

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co

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

RADICADO: 2020-0028

ACCIONANTE: ELIZABETH TORRES GÓMEZ

ACCIONADAS: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

VINCULADAS: SECRETARÍA DISTRITAL DE INTEGRACIÓN SOCIAL e INSTITUTO PARA LA ECONOMÍA SOLIDARIA

Surtido el trámite pertinente, procede el despacho a resolver la acción constitucional de la referencia, previo estudio de los siguientes,

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN DE AMPARO

1. La señora **Elizabeth Torres Gómez** (nombre tomado su documento de identificación aportado durante el trámite de la acción), concurrió en sede de tutela solicitando el amparo de sus derechos al mínimo vital y a la dignidad humana, que estima conculcados por la nación en cabeza de la Presidencia de la República y por la Alcaldía Mayor de Bogotá, en virtud de que debido al aislamiento social obligatorio impuesto con motivo de la pandemia del coronavirus no ha podido laborar ni recibir ingresos básicos para su subsistencia, así como tampoco recibe auxilio económico estatal de ningún tipo, ni tiene a quién reclamarle alimentos para su subsistencia.

Esgrimió que se desempeña en oficios varios en casas de familia en diferentes localidades de la ciudad de Bogotá, actividad de la que depende económicamente de forma exclusiva para cubrir sus necesidades básicas y familiares, pero que desde el 19 de marzo de este año no ha podido realizar por cuanto se decretó la limitación total a la libre circulación en la ciudad y desde el 22 de marzo en todo el país, sin que la actividad laboral a que se dedica como independiente, por la que percibía ingresos por día trabajado, esté dentro de alguna de las excepciones previstas en los decretos que

así lo dispusieron, de suerte que desde entonces no ha podido ejercerla ni obtener ingreso alguno.

2. Con sustento en lo anterior solicitó que (i) se le entregue en forma efectiva e inmediata ayuda humanitaria que le permita satisfacer su mínimo vital personal y familiar mientras dure el aislamiento social decretado y (ii) se establezca y se le entregue en forma efectiva una renta básica sin condicionamientos durante el mismo término; (iii) igualmente, que una vez superadas las causas que originaron el aislamiento social se le provean los medios económicos necesarios y suficientes para reiniciar su actividad laboral truncada por las medidas gubernamentales. También (iv) solicitó que se ordene a la procuraduría que conozca y se pronuncie sobre las fallas presentadas por las entidades accionadas. La primera de dichas solicitudes la elevó también como medida provisional.

TRÁMITE ADELANTADO

Asignada en principio la acción al Tribunal Superior de Bogotá, dicha Corporación la rechazó por competencia, que atribuyó a los Juzgados Civiles del Circuito, correspondiendo su reparto a esta sede judicial, que por proveído de 11 de mayo de 2020, la admitió, ordenando oficiar a las entidades accionadas, para que en el término de dos (2) días ejercieran su derecho de defensa y remitiera copia de la documentación que guardara relación con la petición, acompañando un informe detallado sobre los hechos aquí ventilados. Se vinculó por pasiva igualmente a la Secretaría Distrital de Integración Social y al Instituto Para la Economía Solidaria del Distrito.

De otra parte se requirió a la accionante para que suscribiera de cualquier manera el escrito de tutela que interpuso, a lo que dio contestación y cumplimiento el día 12 de mayo siguiente, en memorial en el que reiteró sus peticiones.

Además, se negó la medida provisional solicitada por no hallar cumplidos los requisitos del artículo 7 del Decreto 2591 de 1991.

DE LA CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS

1. Por conducto de apoderada judicial, **el Presidente de la República y el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**, se opusieron a la prosperidad de la acción constitucional de la referencia, porque a su juicio la misma es improcedente teniendo en cuenta que esta acción supone la lesión de derechos

fundamentales por acción u omisión de autoridad pública, y dichas autoridades no han amenazado o vulnerado los derechos de la actora.

Recordó a renglón seguido que el presidente de la República ha adoptado todas las medidas necesarias para evitar la propagación del Covid-19, decretando el estado de emergencia económica, social y ecológica con sustento en lo establecido en el artículo 215 de la Constitución Política, mencionando las medidas que se han dispuesto en materia de salud y vida, dentro de las que destacó la autorización al Gobierno Nacional de realizar la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor y Jóvenes en Acción; que para trabajadores independientes e informales en situación de pobreza no incluida en aquéllos beneficios, se creó el Programa de Ingreso Solidario, o bien la compensación del IVA; adicionalmente, que se permitió el retiro de cesantías, el beneficio de protección al cesante y otros beneficios para los trabajadores y cesantes, a la par que se tomaron medidas en materia de contratos de arrendamiento y del acceso y la prestación de servicios públicos domiciliarios. Todas estas determinaciones, adujo, se basan en la solidaridad y demuestran que el Gobierno Nacional ha sido suficiente, diligente, presto y oportuno *“en las ayudas brindadas a los colombianos”*, de las que advirtió además que solo pueden ser analizadas en constitucionalidad por la Corte Constitucional.

Pidió por lo anterior declarar la improcedente la acción pues no es un hecho notorio la presunta lesión de derechos fundamentales, lo que debe ser demostrado por el accionante, que aquí no cumplió esa carga.

Arguyó también falta de legitimación en la causa por pasiva pues, dadas las funciones constitucional y legalmente determinadas para ambas autoridades, no están llamadas a resistir las pretensiones de amparo elevadas.

