



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO
DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA**

PROCESO: ACCIÓN DE TUTELA
RADICACIÓN No.: 110013335-012-2020-00270-00
ACCIONANTE: MARTHA HELENA BENAVIDES RODRÍGUEZ
ACCIONADOS: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL (IPES) y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL

Bogotá D.C. 23 de octubre de 2020

Procede el Despacho a decidir la acción de tutela presentada por la señora **MARTHA HELENA BENAVIDES RODRÍGUEZ** contra el **DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL (IPES)** y el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)**, para que le sean amparados sus derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, protección especial a las personas de la tercera edad, ayuda humanitaria, salud y vida.

ANTECEDENTES

Manifiesta la accionante que es una persona que tiene 63 años, de estrato uno, y que vive sola en la localidad de Usme. Es vendedora informal hace 39 años al frente de la Universidad Libre sede centro, pero su actividad se vio afectada por el cierre de dicho centro de educación superior, como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Indica que ha tratado de buscar empleo, pero es rechazada por su falta de experiencia, edad, entre otros factores. Así mismo, que no recibe ninguna clase de ayuda o auxilio gubernamental; además solicitó su inclusión en el programa de adulto mayor, y fue rechazada por su estrato y clasificación en el Sisbén.

Las anteriores situaciones, le han ocasionado un estado de estrés y desesperación, al no disponer de dinero para suplir sus necesidades de alimentación, salud, entre otros.

La señora **MARTHA HELENA BENAVIDES RODRÍGUEZ**, no aclaró o presentó prueba que permitiera evidenciar su vulnerabilidad y agotamiento de la actuación administrativa.

TRAMITE PROCESAL

Por reunir los requisitos formales del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, la tutela fue admitida por este Despacho con auto del nueve (09) de octubre de 2020, y, se requirió a la accionante por el término de un (1) día, para que informará si había solicitado ayuda humanitaria a las entidades accionadas en época de la pandemia ocasionada por el COVID-19.

CONTESTACIONES

DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ.

La Directora de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital manifiesta que la competencia para conocer de la presente acción de tutela es de la Secretaría Distrital de Integración Social, Secretaría Distrital de Desarrollo Económico. Estas entidades han sido facultadas a través del Decreto 212 de 2018, para ejercer la representación judicial y extrajudicial de Bogotá en aquellos asuntos inherentes a su objeto y funciones.

INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOCIAL (IPES)

El IPES se pronunció sobre cada uno de los hechos y derechos presuntamente vulnerados a la accionante. Considera que cada ciudadano de manera individual debe solicitar el acceso a los portafolios de servicios y ofertas para los vendedores informales que se encuentren en el registro individual de vendedores (RIVI).

Informa que la señora MARTHA HELENA BENAVIDES RODRÍGUEZ identificada con la C.C. 41.691.812, no está reconocida como vendedora informal¹ en la ciudad de Bogotá. Adicionalmente, no ha realizado petición alguna por los canales oficiales del IPES, en el periodo comprendido del 01 de enero del 2020 al 08 de octubre de 2020, como lo demuestra la certificación² emitida por la empresa de mensajería A&V EXPRESS S.A.

Bajo esas consideraciones solicita sea negada la presente acción de tutela porque la entidad no ha desconocido los derechos a la accionante y no es la competente para asignar ayudas humanitarias, bonos, aportes en dinero o especie, excepto que se encuentren inscritos en el RIVI.

Precisa que, sus competencias se encuentran definidas por el acuerdo Distrital 257 de 2006. Su misión se orienta al desarrollo económico de la ciudad a través de la creación de ofertas alternativas a la población de la economía informal que ejercen sus actividades en espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas. En el caso de los vendedores informales, para que puedan ser beneficiarios de las alternativas de reubicación y generación de ingresos deben estar inscritos previamente en el Registro Individual de Vendedores Informales (RIVI), administrado por el IPES.

El instituto señala que, el Decreto Distrital No 093 de 25 de marzo de 2020³, creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa (SBSC) para la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C, en el marco de la contención y mitigación del COVID-19. Sistema integrado por un Comité Coordinador conformado por la Secretaría Distrital de Gobierno, Secretaría Distrital de Integración Social, Secretario Distrital de Hacienda, Secretaria Distrital de Planeación y tres comités técnicos. La información del sistema es gestionada por el IPES a través de su página web que permite a los vendedores informales actualizar sus datos, y enviarlos a las secretarías distritales responsables, a fin de establecer los canales de operación.

SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO DEL DISTRITO.

En el escrito de contestación, la secretaría de la referencia se pronunció sobre cada uno de los hechos y pretensiones, oponiéndose a estas últimas. Solicita se deniegue la acción de tutela, al considerar que las medidas de mitigación para los efectos del COVID-19, buscan atender a los más necesitados. Para ello, las bases de datos que sustentan las ayudas se conforman a partir de los registros del SISBEN y de los programas gubernamentales.

Informa que, el Distrito Capital 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

¹ Folio 29 del Archivo Digital N°8.

² Documento suscrito por la señora YULY MARTINEZ LEON (f. 28. Archivo Digital N°8)

³ "Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020"

contenidas en el link: <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/salud/coronavirus/que-es-bogota-solidaria-en-casa-y-comofunciona>.

Propone la falta de legitimación en la causa por pasiva con fundamento en el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991, para lo cual describe los trece sectores que conforman la administración distrital. Tal división le asigna competencias específicas a cada entidad y, en el caso de la referencia, las funciones de la Secretaría de Desarrollo Económico no se relacionan con los hechos objeto de la demanda.

SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL

La secretaría en mención solicita que la acción de tutela sea negada, pues no se advierte acciones u omisiones a cargo de la entidad que derive en amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados. Por ello, considera la improcedencia de la acción y solicita la respectiva desvinculación.

Informa que en el caso de la señora Martha Helena Benavides Rodríguez, una vez revisada la Base Maestra del Sistema Bogotá Solidaria en Casa⁴, se puede establecer lo siguiente:

1. A la accionante le fue realizada la encuesta SISBÉN el 11 de noviembre de 2019, con una clasificación del IV en el grupo C, nivel C 17. El núcleo familiar se conforma por MARTHA ELENA BENAVIDES RODRIGUEZ, CC 41691812 y FERNANDO ENRIQUE DANDERINO BENAVIDES, CC 80726977. Quienes son residentes en la calle 81B sur N° 13B este – 37, pertenece al polígono focalizado en USME03 de la focalización 2.
2. De acuerdo a la información consignada en el numeral anterior, la tutelante y su núcleo familiar cumplen con los criterios de priorización definidos en el manual operativo del Sistema Distrital Bogotá Solidaria, en el rango definido para población vulnerable. Por ello, ha sido beneficiaria de las siguientes transferencias: (i) Primer ciclo, el día 30 de abril de 2020 a través de Efecty por \$178.000, (ii) Segundo ciclo, el día 02 de julio de 2020 a través de Daviplata por \$160.000, y (iii) Tercer ciclo, el día 30 de julio de 2020 a través de Daviplata por \$160000.

Así mismo, advierte que el señor MANUEL CASTRO GALINDO está activo en el proyecto 1099 en la Subdirección Local de Fontibón modalidad apoyo económico tipo C desde el 29 de agosto de 2019⁵.

De acuerdo a lo anterior, la señora Martha Helena Benavides Rodríguez y su núcleo familiar fueron beneficiarios del canal de transferencias monetaria por parte del Distrito⁶.

Con relación a la condición de la tercera edad y vulnerabilidad socioeconómica, la señora MARTHA HELENA BENAVIDES RODRÍGUEZ no ha elevado solicitud alguna ante la mencionada Secretaría. Además, aclara que no cumple los requisitos para acceder a las ayudas otorgadas en el marco del Proyecto 7770⁷, al registrar en el Sisbén un puntaje de 55.82. Clasificación que la excluye para ser beneficiaria del programa, por cuanto, la persona debe disponer de un puntaje igual o inferior a 43,63.

Finalmente, la Secretaría Distrital de Integración Social manifiesta que no es la Entidad competente para atender temas concernientes a ayudas a los vendedores

⁴ Informe rendido por la Secretaría Distrital de Planeación (Archivo digital N°. 10.3. INFORME SDP 2020-00270).

⁵ Memorando Radicado N° I2020027640 del 13 de octubre de 2020 (Archivo digital N°. 10.2. I2020027640)

⁶ Beneficiaria del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en casa.

