los beneficiados.

Finalmente, destacó que el Gobierno ha adoptado otras medidas frente a la prestación de servicios públicos domiciliarios y pago de estos, además de la suspensión de desalojos, prórroga automática de contratos de arrendamientos para velar por el derecho a la vivienda que le asiste a la población colombiana.

### **3.1.3 Secretaria Distrital del Hábitat**

Sandra Yaneth Tibamosca Villamarín, Subsecretaria Jurídica de la Secretaria Distrital del Hábitat, manifestó que dentro de las facultades conferidas a la entidad por el artículo 115 del Acuerdo Distrital 257 de 2006 y artículo 3 del Decreto Distrital 121 de 2008, no se encuentran las de otorgar subsidios por manutención o sostenimiento para el reinicio de actividades laborales, y tampoco fue estipulado en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia COVID-19.

Atendiendo las pretensiones de la actora, se tiene que el Gobierno expidió el Decreto 093 de 2020, en el cual su artículo 2, estipula la creación del Sistema Distrital Bogotá Solidara en Casa para atender la contingencia social de la

población pobre afectada en la contención del COVID-19. Este sistema, integrado por las Secretarías Distritales de Integración Social, Planeación, Hacienda y la de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, se financia con los recursos apropiados en el presupuesto general del Distrito con los aportes que realice la Nación u otros entes territoriales, donaciones de particulares y organismos nacionales e internacionales

De otra parte, por medio del Decreto 579 del 15 de abril y el Decreto Distrital 093 de 2020, como medidas para los más vulnerables, se adoptó la suspensión de acciones de desalojo, y *“para aquellas personas en riesgo de habitabilidad en calle que solicite voluntariamente realizar el aislamiento social tendrán lugares específicos para este fin, para lo cual Secretaría Distrital de Integración Social a partir de la oferta existente y de las posibilidades presupuestales y administrativas dispondrá espacios fijos y móviles para brindar esta atención.”*

En igual sentido, para propender por las necesidades de alojamiento a las que se puede ver avocada alguna parte de la población, se estableció para esto un protocolo por medio de la Circular Conjunta 001 del 24 de marzo de 2020, suscrita por Secretaría Distrital de Integración Social, la Secretaría Distrital de Salud, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Hábitat, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático- IDIGER y la Secretaría Distrital de la Mujer.

En cuanto a las labores concretas desplegadas por la Secretaría Distrital del Hábitat, en observancia al Decreto Distrital 123 del 30 de abril de 2020, se está adelantando la implementación del aporte transitorio de arrendamiento solidario, en el que se prioriza los hogares con jefatura mayor a 60 años, los conformados por mujer cabeza de familia, miembros en situación de discapacidad, menores de 18 años, miembros mayores de 60 años y víctimas del conflicto armado.

Así, una vez identificados los hogares vulnerables por la emergencia que se incluyan en la base de datos maestra del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, la Secretaría del Hábitat verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 4 del Decreto Distrital 123. Posteriormente, con base en los criterios de focalización e índices de vulnerabilidad, el aporte transitorio se

hará acorde con los lineamientos del artículo 2 de la misma normatividad y acorde con la disponibilidad de presupuesto.

Con relación a la inquietud de la accionante frente a los servicios públicos, también se han contemplado medidas en los Decreto Legislativo 580 de 2020 y el Decreto Distrital 123 del año en curso, en los que se establecen beneficios transitorios adicionales a los subsidios con los que ya cuentan los estrados 1,2 y 3.

Por ende, no se permite establecer, en el presente asunto, siquiera sumariamente, ningún tipo de vulneración a los derechos fundamentales de la accionante, máxime cuando se han otorgado ciertas garantías en favor de las personas que se encuentran en la situación aludida por la afectada con la declaratoria de la emergencia por el COVID-19.

#### **3.1.4 Secretaría Distrital de Integración Social.**

ANDRÉS FELIPE PACHÓN TORRES, de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Integración Social – SDIS, luego de señalar el marco legal y misionalidad de la entidad, destacó que al incrementarse los requerimientos de ayudas y servicios sociales por las personas en condición de vulnerabilidad por la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante Decreto 093 de 2020, creo el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para atender a la contingencia social de la población pobre afectada dentro del marco de la contención y mitigación de la pandemia .

En tal sentido, el sistema en referencia se compone de tres canales: transferencias monetarias, bonos canjeables por bienes y servicios subsidios en especie, los cuales se entregarán bajo un proceso de identificación, selección y asignación del subsidio, según lo establece el Manual Operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa.