Por último, señaló que la accionante se encuentra en la misma situación que *“la mayoría de colombianos de toda condición social esté soportando en mayor o menor medida. Y es que TODOS estamos asumiendo el costo social, familia, económico y laboral que traen consigo las medidas tomadas para hacerle frente a la COVID-19 en el país...”*, por lo que deviene irregular la solicitud pues según el artículo 13 de la Constitución Nacional, el estado debe promover condiciones de igualdad pero para grupos marginados o discriminados.

2. La **Secretaría Distrital de Integración Social**, tras mencionar sus objetivos y funciones, destacar el énfasis en la prestación de servicios sociales básicos para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, así como los proyectos a través de los cuales prestan sus servicios de manera general, y las específicas creadas durante la cuarentena obligatoria, como es el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa como forma de sostenimiento solidario y que opera mediante transferencias monetarias, la entrega de bonos canjeables por bienes y servicios o subsidios en especie. Explicó que para ser beneficiario de estas modalidades se establecieron criterios de focalización y priorización, para lo que tienen en cuenta las familias y personas inscritas en el Sisben y en el índice de Bogotá Solidaria, que opera Planeación Distrital, aunque se evidenció que resultó insuficiente, por lo que se han venido ampliando las modalidades de focalización, sin que se haya sin embargo logrado cubrir la totalidad de los mapas de pobreza.

Sobre el caso concreto, informó que la accionante no se encuentra registrada en la base de datos maestra utilizada por el Sistema Bogotá Solidaria, así como tampoco se halló la dirección que registró como perteneciente a algún polígono focalizado; informó además que ella no registra solicitudes de servicios misionales y que tampoco reúne los requisitos para acceder a ninguna de las modalidades de subsidios que brinda *“al estar excluida del proceso de focalización señalado precedentemente”*.

Indicó que la entidad está ajustando su proceder a los procedimientos establecidos y que la acción de tutela para reclamar ayudas humanitarias o una renta básica sin condicionamientos desconoce el principio de igualdad de las personas que por sus condiciones materiales deben ser atendidos de manera prioritaria, bajo el entendido que a través de la acción de amparo no se puede suplir los procedimientos legalmente establecidos para otorgar ayudas humanitarias. Enfatizó que el juez de tutela no puede ordenar el ingreso inmediato a los beneficios que se otorgan *“toda vez que en el marco de la acción constitucional no cuenta con los elementos de juicio suficientes para concluir, que en efecto las condiciones del accionante ameritan un trato diverso al de quienes efectivamente se encuentran identificados y caracterizados conforme a los procesos de focalización referenciados anteriormente”*.

3. El **Instituto para la Economía Social –IPES-**, por su parte, solicitó la desvinculación de la entidad pues no guarda relación su actuar con los hechos que se aducen violentan los derechos de la actora, para lo que recordó cuál es su objeto y cuáles sus funciones, recordando los planes que la entidad tiene para con los vendedores ambulantes que se encuentren inscritos en el Registro Individual de Vendedores Informales. Preciso que como la actora apuntó realizar oficios varios en

casas, su actividad no tiene ninguna relación con las que conoce la entidad, alusivas a vendedores informales en el espacio público, agregando que no aparece registrada en la base de datos como vendedora ambulante, pero que requerirlo puede efectuar el trámite pertinente para ello. Por todo lo anterior concluyó la falta de legitimación en la causa por pasiva de la entidad.

4. La accionada Alcaldía Mayor de Bogotá no emitió pronunciamiento alguno dentro del término concedido para tal fin.

CONSIDERACIONES

1. En principio, debe decirse que la acción de tutela se encuentra consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, como un mecanismo para la protección inmediata de los derechos fundamentales de las personas naturales o jurídicas cuando estos resulten vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas y, excepcionalmente, por los particulares, siempre que no se cuente con otro mecanismo judicial para su salvaguarda.

Acorde con esa naturaleza y características, de manera preliminar deben analizarse los presupuestos de procedencia de la acción.

1.1. Como la acción objeto de pronunciamiento puede ser formulada por cualquier persona que crea vulnerados sus derechos inalienables, como precisamente aquí ocurre con la señora Elizabeth Torres Gómez, resulta acreditada la legitimación en la causa por activa.

1.2. Ahora bien, se encuentra legitimada en la causa por pasiva toda autoridad pública y extraordinariamente particulares, siempre que presten un servicio público y su proceder afecte grave y directamente el interés del (los) peticionario (s), o bien encontrándose condición de subordinación o indefensión.

En el caso de la referencia, se vislumbra tal legitimación en cabeza de la Presidencia de la República y de la Alcaldía Mayor de Bogotá, de la que también forman parte las dependencias vinculadas, como autoridades públicas que son.

1.3. La eficiencia de la acción de tutela como medio de amparo superior encuentra su origen en la aplicación del principio de la inmediatez, presupuesto de procedencia, dado que el objetivo primordial de tal instrumento se encuentra en la protección actual, inmediata y efectiva de derechos fundamentales. Bajo ese

escenario, la jurisprudencia constitucional ha establecido que, siendo el elemento de la inmediatez ineludible obligación, la acción de tutela y su ejercicio deba ser oportuno y razonable.

Dicho ello, se comprueba por el despacho que la vulneración de los derechos que reclama la accionante deviene de la imposibilidad de percibir ingresos que aduce afronta desde el pasado mes de marzo, tiempo que se encuentra razonable para la proposición de la acción, de donde surge superado este requisito.