⁷ Compromiso con el Envejecimiento Activo y una Bogotá Cuidadora e Incluyente.

informales. Esta función es responsabilidad de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, a través del Instituto Para la Economía Social – IPES.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL - DPS

La entidad en relación manifiesta que, no ha desplegado actuación u omisión que genere una presunta amenaza a los derechos fundamentales de la accionante. Una vez consultada la herramienta de gestión documental, la demandante no ha elevado ninguna clase de solicitud, ni obran peticiones remitidas por otras entidades. Por ello requiere sean negadas las pretensiones de la acción de tutela, y se le desvincule por falta de legitimación en la causa por pasiva.

De otro lado, el DPS informa que la accionante no es beneficiaria de los programas sociales sobre los cuales dicha entidad realiza las respectivas transferencias monetarias: familias en acción, jóvenes en acción, devolución del IVA, ingreso solidario y protección del adulto mayor.

Finalmente, con relación al ingreso solidario, la señora Martha Helena Benavides Rodríguez no es una potencial beneficiaria, por no cumplir con el respectivo puntaje del SISBÉN definido por el Departamento Nacional de Planeación.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde al Despacho determinar si las entidades accionadas han vulnerado los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna, protección especial a las personas de la tercera edad, ayuda humanitaria, salud y vida de la señora MARTHA HELENA BENAVIDES RODRÍGUEZ, o si por el contrario han otorgado ayudas humanitarias a la actora o su núcleo familiar a raíz de la crisis sanitaria decretada por la pandemia ocasionada por el virus Covid-19.

CONSIDERACIONES

Derechos Fundamentales al Mínimo Vital y Dignidad Humana.

El derecho al mínimo vital ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional como un aspecto de naturaleza fundamental relacionado con la dignidad humana, pues establece que el Estado social de derecho está llamado a garantizar las condiciones materiales más elementales de subsistencia⁸.

El Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica decretado por el virus denominado covid-19.

El Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, señala que cuando sobrevengan hechos diferentes a los establecidos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el presidente de la República, con la firma de todos sus ministros podrá declararlo por períodos hasta de 30 días en cada caso, que sumados no podrá exceder de 90 días calendario.

Con fundamento en dicha norma, el Gobierno Nacional expidió, entre otros, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el

⁸ Sentencia T-575 del diez (10) noviembre de mil novecientos noventa y siete (1997). M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

término de 30 días calendario, con el fin de conjurar la crisis, e impedir la extensión de los efectos de la pandemia por el COVID-19.

Con el fin de unificar las medidas adoptadas, se profirió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, a partir de 25 de marzo de 2020, y se limitó totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, salvo las excepciones allí expuestas. Medidas que fueron prorrogada a través de los siguientes Decretos: Decreto 531 del 8 de abril, Decreto 593 del 24 de abril, Decreto 636 del 06 de mayo, Decreto 689 del 22 de mayo, Decreto 749 del 28 de mayo, Decreto 847 del 14 de junio, Decreto 878 del 25 de junio, Decreto 990 del 9 de julio y Decreto 1076 del 28 de julio.

Posteriormente, el Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020 adoptó la medida de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable. Además, prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de esta anualidad, conforme lo consignado en la Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020, emanada del Ministerio de Salud y la Protección Social. Disposiciones que también fueron acatadas en el ámbito Distrital, a través de los decretos 193 del 26 de agosto y 207 del 21 de septiembre de 2020⁹, que buscan la reactivación económica y social, fijando condiciones para su desarrollo y precisando las actividades no permitidas.

Entrega de ayudas humanitarias a la población más vulnerable.

El Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario. Autorizó al Gobierno Nacional a realizar la entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias, entre otras, en favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, compensación del impuesto sobre las ventas -IVA y la transferencia del Ingreso Solidario, con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales causados a la población más vulnerable del país por la crisis de la Pandemia del virus Covid-19.

Por su parte, la Alcaldía Mayor de Bogotá, mediante el Decreto 093 del 2020¹⁰, dispuso recursos y acciones dirigidas a los sectores informales y creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa¹¹, para el sostenimiento solidario de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá, en el marco de la contención y mitigación del virus COVID19, compuesto por transferencias monetarias, bonos canjeables por bienes y servicios y subsidios en especie.

CASO EN CONCRETO.