En lo pertinente al canal de transferencias monetarias, mediante el que se dispersa un monto de dinero a la cuenta de la cabeza del hogar, a través del cual estos pueden realizar las compras necesarias para sobrellevar el aislamiento

obligatorio, su proceso de selección de los beneficiarios no es arbitraria. Por tanto, para garantizar una asignación transparente y objetiva, se definió como mecanismo de focalización, el tener que cumplirse con unos requisitos, como lo son estar registrado en la Base Maestra del Sisbén (operada por la Secretaría de Planeación Distrital) cumplir con unos puntajes y el índice de Bogotá Solidaria que identifican a las personas en condición de mayor pobreza y vulnerabilidad, por ser quienes deben recibir en primera medida los apoyos públicos.

En lo que respecta a los subsidios en especie, el Decreto 108 del 8 de abril de 2020, con el cual se amplió la atención a la población afectada por la pandemia, se agregó al apartado Sector Integración Social del Decreto Distrital 093 de 2020 el artículo 2B las modalidades de focalización geográfica y sectorial o poblacional. A partir de estos criterios, se han logrado entregar más de 55.000 kits de alimentos.

Ahora, en lo referente a los bonos canjeables, con base la identificación de las bases de datos de la base maestra entregada por el Departamento Nacional de Planeación a la Secretaria Distrital de Planeación, la base de datos de las entidades del Distrito y la consolidada por la Alta Consejería de las TIC, este canal se asigna a los hogares más vulnerables a través de las cajas de compensación u otro operador idóneo y la Secretaria Distrital de Integración Social y las Alcaldías Locales coordinadas por la Secretaría Distrital de Gobierno.

Precisado lo anterior, frente al caso concreto, en relación a los procesos de focalización, se observa que, verificada la Base Maestra del Sistema Distrital Bogotá Solidaria, SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ se encuentra registrada en encuesta del 2019-12-05 y una clasificación en Sisbén IV en el grupo C, nivel C01, por lo que acorde con la información aportada por el SISBEN y verificarse cómo está compuesto el hogar de la afectada, *“la persona apta para recibir el giro fue el señor Pablo Alejandro Ayala Ayala”*.

En consecuencia, acorde con los datos anteriormente referidos del SISBEN y revisados los polígonos de focalización de los mapas de pobreza, el hogar de la accionante al ubicarse su dirección en el Polígono KENN04 *“es beneficiaria de los apoyos implementados en el marco del Sistema Distrital Bogotá Solidaria toda vez que su hogar fue atendido a través del canal de transferencias monetarias e*

*igualmente dado que su dirección se encuentra incluida en los polígonos focalizados en los mapas de pobreza también reúne los criterios para acceder a los SUBSIDIOS EN ESPECIE". En ese orden, por la alta demanda de la alta población, la entidad se encuentra en la entrega del ultimo subsidio en mención.*

Por lo anterior, consideró que la Secretaría de Integración no ha vulnerado los derechos de la tutelante, toda vez que en atención a sus condiciones de vulnerabilidad de su hogar, previamente identificado mediante los procesos de focalización, hace parte de los beneficios del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, en donde se le atiende con un servicio que le aporta un apoyo económico.

### **31.5 CONCEPTO DE LA PROCURADORA 79 JUDICIAL I PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE BOGOTÁ**

Señaló, que conforme a las respuestas emitidas por las entidades accionadas que refieren la situación particular de la accionante, aparece demostrado que la señora SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ está incluida en la base de datos de la población vulnerable de la ciudad de Bogotá. Esto al encontrarse registrada en la Base Maestra del Sistema Distrital Bogotá Solidaria con una encuesta del 2019-12-05 y una clasificación en Sisbén IV en el grupo C, nivel C01, y su hogar pertenece al polígono KENN04 focalizado en los mapas de pobreza.

Conforme a tal información tiene derecho a la provisión de las ayudas implementadas en el marco del estado de emergencia para velar por su mínimo vital y garantizarse unas condiciones mínimas de subsistencia. En esos parámetros, se verificó que el señor Pablo Alejandro Ayala Ayala, quien hace parte del hogar de la afectada, recibió como ayuda una transferencia monetaria, la cual consistía, de conformidad con la página del distrito, en un aporte de \$423.000 para 23 días de aislamiento para hogares pobres y \$178.000, para los hogares vulnerables, encontrándose pendiente la entrega de subsidios en especie por parte de la Secretaria Distrital de Integración Social, entidad que está desplegado su mayor esfuerzo para su entrega.