1.4. De otra parte, ha de resaltarse el carácter residual y subsidiario de esta acción dado que el sistema judicial prevé diversos mecanismos de defensa ordinarios a los que pueden acudir las personas para la protección de sus derechos. En este sentido, el juez de tutela debe observar con estrictez cada caso concreto y determinar la existencia o no de otro medio judicial que sea idóneo para proteger el derecho amenazado o vulnerado.

En el presente evento, Elizabeth Torres Gómez acude a la acción constitucional de tutela para reclamar la entrega de ayudas humanitarias y de una renta básica, pedimentos frente a los cuales el ordenamiento jurídico no contempla otro medio de defensa judicial, de donde resulta forzoso concluir que se satisface el presupuesto de subsidiariedad.

2. Superados estos presupuestos de la acción, se adentra esta sede judicial al análisis de fondo de la acción, iniciando por la pretensión de una renta básica que se reclama por la accionante en el caso bajo estudio, destacándose de entrada sí que aunque en la actualidad estamos en estado de emergencia económica, social y ecológica, decretado por el Gobierno Nacional, tal excepción no obsta para el amparo de los derechos fundamentales como los que se analizan en la acción constitucional de amparo, como bien lo ordena el propio artículo 214 de la Carta¹.

2.1. Pues bien, se trata esta renta de una asignación mensual que el estado otorga a las personas de manera periódica, existiendo una variedad de formas en que ha sido entendido y materializado este mecanismo, como puede ser el que se otorgue a toda la población, sin distingo, o a sectores de ella que tengan mayor precariedad y

1 Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones: (...) 2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

dificultades de acceso a ingresos para sus subsistencia; así por ejemplo, puede ser que se le confiera a todos los ciudadanos, por el solo hecho de formar parte de una sociedad, o bien únicamente a población vulnerable como las personas con algún tipo de limitación física, mental o sensorial. También puede ser que se le confiera según su relación con el mundo laboral, esto es, porque estén desempleados o por cuanto sus ingresos no superen determinado monto, evento este último en el que se les podrá otorgar rentas completas o proporcionales hasta alcanzar el tope determinado como mínimo. A la primera de tales formas se le denomina Renta Básica Universal², a las demás, renta básica.

También puede determinarse que la renta se entregue sin retribución alguna, caso en el que se le denomina renta sin condiciones, o bien exigiendo algún tipo de contraprestación a cambio.

2.2. Desde el pensamiento liberal clásico, la formulación de la renta básica puede entenderse como una de las formas creadas a lo largo de la historia, con el propósito de reorganizar la sociedad para hacerla más equitativa, menos desigual, entendiendo que el bienestar individual es, a su vez, el bienestar común, esto es, que no puede haber comunidad próspera sobre la base de individuos en pobreza tal que estén impedidos de subsistir dignamente.

2.3. No se trata de una institución nueva. Varios países han adoptado como política la entrega de una renta mínima los ciudadanos, en algunos países sin distingo o de manera universal, como es el caso de Finlandia y del estado norteamericano de Alaska (este con el tiempo de experiencia más largo), y en otros para ciertas poblaciones vulnerables, como los menores de edad (Argentina) o a los adultos mayores (como en México). Su análisis y posibilidad de implementación van en incremento de manera globalizada en diversas latitudes; Suiza por ejemplo para el año 2016 elevó un referendo con ese propósito, que sin embargo no logró el umbral proyectado.

² “La **renta básica universal (RBU)**, **Ingreso Básico Universal (IBU)**, **renta básica incondicional (RBI)** o **ingreso ciudadano**, es una forma de sistema de seguridad social en la que todos los ciudadanos o residentes de un país reciben regularmente una suma de dinero sin condiciones.² Se recibe desde el gobierno o alguna otra institución pública, además de cualquier ingreso recibido de otros lugares. La recibe todo miembro de pleno derecho o residente de la sociedad incluso si no puede o quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre e independientemente de cuáles puedan ser las otras posibles fuentes de renta y sin importar con quién viva.²

En el contexto de la pandemia por coronavirus de 2019-2020, distintos países alrededor del mundo, el **Foro Económico Mundial** (World Economic Forum, WEF) e incluso el Papa se han pronunciado a favor de la implementación de un Ingreso Básico Universal.”. Tomado de: https://es.wikipedia.org/wiki/Renta_b%C3%A1sica_universal#cite_note-4

Y estas realidades son todas anteriores a la existencia de la crisis actual que afronta el mundo entera por cuenta de la pandemia por el Covid19, en todos los casos en aras de redistribuir las riquezas, aminorar la pobreza y procurar la igualdad social, circunstancias estas que aparecen ahora exacerbadas durante la pandemia que obliga a los ciudadanos del mundo a permanecer en sus casas, sin posibilidades o con mengua de las mismas para laborar normalmente y conseguir así sus ingresos en los sistemas económicos capitalistas, lo que pone de presente que Colombia está en mora de empezar su estudio, evaluar su viabilidad y avizorar si, por medio de la renta básica se puede contribuir a esos propósitos que, acorde con la Constitución Nacional, son fines esenciales del estado colombiano.

2.4. También importa recabar que, al pensarlo a largo plazo, la entrega de dineros a las familias para que puedan cubrir sus necesidades básicas, a la postre genera el movimiento de la producción económica, al contar ahora con recursos que les permitan ingresar y con mayor amplitud a la demanda en el mercado, lo que hace que la medida redunde en ventajas también desde ese punto de vista. Obsérvese en este punto y ya para la época actual, cómo la mayoría de medidas adoptadas por el gobierno nacional para afrontar la crisis económica derivada del confinamiento obligatorio, se ha orientado a capitalizar o solventar las empresas, es decir, la oferta; pero dentro del movimiento económico que impera en el país, es necesario que fluctúen oferta y demanda para su desenvolvimiento idóneo; luego, también desde el punto de vista económico existen razones que sustentan la viabilidad de la concesión de la renta básica, tanto de manera general, como para la superación de la depresión que la coyuntura por la que atraviesa el país ha generado y continuará generando hasta que sea posible retornar a la normalidad o no sean necesarios el aislamiento y el confinamiento sociales.

