

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., diez (10) de julio de dos mil veinte (2020)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA No. 2020-0042
Accionante: ÓSCAR FERNANDO HERRERA PACHECO
Accionadas: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE CULTURA, MINISTERIO DEL TRABAJO, MINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCIÓN SOCIAL, ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ, SECRETARÍA DE CULTURA DE BOGOTÁ
Vinculadas: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y AL INSTITUTO DISTRITAL DE LAS ARTES IDARTES.

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

ANTECEDENTES

1. Óscar Fernando Herrera Pacheco acude a la presente vía constitucional, luego de considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, petición, trabajo, igualdad, seguridad social, mínimo vital, acceso a la administración de justicia, debido proceso, cultura y a la libre expresión artística.

1.2. Indica, en síntesis, que en su condición de artista, le embarga una profunda preocupación, dados los efectos nocivos que ha recaído sobre fundaciones, escuelas, academias o agrupaciones de baile, incluidos directores, instructores, personal administrativo y de apoyo, quienes se vieron obligados a cesar en sus actividades durante el estado de emergencia sanitaria declarada por el Gobierno Nacional por la llegada del coronavirus (Covid-19) al país.

Que en cumplimiento del aislamiento obligatorio, el sector artístico se ha visto laboralmente afectado, principalmente, porque la gran mayoría de los que ejercen esas labores son trabajadores independientes, sin salario fijo, propietarios de PYMES, quienes subsisten día a día de alumnos y afiliados y, al tener cerradas las compañías, no cuentan con recursos para su propia subsistencia.

En lo personal, manifestó no poseer ayuda pública al no satisfacer los criterios de selección, entre estos, pertenecer a estrato 1 o 2, ser habitante de calle, desplazado, vendedor informal, lo cual hace su panorama desalentador al no conocer en que fecha podrá el sector artístico retomar labores, sustancialmente, dado que las

obligaciones cotidianas como servicios públicos, cánones de arrendamiento o aquellos para procurar el mínimo vital no dan espera.

Recalcó que los artistas “no es que no quieran trabajar”, sino que deben acatar la orden impartida por el Gobierno Nacional de permanecer en casa, lo cual, a su juicio, de manera colateral, afecta su derecho al trabajo y la posibilidad de procurar medios dinerarios con los que atender su diario vivir, habida cuenta que hace aproximadamente 3 meses no percibe ingresos.

Agregó que ha acudido a la bondad de amigos, conocidos y familiares para subsistir, sin embargo “algunas cosas llegan a su límite”.

Que, en los últimos Decretos proferidos por el Ministerio del Interior, en especial el No. 749 de 2020, excepcionó las actividades de mayor impacto económico a nivel nacional, pero no se pensó en el sector cultural y artístico, que, aunque su impacto económico no es mucho, es importante y necesario para el sostenimiento de quienes hacen parte de dicho gremio.

Destacó que si bien el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Bogotá anunciaron medidas para apoyar económica y alimentariamente a la población que por el aislamiento preventivo se vieron obligados a confinarse y dejar sus actividades, esos apoyos son escasos y a la fecha, en su particular caso, no los ha recibido. Asimismo, que refirieron la adecuación de sus programas para atender y mitigar la crisis de trabajo de los artistas y trabajadores de la cultura atendiendo la coyuntura social desatada por la pandemia, no obstante, las ayudas se implementaron a través de programas de estímulos y concursos que solo pueden resolver la situación de una pequeña parte de la población.

Ahora, autoridades como IDEARTES han promovido cursos gratuitos que han generado una competencia dañina a los artistas.

2. Concretamente solicitó sean tutelados las prerrogativas exoradas, bien de manera parcialmente o en su totalidad, ordenando lo siguiente:

a. Al Ministerio de Cultura y la Secretaría de Cultura de Bogotá desarrollen acciones de apoyo a los artistas y trabajadores de la cultura, quienes han quedado sin posibilidades de trabajo e ingresos económicos.

b. De manera personal, la posibilidad de proponer a las precitadas autoridades la realización de acciones artísticas y culturales en sitios y condiciones adecuados, teniendo en cuenta las medidas preventivas de salud por la pandemia COVID-19, a cambio de un recurso económico que le procure cubrir sus gastos de alimentación, salud, vivienda y servicios públicos.