Sumado a lo referido, se tiene que la secretaria del Habitat relacionó los beneficios que dispuesto el distrito frente a los servicios públicos, de los cuales

es beneficiaria la actora. Además, se estableció que para los estratos 1 y 2, los mismos no pueden ser cortados en ningún caso.

En cuanto al pago de cánones de arrendamiento, dentro de las previsiones del Gobierno se señaló que los arrendatarios no pueden ser desalojados hasta el próximo 30 de junio, encontrarse en espera de seleccionarse por la Secretaría del Hábitat las personas que puedan ser favorecidas por índices de vulnerabilidad

Así, al ser la actora beneficiaria de algunos programas distritales que propenden por garantizar un ingreso mínimo a la población pobre y vulnerable durante el periodo de emergencia, en su sentir, las entidades accionadas no han vulnerado los derechos de la accionante, sin desmedro que se pueda conminar a la Secretaría Distrital para que agilice el operativo de entrega de los subsidios en especie, de modo que sean entregados oportunamente para solventar las necesidades alimentarias de la población beneficiaria, y a la Secretaría de Hábitat para que identifique si a partir de los criterios de focalización, se puede otorgar el beneficio del aporte para pago de canon de arrendamiento, la accionante es beneficiaria del mismo.

## IV. CONSIDERACIONES

### Competencia

De conformidad con el Decreto 1983 de 2017<sup>1</sup>, que modifica las reglas para el reparto de la acción de tutela, este Despacho tiene competencia para conocer y tramitar la presente acción.

#### 4.1. Problema jurídico.

---

<sup>1</sup> “**Artículo 1. Modificación del artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015.** Modifícase el artículo 2.2.3.1.2.1. del Decreto 1069 de 2015, el cual quedara así:

**Artículo 2.2.3.1.2.1. Reparto de la acción de tutela.** Para los efectos previstos en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, conocerán de la acción de tutela, a prevención, los jueces con jurisdicción donde ocurriere la violación o la amenaza que motivare la presentación de la solicitud o donde se produjeron sus efectos, conforme a las siguientes reglas:  
(...)

2. Las acciones de tutela que se interpongan contra cualquier autoridad, organismo o entidad pública del orden nacional serán repartidas, para su conocimiento en primera instancia, a los Jueces del Circuito o con igual categoría. (...)”  
(subrayado fuera de texto).

De conformidad con lo expuesto en los antecedentes que preceden, el Despacho encuentra que el presente asunto se contrae a establecer si a la señora SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ, le han sido vulnerados sus derechos fundamentales invocados en la solicitud de tutela ante la negativa de las accionadas en proceder con la entrega a su favor de las ayudas humanitarias destinadas por el Gobierno para atender a la población afectada por las medidas adoptadas para afrontar el COVID-19.

#### **4.2.1 Procedencia de la acción de tutela.**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un instrumento, confiado por la Constitución a los Jueces, a través del cual, toda persona puede acudir sin mayores requerimientos de índole formal, para solicitar la protección directa e inmediata del Estado con el fin de que en circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza para un derecho fundamental.

La norma superior antes referida fue reglamentada mediante el Decreto 2591 de 1991, el cual, en su artículo 2º, señala que los derechos que constituyen el objeto de protección de la acción de tutela son los consagrados en la Carta Política como fundamentales, o aquellos que por su naturaleza permitan su amparo para casos concretos.

Ahora bien, el artículo 5º del Decreto 2531 de 1991, establece la procedencia de la acción de tutela, indicando que su interposición es viable contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos que establece el mismo Decreto, siempre que con éstas se vulnere o amenace cualquiera de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política, o que por su naturaleza se consideren como tal. Con todo, dicha disposición prevé que la procedencia de la acción de tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

De otra parte, el artículo 6º del mencionado Decreto señala las causales de improcedencia de la acción de tutela, indicando, entre otros eventos, aquellos en

los cuales se presenta la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, exceptuando la situación en la cual esta acción se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La misma norma señala, además, que la existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficiencia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.