2.5. Todo lo anterior se plantea claro está desde un punto de vista teórico y para una mayor ilustración de lo que la renta básica significa, pero de modo pedagógico si se quiere, pues no se tiene la virtud aquí de incidir en políticas públicas, sino únicamente en el análisis particular de los casos concretos que trasciendan al campo constitucional, dado el carácter *inter partes* que ostenta la acción de amparo ante los jueces y juezas de tutela, sin perjuicio claro está de lo que a nivel comunitario o con efecto *inter comunis* pudiese más adelante decidir con amplitud la Corte Constitucional, máxime cuando podría advertirse que la desigualdad social que implica la falta de oportunidades laborales y el alto número de desempleo y de empleo informal no son producto de la pandemia que se vive en la actualidad, sino que datan de mucho tiempo atrás y requieren, en ese sentido, soluciones de fondo y radicales que propugnen por un equilibrio en la sociedad, de modo que no se lesione ni ponga en

riesgo el derecho al mínimo vital de los colombianos. Igualmente, sin perjuicio de que incluso de manera autónoma el Gobierno Nacional analice la temática y encuentre en ella una solución para afrontar tanto la crisis que impone miseria a tantos colombianos, como la misma condición en tiempos de normalidad.

Visto así, quizás pueda postularse el derecho a la renta básica como un derecho fundamental autónomamente dentro del sistema económico capitalista, tema del que sin embargo, por las limitaciones que a esta juzgadora concierne la presente acción, ya descritas, no será materia de hondo análisis, más que los planteamientos izados líneas precedentes.

2.6. En Colombia también ha tenido ya aplicabilidad esta figura, concretamente la de la renta básica universal, que se aplica sin condición o retribución alguna, como se definió a favor de los reinsertados del entonces grupos armado guerrillero FARC-EP, como parte de su proceso de reincorporación, reconociéndole un asignación mensual durante 24 meses , siempre y cuando el reinsertado no tuviera vínculo contractual alguno que le generara ingresos. Sobre dicho acuerdo de La Habana, se pronunció la Corte Constitucional, resaltando su favorabilidad en el proceso de reincorporación, en los siguientes términos:

“Sobre los beneficios económicos reconocidos a los miembros de las FARC-EP, como son la asignación única de normalización, la renta básica, el apoyo económico para proyectos productivos y los pagos al sistema de protección social en salud y vejez, los mismos son, concretamente, un componente de las garantías mínimas de subsistencia, en cuanto le permite a los excombatientes y a sus familias el acceso a bienes y servicios básicos durante la fase inicial del proceso de reincorporación. Por su parte, los beneficios sociales, materializados en los programas y proyectos productivos -individuales y colectivos-, el seguro de vida y los planes sociales específicos, son medidas complementarias a las anteriores con las que se busca crear las condiciones para la recuperación y estabilidad económica de los excombatientes y sus familias, y para la implementación de medios de vida que reduzcan el riesgo de reincidencia en la criminalidad

En cuanto a la asignación única de normalización, se trata, como se ha dicho, de un apoyo económico que se entrega por una sola vez a cada beneficiario, equivalente a dos millones de pesos (\$2.000.000), el cual le va a permitir atender sus necesidades más inmediatas tras la finalización de las Zonas Veredales. A tal medida, se acompaña una renta básica, que se entrega por un periodo de 24 meses, equivalente al 90% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente, y que solo se pagará si el beneficiario no cuenta con un vínculo de trabajo que le genere ingresos. Dicha renta, como su nombre lo indica, le permite a su destinatario contar con un ingreso fijo mensual por el término

señalado, otorgándole cierto nivel de estabilidad económica mientras se surte su proceso de reincorporación social y se logra una reubicación laboral que le asegure una subsistencia digna independiente.”³

En dicha decisión se avaló igualmente la orden transitoria de que, mientras operaba la administración fiduciaria de la ARN (Agencia de Reincorporación y la Normalización), los dineros fueran dispuestos a favor de esta directamente por el gobierno nacional.

3. Ubicando la problemática en el contexto nacional constitucional, ha de recordarse que según el artículo 2 de la Constitución Política, *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”* (Énfasis del Juzgado).

Desde su mismo preámbulo, en la Carta Política que nos rige se estatuyó la garantía de la vida como principio y deber estatal, cuando la Asamblea Nacional Constituyente, declaró como finalidad el *“asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo (...)*”. Es diáfano entonces que la protección a la vida y los derechos de las personas, es orientación, fin y objetivo en sí mismos, del estado social y democrático de derecho que constituye esta nación.

3.1. En desarrollo de tales pilares y de los derechos que de allí emanan, se ha definido el derecho al mínimo vital como la prerrogativa que implica que una persona tenga posibilidad material de satisfacer sus necesidades mínimas,; apuntala así, como la renta básica a que se ha venido haciendo alusión, desde el punto de vista individual, a garantizar la supervivencia elemental de la persona en condiciones de dignidad y, desde lo colectivo, a reducir los niveles de pobreza, miseria y desigualdad sociales.