La señora MARTHA HELENA BENAVIDES RODRÍGUEZ interpuso acción de tutela, con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales, al mínimo vital, vida digna, protección especial a las personas de la tercera edad, ayuda humanitaria, salud y vida los cuales considera vulnerados por las entidades accionadas, debido a la pandemia derivada por el covid-19. Sostiene que le ha sido imposible trabajar en su acostumbrado lugar de venta ambulante, y obtener sus habituales ingresos para cubrir sus necesidades personales y familiares. Además, manifiesta que no ha

⁹ "Por medio del cual se imparten las instrucciones necesarias para preservar el orden público, dar continuidad a la reactivación económica y social de Bogotá D.C., y mitigar el impacto Causado por la pandemia de Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) en el periodo transitorio de nueva realidad"

¹⁰ "Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020"

¹¹ Decreto 093 de 25 de marzo de 2020

recibido auxilio alguno por parte de las autoridades accionadas, a pesar de su estrato social y clasificación en el Sisbén.

Una vez analizada por el Despacho la respuesta brindada por la Secretaría Distrital de Integración Social, se evidencia que la señora MARTHA HELENA BENAVIDES RODRÍGUEZ, es beneficiaria de las transferencias monetarias del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa. De acuerdo con las pruebas relacionadas por la entidad, las transferencias fueron colocadas en modalidad de giro de la siguiente manera:

- (i) Primer ciclo, el día 30 de abril de 2020 a través de Efecty por \$178.000,
- (ii) Segundo ciclo, el día 02 de julio de 2020 a través de Daviplata por \$160.000, y,
- (iii) Tercer ciclo, el día 30 de julio de 2020 a través de Daviplata por \$160000.

Lo anterior, se comprueba en el archivo digital 10.3 “informe SDP 2020-00270” expedido por la Secretaría de Planeación.

Adicionalmente advierte la entidad que, consultada la información respecto al núcleo familiar, establece que el señor Manuel Castro Galindo está activo en el proyecto 1099 en la Subdirección Local de Fontibón modalidad apoyo económico tipo C desde el 29 de agosto de 2019, visto en Memorando Radicado N° I2020027640 del 13 de octubre de 2020¹².

Cabe resaltar que, la accionante no se encuentra reconocida como vendedora informal en ninguna localidad de Bogotá, según el registro individual de vendedores –RIVI-, administrado por el IPES. Esta entidad informa que la señora MARTHA HELENA BENAVIDES RODRÍGUEZ, no ha realizado petición o requerimiento en el periodo comprendido del 01 de enero del 2020 al 08 de octubre de 2020 en sus canales oficiales. Lo anterior se acredita con la certificación emitida por la empresa de mensajería A&V EXPRESS S.A, obrante a folio 28 del archivo digital N°8.

El Despacho observa que la actora tampoco allegó prueba alguna de haber realizado petición de registro ante el IPES, Secretaría de Planeación Distrital y/o ante el Departamento Administrativo de Prosperidad Social, que opera la Base Maestra del Sisbén a pesar de habersele requerido en el auto admisorio.

Por los motivos expuestos, se negará la presente acción de tutela, al evidenciar que el núcleo familiar de la señora MARTHA HELENA BENAVIDEZ RODRIGUEZ, es beneficiario de las transferencias monetarias del Sistema Distrital Bogotá Solidaria, y estar el señor FERNANDO ENRIQUE DANDERINO BENAVIDES, activo en el proyecto 1099 en la Subdirección Local de Fontibón modalidad apoyo económico tipo C desde el 29 de agosto de 2019. Aunado a lo anterior, si bien la acción de tutela no exige formalidades, el principio de la carga de la prueba, en materia de esta acción, implica que quien instaure este mecanismo de defensa judicial, por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales, tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones, sin perjuicio que la misma se invierta cuando existe un estado de indefensión o la imposibilidad fáctica o jurídica de probar los hechos que se alegan.

Como la pretensión de la accionante era lograr ayuda económica por su condición de vendedora ambulante afectada por la pandemia, el Despacho denegará las pretensiones habida cuenta que estas ayudas solo se ofrecen a quienes están inscritos en el registro individual de vendedores (RIVI) y han diligenciado la respectiva solicitud, requisitos que no cumple la demandante.

¹² Archivo digital N°. 10.2. I2020027640.

En mérito de lo expuesto el **Juzgado Doce Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, Sección Segunda**, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: *Negar* la acción de tutela solicitada por la señora MARTHA HELENA BENAVIDEZ RODRIGUEZ, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: *Notificar* la presente sentencia en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 a las partes.

TERCERO: *Advertir* que este fallo puede ser impugnado, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, sin perjuicio de su cumplimiento.

CUARTO: *Remitir* el expediente a la Honorable Corte Constitucional, sino es apelado, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE.



YOLANDA VELASCO GUTIERREZ
JUEZ