Otros eventos de improcedencia del mecanismo constitucional bajo estudio, también contemplados en la norma antes citada, son los que tienen que ver con circunstancias relativas a que para proteger el derecho se pueda ejercer el recurso de Habeas Corpus, se pretenda la protección de derechos colectivos, se haya generado un daño consumado, **o se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.**

Con relación a esta última causal de improcedencia, esto es, que la acción de tutela no procede contra actos de carácter general, impersonal y abstracto la Corte Constitucional ha dicho que habiendo sido concebido como un mecanismo excepcional para la protección individual o subjetiva de los derechos fundamentales, en principio, la acción de tutela no constituye el medio apto para impugnar judicialmente actos administrativos de carácter general o impersonal<sup>1</sup>, debido a que en el ordenamiento están previstos otros medios de verificación de constitucionalidad y de legalidad que permiten el examen de esta clase de actuaciones, entre ellos los establecidos en los artículos 135<sup>2</sup> y 137<sup>3</sup> de la Ley 1437 de 2011, dispuestos como herramientas procesales aptas para acusar los actos administrativos de carácter general por vulneración de normas de superior jerarquía.

A estos instrumentos se agrega lo establecido en el artículo 241-5 de la Carta Política, en virtud del cual la Corte es competente para *“Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los*

---

<sup>2</sup> ARTÍCULO 135. **NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución. (Inciso CONDICIONALMENTE exequible) También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional. 3ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 137. NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

*decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación*". Se trata de un medio de control respecto de un acto de carácter general, expedido por el Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, para que el Gobierno actúe excepcionalmente como legislador, por lo que se le reconoce materialmente como una Ley.

Usualmente los actos administrativos de carácter general son llevados ante la jurisdicción administrativa a través del medio de control previsto en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, creado para permitir que toda persona pueda actuar en defensa del orden jurídico objetivamente considerado, mas no para la satisfacción de interese individuales o subjetivos<sup>4</sup>.

Refiriéndose a la naturaleza de este mecanismo en el Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984), dijo la Corte: *"esta acción se encuentra consagrada en interés general para que prevalezca la defensa de la legalidad abstracta sobre los actos de la administración de inferior categoría, y por ello puede ser ejercida en todo tiempo por cualquier persona"* <sup>5</sup>. Respecto del contenido del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 y su diferencia con el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo que regulaba la acción de nulidad simple, la Corte ha precisado:

"... la norma anterior no diferenciaba los actos administrativos objeto de control, mientras que el nuevo artículo, siguiendo una versión o varias de la doctrina de los móviles y finalidades, expresamente dispone que sólo procede el medio de control cuando se acusan actos administrativos de carácter general. Y, excepcionalmente, procede la nulidad de actos administrativos de carácter particular cuando: i) con

---

<sup>4</sup> Sentencia C-199 de 1997

<sup>5</sup> *Ibíd.*

Sentencia T-097 de 2014. 2ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD. Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos 237 y 241 de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución. (Inciso CONDICIONALMENTE exequible) También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional.

la demanda no se persiga o de la sentencia que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo, ii) se trate de recuperar bienes de uso público; iii) los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico; iv) la ley lo consagre expresamente. En todo caso, si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramita conforme a las reglas del medio de nulidad y restablecimiento del derecho.”<sup>6</sup>

Lo anterior se refuerza con el hecho de que, si bien por disposición de la ley 137 de 1994 artículo 5º *“Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.”*, por virtud de lo señalado en el párrafo del artículo 215 de la Constitución Política el Gobierno está en la obligación de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad, lo que se traduce en la improcedencia de la tutela por la existencia del mecanismo ordinario de revisión constitucional de los Decretos Legislativos control inmediato de legalidad que ejerce la Jurisdicción Contenciosa frente a las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.<sup>7</sup>

De otro lado, el artículo 8º del tantas veces mencionado Decreto 2591 de 1991, prescribe que aun cuando el afectado disponga de otro mecanismo de defensa judicial, procede el amparo por vía de tutela cuando ésta se utilice como

---

<sup>6</sup> Sentencia C-259 de 2015.

<sup>7</sup> Ley 1437 de 2011, ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El tenor literal de la comentada norma dispone que “Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.”  
(Subraya fuera de texto)

En suma, puede decirse que la acción de tutela se estructura como un mecanismo judicial que se tramita a través de un procedimiento preferente y sumario para la defensa de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por las acciones u omisiones de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos que la ley establece, al cual puede acudir solamente ante la existencia de otro mecanismo de defensa judicial idóneo, salvo que se demuestre la configuración de un perjuicio irremediable que, según la jurisprudencia nacional, debe entenderse como un daño inminente e irreparable que por su gravedad amerita el amparo inmediato de manera transitoria.