³ Corte Constitucional, sentencia C-569 de 2017.

Siendo así el centro de la controversia puesta en conocimiento de esta sede judicial, es útil referir lo que a su respecto ha dicho la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el siguiente tenor:

“Esta Corporación ha señalado reiteradamente, acerca del contenido y alcance del concepto del mínimo vital, señalando que está compuesto por aquellos “requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia”, especialmente en lo relacionado con su alimentación, vestido, educación, vivienda y seguridad social⁴. Así mismo, la jurisprudencia Constitucional ha precisado que el mínimo vital es una “institución de justicia elemental que se impone aplicar, como repetidamente lo ha hecho la Corte Constitucional, en situaciones humanas límites producidas por la extrema pobreza y la indigencia cuando quiera que frente a las necesidades más elementales y primarias, el Estado y la sociedad no responden de manera congruente y dejan de notificarse de las afectaciones más extremas de la dignidad humana”⁵.

La atención que le ha prodigado la jurisprudencia a esta garantía constitucional no resulta caprichosa ni arbitraria, dado que el mínimo vital es 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”⁶ y en una salvaguarda de las condiciones básicas de subsistencia, puesto que “sin un ingreso adecuado a ese mínimo no es posible asumir los gastos más elementales, como los correspondientes a alimentación, salud, educación o vestuario, en forma tal que su ausencia atenta en forma grave y directa contra la dignidad humana.”⁷

Por la importancia que comporta el concepto de mínimo vital en nuestro sistema constitucional, la Corte ha sido cuidadosa en identificar los criterios con los cuales establecer una afectación en un caso concreto. Lo anterior, porque es indispensable evitar su desnaturalización, ya sea por extralimitaciones en su alcance o por interpretaciones demasiado restringidas.

De esta manera, la jurisprudencia constitucional en reiteradas ocasiones, ha formulado una serie de hipótesis fácticas mínimas, con las cuales es posible establecer la vulneración de esta garantía. La sentencia T-148/2002 identificó estas subreglas, las cuales fueron expresadas de la siguiente manera:

- i. Cuando existe un incumplimiento salarial.*
- ii. Cuando el incumplimiento afecta el mínimo vital del trabajador*
 - a. Puede presumirse la afectación al mínimo vital, si el incumplimiento es prolongado o indefinido*
 - b. Se entiende por incumplimiento prolongado o indefinido, aquel que se extiende por más de dos meses, con excepción de aquella remuneración equivalente a un salario mínimo,*
 - c. Los argumentos económicos, presupuestales o financieros no justifican el incumplimiento salarial*
 - d. Aún cuando se comprueben las anteriores hipótesis, no se entiende afectado el mínimo vital, cuando se demuestra que la persona posee otros ingresos o recursos con los cuales puede atender sus necesidades primarias vitales y las de su familia.*

4 Ver sentencias T-426/1992, T-011/1998, T-384/1998 y T-100 /1999.

5 SU-225/1994.

6 T-772/2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

7 Sentencia T-818/2000.

Como puede observarse, un presupuesto *prima facie* necesario para que proceda la protección, consiste en que la relación existente entre el perjudicado y quien afecta su mínimo vital sea de carácter laboral.

Excepcionalmente, y dependiendo de los hechos y circunstancias del caso concreto sometido a estudio, la Corte ha aceptado que la acción de tutela proceda en otros eventos, como por ejemplo cuando existe de por medio una relación de tipo contractual⁸ o cuando medidas de carácter policivo limitan desproporcionadamente los medios de subsistencia de un grupo de personas⁹.¹⁰

3.2. Del mismo modo, se ha enfatizado en la relevancia que adquiere este derecho en tratándose de población vulnerable, entre otras respecto de las personas de la tercera edad, al señalar lo siguiente:

“El derecho al mínimo vital ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional como un aspecto de naturaleza fundamental relacionado con la dignidad humana y que es especialmente relevante cuando su titular es una persona de la tercera edad. Al respecto ha dicho la jurisprudencia que:

El principio constitucional de dignidad humana, sobre el que se establece el Estado social de derecho sirve de fundamento al derecho al mínimo vital, cuyo objeto no es otro distinto del de garantizar las condiciones materiales más elementales, sin las cuales la persona arriesga perecer y quedar convertida en ser que sucumbe ante la imposibilidad de asegurar autónomamente su propia subsistencia.

Con arreglo a los imperativos de la igualdad material, la Carta reconoce que si bien el derecho fundamental al mínimo vital es predicable de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad, existen determinados sectores de la población que, en razón de su mayor vulnerabilidad, son susceptibles de encontrarse, con mayor facilidad, en situaciones que comprometan la efectividad de su derecho. De ahí que algunas normas de la C.P., consagran la obligación del Estado de otorgar una especial protección a los grupos más vulnerables de la población.

En otras palabras, la Constitución Política contempla una serie de sujetos necesitados de un “trato especial” en razón de su situación de debilidad manifiesta. El régimen de favor comprende a personas o colectivos indefensos que merecen una particular protección del Estado para que puedan desplegar su autonomía en condiciones de igualdad con los restantes miembros del conglomerado social, y no se vean reducidos, con grave menoscabo de su dignidad, a organismos disminuidos y oprimidos por las necesidades de orden más básico.

En particular, a este grupo pertenecen las personas de la tercera edad, quienes al final de su vida laboral tienen derecho a gozar de una vejez digna y plena (C.P. artículos 1º, 13, 46 y 48). En relación con estas personas, la Corte ha sentado la doctrina del derecho fundamental a la seguridad social. Así se le ha dado preciso alcance al mandato constitucional de defender, prioritariamente, el mínimo vital que sirve, necesariamente, a la promoción de la dignidad de los ancianos (C.P., artículos 1º, 13, 46 y 48).^[23]

8 Cfr. Sentencia T-735 de 1998. En esa ocasión, la Corte señaló que en un proceso de intervención a una entidad financiera, puede protegerse el mínimo vital de los ahorradores si se llega a comprobar que las medidas adoptadas en casos específicos, efectivamente ponen en peligro su vida, por ser personas de la tercera edad que dicen carecer de recursos para subsistir.

Cfr. Sentencia T- 772 de 2003.

9 Cfr. Sentencia T- 772 de 2003.

10 Corte Constitucional, sentencia T-651 de 2008.

El concepto de mínimo vital, de acuerdo con la jurisprudencia, debe además ser evaluado desde un punto de vista desde de la satisfacción de las necesidades mínimas del individuo, por lo cual es necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, haciendo una valoración que se encamine más hacia lo cualitativo que a lo cuantitativo^[24], verificándose que quien alega su vulneración tenga las posibilidades de disfrutar de la satisfacción de necesidades como la alimentación, el vestuario, la salud, la educación, la vivienda y la recreación, como mecanismos para hacer realidad su derecho a la dignidad humana.”

3.3. Resulta evidente así que el propósito de garantizar la vida y los derechos de las personas, así como el fin esencial del estado de garantizar la efectividad de esos derechos, es plausible de concretarse con la garantía al mínimo vital, pues al contar los individuos con recursos para su subsistencia, también pueden realizar el ejercicio de las demás prerrogativas, es fundamento básico para cualquiera otra, a más que va envuelto con el derecho universal a la dignidad humana. Su relevancia es pues indiscutible.

3.4. Del mismo modo, es incuestionable que al tener por objeto la renta básica el propósito de que las personas contemos con lo necesario para satisfacer las necesidades básicas, entraña la garantía del derecho fundamental al mínimo vital. Es ese su propósito, esto es, el que las personas cuenten con un sustento económico mínimo que les permita adquirir bienes y servicios a través de los cuales cubrir sus necesidades básicas que garanticen su supervivencia y de contera los elementos para una vida en condiciones de dignidad, el desarrollo de las capacidades y el ejercicio de las libertades individuales, perspectiva desde la que adquiere gran connotación, pues, como se dijera, sirve de base a otras garantías *iusfundamentales*.

3.5. Ahora bien, analizados estos postulados a la luz de la realidad actual, en la que la pandemia por el Covid-19 ha impuesto a los ciudadanos, como medida para su cuidado, el aislamiento social y el confinamiento obligatorio, que en Colombia se ha ordenado de manera generalizada y cada vez con mayores excepciones desde hace más de dos meses, esto es, desde el 24 de marzo de 2020, y desde el 20 de marzo en la ciudad de Bogotá.

Impuesto así el confinamiento obligatorio que se ha vivido durante la pandemia por la que atravesamos, surge la imposibilidad de salir a las calles a conseguir el sustento diario para los trabajadores informales o para las personas desempleadas que de algún modo buscaban la manera de solventarse económicamente para acceder a esos servicios elementales para su subsistencia. Recordemos que en los decretos emitidos dentro del estado de emergencia dispuesto por el Gobierno Nacional, se ha restringido el tránsito o circulación de la mayoría de los colombianos, retornándose a

actividades económicas cada vez en mayor número, pero solo para aquéllas labores específicamente descritas dentro de una serie de excepciones cada vez más amplio que se establecen en esas determinaciones gubernamentales.

En este sentido, es claro que a partir de esas disposiciones de confinamiento obligatorio, al margen de que puedan considerarse no solo adecuadas sino necesarias para la mitigación de la propagación del coronavirus, se termina por lesionar de manera directa la prerrogativa fundamental al mínimo vital de muchos colombianos, pues las personas cuyos ingresos dependían de su trabajo informal o que carecían de trabajo alguno, así como los trabajadores que venían vinculados de manera directa o indirecta por contratos de trabajo (con ese nombre o diversos, pero con prestación de servicios personales) a quienes les suspendieron o terminaron sus contratos durante esta crisis, se hallan ahora sin opción alguna de percibir los ingresos que venían obteniendo por esas vías o por cualquier otra.

Ello es así en tanto que, de una parte, el confinamiento obligatorio generalizado obstaculiza la consecución de empleo y, de otra, porque la crisis económica que afrontan las empresas hacen que no solo no puedan generar más empleo, sino que incluso están optando por terminar o precarizar las relaciones laborales existentes.

Así, siendo claro que la falta de ingresos hace presumir la violación al mínimo vital, fluye también evidente que a los desempleados, a los trabajadores informales y a los trabajadores formales a quienes se les suspendió, precarizó o terminó su vínculo laboral, se les está lesionando gravemente su derecho al mínimo vital a partir de la imposición del confinamiento obligatorio.

3.5. Ante tal afrenta, el Estado debe concurrir a la protección y amparo de la población violentada en su mínimo vital, como fin esencial suyo y como presupuesto de cualquier democracia y del estado social de derecho en el que nos hallamos, para los que la vida de los ciudadanos es prioridad y objetivo a la vez, que además debe garantizarse en condiciones de dignidad.