#### **4.2.2 Derecho al mínimo vital y trabajo**

El mínimo vital es un derecho fundamental protegible por medio de la acción de tutela, consistente en los recursos necesarios que requiere una persona para poder satisfacer sus necesidades básicas, es decir, vivir en condiciones dignas. Así, en sentencia T-772 de 2003 se definió como *“un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales. Se constituye en una pre-condición para el ejercicio de los derechos y libertades constitucionales de la persona y en una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia”*.

En concordancia con lo anterior, el artículo 53 de la Constitución Política de 1991 contempla el derecho de todo trabajador a percibir una remuneración mínima vital y móvil, en desarrollo del derecho a la subsistencia digna. Acorde con las disposiciones citadas en la sentencia T-053 de 2014, la Corte estableció:

“Así las cosas, se concluye que el mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, el cual se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna, en la medida que *‘constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional’* y encuentra su materialización en las diferentes acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral.”

De lo expuesto se puede concluir que el mínimo vital es un derecho alusivo a la subsistencia de las personas, tanto a nivel individual como familiar, que implican una vida en condiciones dignas y que, en principio, se satisface mediante la remuneración de la actividad laboral desempeñada. Por lo anterior, esta prerrogativa es mucho más amplia que la mera noción de salario, el cual incluye todas las acreencias laborales y prestacionales, que se deriven de la relación laboral y tengan como destino mejorar las condiciones de existencia digna del trabajador y su núcleo familiar.

#### **4.2.3 Derecho a la dignidad humana**

En reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional a definido la dignidad humana como *“aquel derecho inviolable e inherente al ser humano, cuya aplicación y reconocimiento impide tratos degradantes, al mismo”*<sup>8</sup>.

De igual forma, el máximo Órgano Constitucional señaló que la expresión *“dignidad humana”* como entidad normativa, se puede concebir de dos formas a saber, la primera, a partir de su objeto concreto de protección y, la otra, a partir de su funcionalidad normativa.

Así, desde su objeto de protección, se presentan tres lineamientos: *“(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características que se traduce en “vivir como quiera”, (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), y (iii) la dignidad humana*

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional T-239-2016

*entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).*<sup>[26]</sup>

En lo relativo al punto de vista de la funcionalidad, se ha entendido como (i) *principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor.* (ii) *La dignidad humana entendida como principio constitucional.* Y (iii) *la dignidad humana como derecho fundamental autónomo.*<sup>[27]</sup>

Asimismo, la Corte aludió que la dignidad humana, entre otros factores que la integran, al ser una expresión de la autonomía individual y la libertad que conlleva, implica que cada persona “*deberá contar con el máximo de libertad y con el mínimo de restricciones posibles, de tal forma que tanto las autoridades del Estado, como los particulares deberán abstenerse de prohibir e incluso de desestimular por cualquier medio, la posibilidad de una verdadera autodeterminación vital de las personas, bajo las condiciones sociales indispensables que permitan su cabal desarrollo.*”

## **5. Del caso concreto.**

La señora SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ, en el ejercicio de la presente acción de amparo, pretende se protejan sus derechos fundamentales que se han visto afectados con ocasión en la supuesta negativa de las accionadas en proceder con las ayudas y apoyos económicos anunciadas por el Gobierno Nacional para afrontar la pandemia provocada por el COVID-19, los cuales requiere de forma inmediata para cubrir el pago de su renta, servicios públicos y alimentación que necesita para subsistir.

Es preciso señalar que en desarrollo de la situación actual que vive el país por la pandemia provocada por el COVID-19, lo que generó que el Gobierno declara el Estado de Emergencia Social y Ecológica en todo el territorio Nacional (Decretos números 417 de 2020 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020) ha implicado la restricción de ciertas garantías constitucionales, como lo es libre locomoción, con el aislamiento preventivo obligatorio impuesto desde el 25 de marzo del año en curso con el Decreto 457 de 2020, el cual se ha venido prorrogando hasta el día de hoy con el Decreto 636 de 2020:

*“artículo 1: Ordenar 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19”.*

Lo anterior ha traído consigo consecuencias negativas para aquellas personas que se encuentran en una condición de pobreza, quienes, al no contar con un ingreso fijo y la imposibilidad de laborar por las medidas sanitarias adoptadas, no tienen a su alcance los medios necesarios para generar un sustento a su familia.

Ante esta situación, en aras de mitigar las repercusiones en la población más vulnerable dentro del marco del Estado de Emergencia y establecerse en los artículos 5 y 6 la Constitución Política, que la restricción a los derechos no puede ser tan gravosa que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, entre otros, y tampoco afectar su núcleo esencial, el Gobierno en cooperación con las entidades distritales, han adoptado ciertos lineamientos para brindar un apoyo a las personas afectadas.

En tal sentido, se destaca, en lo que concierne a Bogotá, la creación del Sistema Distrital de Bogotá Solidaria en Casa, por medio del Decreto 093 de 2020-expedido por la Alcaldía Mayor, *“Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”*, dirigida a atender la contingencia social de la población pobre.

Ahora bien, acorde con el Decreto en referencia, el sistema está compuesto por tres canales consistentes en (i) transferencias monetarias; (ii) bonos canjeables por bienes y servicios y (iii) subsidios en especie. Para la asignación de los beneficios, se establecieron, además, ciertos *“instrumentos de focalización individual o por hogares, geográficos y comunitarios”*<sup>9</sup>, con el fin de identificar las personas más pobres y vulnerables que puedan ser beneficiarias de las ayudas dispuestas por el distrito.

---

<sup>9</sup> Decreto 093 de 2020, artículo 2, literal d.

Es así que para la asignación del primero de los benéficos, relativo a las transferencias monetarias, es necesario que la persona se encuentre en la base maestra del Sisbén con un puntaje del Sisbén III menor o igual a 30,56 puntos y Sisben IV en sus grupos A, B y C. y ser clasificada como potencial beneficiaria según el Índice de Bogotá Solidaria (IBS).<sup>10</sup>

Así, acorde con lo precisado por la Secretaría de Integración Social y la información suministrada a esta entidad por la Dirección de Defensa Judicial de la Secretaria Distrital de Planeación, se logró verificar que la señora SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ tiene una clasificación en Sisbén IV en el grupo C, nivel C01. De otra parte, al contrastar con los datos que reposan de su hogar, se tiene que el mismo está conformado por las siguientes personas:

- 1) SERGIO ALEJANDR O AYALA ROJAS, identificado con tarjeta de Identidad 1141326015
- 2) ANDRÉS FELIPE ROJAS RUIZ, identificado con tarjeta de Identidad 1030520530
- 3) SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ, identificado con cédula de Ciudadanía 53098136
- 4) PABLO ALEJANDR O AYALA AYALA, identificado con cédula de Ciudadanía 80179252
- 5) SAMUEL AYALA ROJAS, identificado con registro civil 1013154556.

Conforme a lo anterior, la persona apta para recibir el giro monetario es el señor Pablo Alejandro Ayala. En esas condiciones, se estableció que el hogar de la accionante es beneficiario de la transferencia monetaria dispuesta dentro del Sistema Distrital de Bogotá Solidaria. Sumado a esto, al verificarse también que la residencia de la afectada pertenece al polígono focalizado KENN04, se pudo constatar que reunía también los requisitos para el Subido en Especie, el cual se encuentra pendiente por el alto número de población que necesita del mismo y el proceso logístico que implica su entrega el cual se encuentra en desarrollo.

---

<sup>10</sup>[http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/18052020\\_MANUAL%20OPERATIVO%20BOGOTA%20SOLIDARIA%20EN%20CASA.pdf](http://old.integracionsocial.gov.co/anexos/documentos/2020documentos/18052020_MANUAL%20OPERATIVO%20BOGOTA%20SOLIDARIA%20EN%20CASA.pdf)

Por lo expuesto, las pretensiones de la accionante encaminadas que se le brinde las ayudas económicas que los organismos predestinaron para la población afectada por el COVID-19, es evidente que no existe vulneración de derecho alguno por las entidades accionadas, pues su hogar ya fue objeto de un beneficio monetario, el cual, se le precisa a la actora, fue financiado, entre otros recursos, con las donaciones de particulares y de organismos nacionales e internacionales, según lo establece el artículo 2 del Decreto No. 093 de 2020:

*“Artículo 2: Crease el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C.- sostenimiento solidario- en el marco de la contención y mitigación del COVID-19. **El sistema se financia con los recursos apropiados en el presupuesto general del distrito, con los aportes que haga la nación u otros entes territoriales y con las donaciones de particulares y organismos nacionales e internacionales**”.* Resaltado fuera de texto por el Juzgado.