Ahora, si bien es cierto se han provisto diversas medidas gubernamentales dentro del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional de manera continua desde el 24 de marzo de este año, a muchas de las familias e individuos que tienen impedida la consecución de ingresos, ninguna ayuda les ha llegado de parte de los gobiernos nacional o distrital y, en ese sentido y acorde con las ideas que han venido planteándose, aparece flagrante la lesión de su derecho fundamental al mínimo vital, pues se han visto obligados, por órdenes del estado, a permanecer en sus casas

sin posibilidad de percibir ingreso alguno desde hace ya más de dos meses y sin contar con ninguna asistencia que mitigue en todo o en parte esa carencia.

3.6. Es importante indicar en este punto y de cara a uno de los planteamientos izados por la Presidencia de la República en este punto, en particular cuando señala las diferentes ayudas o medidas que ha dispuesto el Gobierno Nacional están fundamentadas en la solidaridad y no en el deber estatal de protección de la vida digna y la garantía de los derechos de las personas, lo que constituye una confesión de su parte de la omisión política en que ha incurrido al no proveer lo necesario durante la pandemia (sin hacer precisión en pro o en contra relativa a tiempos anteriores a la presente coyuntura) a las personas que carecen de recursos económicos suficientes para su subsistencia básica. El estado, representado por el Gobierno Nacional que genera estas políticas, debe reconocerse como garante de los derechos fundamentales de las personas, no como estado asistencialista que otorga ayudas únicamente, sino como titular del deber de amparo y garantía de las prerrogativas *iusfundamentales* que estatuye el bloque de constitucional, entre ellos el mínimo vital. Así entendido, fluye que no se trata entonces únicamente de una potestad gubernamental, sino de un deber y, su omisión, en consecuencia, termina por lesionar los derechos fundamentales de los individuos.

4. Con el anterior marco general de los derechos fundamentales que entraña la renta básica que es materia de análisis, desciende el Juzgado al estudio del caso en particular, para verificar si se violentaron los derechos fundamentales de la señora Elizabeth Torres Gomez, en los siguientes términos:

4.1. La accionante cuenta con 60 años de edad, según se confirma con su documento de identidad que se adjuntó al memorial con el que suscribió la pretensión de tutela, lo que la incluye dentro de la población de la tercera edad o adultos mayores, quienes, a la postre, son una población especialmente protegida.

4.2. Según informó y no fue refutado o contradicho por las entidades accionadas (de hecho la Alcaldía no contestó por lo que en lo que a esa entidad respecta se configuraría la presunción de veracidad según lo previsto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991) y vinculadas, la señora Torres Gómez trabajaba realizando oficios varios en casas de familia, sin contar con algún empleo formal, sino como independiente en todos los casos. Por ello, de ese hecho y de que esa era su única fuente de ingresos económicos personales y familiares, el despacho tiene por ciertos ambos supuestos fácticos.

4.3. Tampoco hay duda acerca de que dentro de las excepciones previstas en los decretos emitidos durante el estado de excepción en el que se halla el país, esté contemplado este tipo de servicios generales que de manera independiente que realizaba la accionante, de manera que a ella la cobija la regla general del confinamiento, so pena incluso de incurrir en sanciones por violarlo.

4.4. De lo anterior se sigue que al menos durante el lapso de dos meses, la actora no ha percibido ingresos económicos para su subsistencia, lo que hace presumir la violación de su mínimo vital, que adquiere mayor relevancia en tratándose de población de la tercera edad, como ella lo es.

4.5. Manifestó además la actora que no ha recibido ningún tipo de asistencia o ayuda por parte del gobierno nacional ni del distrital, lo que además fue confirmado por la Secretaría de Integración Social del distrito capital, que claramente precisó que ella no forma parte del listado en el que se basan las ayudas del programa Bogotá Solidaria en casa, así como de ninguna otra: igualmente, la actora no aparece registrada en otras bases de datos o programas que la hagan acreedora de otro tipo de medidas adoptadas en el distrito o a nivel nacional, según lo ratificaron el IPES y la Presidencia de la República. Luego, desde ese punto de vista tampoco cuenta ella con alguna ayuda que le procure suplir su mínimo vital.

4.6. En el orden de ideas que se trae, es innegable la violación al mínimo vital de la señora Torres Gómez, que impone la concesión a su favor de la renta básica que reclama por esta vía, cuya cuantía se establecerá en un salario mínimo teniendo en cuenta que es el rubro reconocido, justamente, como un mínimo para la subsistencia, a partir de la fecha y durante los meses que perdure el aislamiento social que ha producido la pandemia por el Covid 19 y se normalicen todas las actividades laborales y por al menos dos meses más, teniendo en cuenta que la reactivación económica no será inmediata y la accionante carecerá en ese momento de condiciones hábiles para procurarse un sustento pronto, además que como se le considera población en mayor riesgo de contagio, se entiende razonable que se le procure la permanencia en confinamiento por un periodo adicional.

4.7. La orden de la renta básica no se impondrá a la Alcaldía o alguna de las entidades distritales vinculadas, porque las entidades territoriales operan según los mandatos nacionales, dentro de los que no está previsto aún la renta básica, de modo que no podrán apropiarse pertinentemente de los recursos necesarios, a más que en el distrito existen medidas asistenciales, también pedidas por medio de esta acción, sobre las que se proveerá a futuro.

En su lugar, será a cargo del gobierno nacional, primero porque es quien violentó el derecho al mínimo vital de la actora al decretar el estado de emergencia social, sanitaria y ecológica, sin proveer lo suficiente para que no se violentara el derecho al mínimo vital de la señora Torres Gómez y otras personas en sus mismas condiciones incurriendo así en una omisión de sus deberes constitucionales y, segundo, porque es el encargado en este momento de adoptar las medidas para afrontar la crisis.