De otra parte, Juzgado destaca que el hogar de la accionante, por estar dentro de la población vulnerable y de pobreza, la cobija lo establecido en los Decretos 528 del 7 de abril de 2020 y 579 del 15 de abril de 2020, a través de los cuales se adoptaron subsidios y mecanismos para garantizar la prestación interrumpida de servicios públicos, y *“se dictan medidas transitorias en materia de propiedad horizontal y contratos de arrendamiento”*. Frente a este último, se destaca:

*1. La suspensión y ejecución de las acciones de desalojo entre el período comprendido entre la vigencia de este decreto y el treinta (30) de junio de 2020. 2. El aplazamiento de los reajustes de los cánones de arrendamiento. 3. La prórroga de contratos de arrendamiento que finalizarán en el periodo de emergencia económica, social y ecológica; serán prorrogados hasta el treinta (30) de Junio de 2020, Salvo acuerdos en contrario celebrados por las partes.*

Por tanto, las autoridades han desplegado las labores a su cargo para propender por el otorgamiento de los beneficios económicos dispuestos dentro del marco del Estado de Emergencia en favor de la afectada, lo que permite concluir a este

Despacho, en concordancia con el concepto emitido por la Procuradora, que las accionadas no han afectado las garantías constitucionales de la parte actora.

Ahora, como quiera que la Alcaldía Distrital- Secretaría de Integración Social aludió que la tutelante también reúne los presupuestos para ser beneficiaria del Subido en Especie, se invitara a la entidad para que realice las labores pertinentes a su cargo, para propender por la entrega efectiva de este beneficio en favor del hogar de la señora SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ, dado que

Finalmente, vale la pena señalar que el Gobierno, desde el 13 de abril del año en curso, ha permitido, paulatinamente, la apertura de ciertos sectores laborales:

*Decreto 531 de 2020 Artículo 3, Garantías para la medida de aislamiento, Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

*(...) numeral 18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*

*19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*

*20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

*Decreto 593 de 2020, Artículo 3, numeral 36: La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos*

*químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio*

Así las cosas, la accionante no solo ya cuenta con un beneficio económico, sino que también ella y las personas adultas que conforman su hogar, al prever ciertas excepciones al aislamiento obligatorio, cuentan con la posibilidad de desempeñarse dentro de las actividades permitidas por el Gobierno, para generar un ingreso a favor de su familia.

En consecuencia, al no vislumbrarse vulneración a los derechos fundamentales con el actuar de las entidades accionadas, se negará el amparo constitucional.

La presente providencia puede ser impugnada dentro del término señalado en el Decreto 2591 de 1991.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Cuarenta y Seis (46) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Bogotá D.C**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: NEGAR EL AMPARO** de los derechos invocados por la señora SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva.

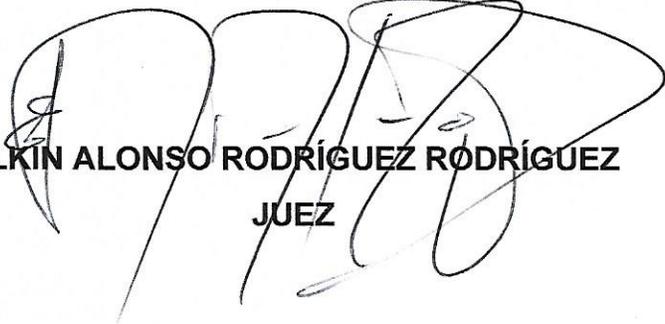
**SEGUNDO: Se invita** a la Alcaldía Distrital, para que por intermedio de la Secretaría de Integración Social, realice las labores pertinentes a su cargo, tendientes a la entrega efectiva del Subido en Especie en favor del hogar de la señora SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ.

**TERCERO: NOTIFÍQUESE** a las entidades accionadas de manera personal y al accionante por el medio más expedito, de conformidad con lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Por el medio más expedito, comuníquesele a la Defensoría del Pueblo.

SENTENCIA DE TUTELA  
EXPEDIENTE NO. 110013342-046-2020-00089-00  
ACCIONANTE: SANDRA CAROLINA ROJAS RUIZ  
ACCIONADO: NACIÓN-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS  
ACCION: TUTELA

**CUARTO:** Si esta providencia no fuese impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, **remítase** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**Notifíquese y Cúmplase,**



**ELKIN ALONSO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**  
**JUEZ**