A este respecto debe considerarse que según lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política, según el cual gobierno nacional está conformado por el presidente de la República y el titular del ministerio o director de departamento encargado, el presidente es el Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa; además, que el departamento administrativo de la Presidencia de la República tiene como objetivo, entre otros, el de “Coordinar el diseño e implementación de políticas públicas de inclusión social”¹¹.

4.8. En el orden de ideas que se trae, se ordenará a la Presidencia de la República y al Presidente de la República que dentro del término de las 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión, realicen las gestiones necesarias para conceder a favor de la señora Elizabeth Torres Gómez, aquí accionante, la renta básica mensual por el tiempo descrito en párrafos precedentes y por el valor de un salario mínimo mensual, debiendo asegurarse de efectivizar su entrega por el medio que resulte más expedito, siendo también su obligación ponerle en conocimiento lo pertinente a la actora para que pueda conocer cómo y cuándo obtendrá dicho beneficio; en todo caso, el primer pago deberá hacerse en un término no mayor a 5 días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión. Los pagos sucesivos se harán dentro de los 10 primeros días de cada mensualidad.

Se advierte que como la renta básica es un mecanismo disímil de cualquier otra ayuda, asistencia o medida que hasta la fecha haya adoptado el gobierno nacional, no podrá entenderse que su pago se efectivizará por medio de ayudas diferentes, sin perjuicio de que se estime que puedan entregarse a la actora esas otras pero de forma adicional a la renta básica.

5. En lo que hace referencia a las entregas de ayuda humanitaria que también se solicitaran en la petición de tutela, que el despacho advierte podrían cumplirse a través de los diversos programas que en el distrito capital ofrece la Secretaría de Integración

11 Objetivos estratégicos del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. <https://dapre.presidencia.gov.co/dapre>

Social, debe decirse que mientras se le otorgue la renta básica que aquí se le concederá, ello puede suplir su mínimo vital y, en consecuencia, no se requiere adoptar alguna medida urgente en torno a ese derecho a recibir alguno de esos beneficios de manera prioritaria.

En ese sentido, asiente el Juzgado con el planteamiento de la aludida entidad distrital en cuanto a que, en este contexto, otorgarle a la actora la inclusión prioritaria en alguno de los programas que se ofrecen por su intermedio, terminaría por lesionar el derecho a la igualdad de los demás beneficiarios, en desmedro entonces de otras prerrogativas fundamentales, lo cual riñe con la naturaleza propia de esta acción.

Es por lo anterior que como con la renta básica que aquí se tutelaré en favor de la señora Torres Gómez se amparan de manera inmediata sus derechos fundamentales conculcados, el despacho no accederá a ordenar de manera inmediata su inclusión en alguno de los programas que ofrece la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá, sin perjuicio de que la actora se haga parte de los mismos en la actualidad o a futuro, para lo que deberá realizar los procedimientos previstos por esa entidad para tal propósito.

6. Finalmente, en lo referente a que la Procuraduría General de la Nación investigue si las accionadas han incurrido en falencia con ocasión de los hechos narrados dentro de la presente acción, el despacho no encuentra mérito para erigir tal pedimento al Ministerio Público, además que la actora aún se encuentra habilitada para, si es su querer, elevar de manera directa tal petición ante dicha entidad, que de paso sea dicho no fue vinculada en razón de que en su contra no se esgrimió lesión de derechos alguna.

7. Por lo expuesto el **JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental al mínimo vital de la señora **ELIZABETH TORRES GÓMEZ**, conculcado por el Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República.

SEGUNDO: ORDENAR a la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, que en el marco de sus funciones y sin perjuicio de requerir el ejercicio paralelo de otras entidades gubernamentales nacionales, en el término perentorio de cuarenta y

ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, realice los trámites necesarios para otorgar a favor de la señora **Elizabeth Torres Gómez** la renta básica mensual, por un valor de un salario mínimo mensual, a partir de la fecha, durante todo el tiempo en que perdure el confinamiento obligatorio generalizado a causa de la pandemia del Covid 19 y se normalicen todas las actividades laborales y por al menos dos meses más luego del restablecimiento total a la normalidad, debiendo asegurarse de efectivizarle su entrega por el medio que resulte más expedito. El primer pago deberá hacerse en un término no mayor a 5 días hábiles siguientes a la notificación de esta decisión. Los pagos sucesivos se harán dentro de los 10 primeros días de cada mensualidad.

Se advierte que como la renta básica es un mecanismo disímil de cualquier otra ayuda, asistencia o medida que hasta la fecha haya adoptado el gobierno nacional, no podrá entenderse que su pago se efectivizará por medio de ayudas diferentes, sin perjuicio de que se estime que puedan entregarse a la actora esas otras pero de forma adicional a la renta básica.

TERCERO: ORDENAR a la **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA** y al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, que pongan en conocimiento de la actora el mecanismo a través del cual recibirá la renta básica mensual dispuesta en el ordinal anterior, para que pueda conocer cómo y cuándo obtendrá dicho beneficio.

CUARTO: NEGAR en lo demás las pretensiones de tutela.

QUINTO: NOTIFICAR esta providencia a las partes por el medio más expedito.

SEXTO: ENVIAR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión una vez se restablezca la normalidad institucional para estos trámites. Déjense las constancias pertinentes.

Notifíquese y cúmplase


GLORIA CECILIA RAMOS MURCIA
Jueza