c. Al Presidente de la República y a la Alcaldesa de Bogotá que por intermedio del Ministerio de Cultura y la Secretaría de Cultura de Bogotá, se reorganicen los recursos económicos del sector, de tal manera que se asignen dineros a programas nuevos que apoyen a los artistas y trabajadores de la cultura para el desarrollo de sus actividades de una manera digna y así se les permita el sustento, el acceso a la salud y bienestar; de tal suerte que se fortalezcan las comunidades en general.

d. Al Ministerio del Interior y Ministerio de Salud y Protección Social, se evalúen disposiciones legales y protocolos de bioseguridad para que se reactive ese sector económico.

e. Al Ministerio de Cultura, quien atendiendo sus facultades legales y dado el interés que le asiste a las minorías del país en el ámbito de la cultura, se abra una mesa de trabajo con el sector artístico y cultural donde se formule una política pública que dignifique el quehacer artístico de todos los entes culturales de Colombia.

TRÁMITE ADELANTADO

Por proveído de 26 de junio de 2020, este estrado judicial admitió la acción de tutela, ordenando oficiar a las entidades accionadas para que en el término de dos (2) días ejercieran su derecho de defensa y remitieran copia de la documentación que guardaran relación con la petición, acompañando un informe detallado sobre los hechos aquí ventilados.

En iguales términos, se vinculó al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y al Instituto Distrital de las Artes (IDARTES).

DE LA CONTESTACIÓN DE LAS ACCIONADAS y VINCULADAS

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE)

La apoderada judicial del señor Presidente de la República y del DAPRE solicitó se declarara la improcedencia de la presente acción o en su defecto, se desvinculara a sus representados en caso de ser favorable la solicitud de amparo, pues (i) no existía vulneración de prerrogativas de primer orden; (ii) se evidenciaba una falta de legitimación en la causa por pasiva; (iii) de su parte fueron adoptadas medidas oportunas y de acuerdo a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid 19 y, (iv) no era posible conceder la tutela invocado para tal fin peticiones irregulares a beneficio personal.

Puntualmente, exteriorizó que cuando no concurre actuación del agente accionado del cual se pueda endilgar amenaza o vulneración de derechos fundamentales el medio de amparo debía declararse improcedente.

Ahora, que el Gobierno Nacional no ha vulnerado ningún derecho del gestor, toda vez que dentro de sus competencias ha tomado todas las medidas necesarias y suficientes para afrontar la emergencia sanitaria mundial por la propagación del COVID-19.

Aclaró, que por Resolución 0000380 del 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud, se adoptó medidas sanitarias preventivas de aislamiento y cuarentena para las personas que arribaran a Colombia desde China, Francia, Italia y España; por Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por la misma cartera, se declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del COVID- 19 en todo el territorio nacional y hasta el 30 de mayo de 2020 y ante la concurrencia de los

requisitos de que trata el artículo 215 de la Constitución Política, una vez analizada la concurrencia del presupuesto fáctico, valorativo y la justificación de la declaratoria del estado de excepción, se profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”, declarándose el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario.

Que conforme a ese mismo precepto, el Gobierno Nacional tomó “todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”; de ahí que el 6 de mayo de 2020, mediante Decreto 637 de 2020, se declarara nuevamente “un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional” por el término de 30 días calendario y en cuyo canon 2º se estableció que “el Gobierno Nacional ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política”.

En atención a esto y con el ánimo de hacerle frente a la crisis sanitaria internacional por la rápida propagación del virus, se ha procedido a tomar las decisiones necesarias y suficientes respecto a todas las materias.

A propósito de las ayudas para la población más vulnerable, demarcó que fue proferido el 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” y, 13 de mayo, por Decreto 659 se autorizó 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.

Adicionalmente, el Decreto Legislativo 488 del 27 de marzo de 2020, procuró medidas de orden laboral, “dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, donde se permitió de manera parcial y bajo unos requisitos, el retiro de las cesantías, la protección al cesante y otros beneficios.

Por otra parte, destacó que mediante 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”, se creó el Programa Ingreso Solidario para trabajadores independientes e informales 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.

Además, manifestó que por 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”, se autorizó la devolución automática de saldos a favor del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas.

Con ese mismo sentido, expresó se proclamó el 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.

Ya de cara al sector artístico, reveló fue promulgado el Decreto 561 de 15 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, donde se ordenó lo siguiente:

- “Artículo 1. Destinación transitoria de los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a cultura. Los recursos del impuesto nacional al consumo con destino a cultura, de que trata el artículo 512-2 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 201 de la Ley 1819 de 2016, girados de la vigencia 2019 que a la fecha de expedición de este decreto no se encuentren ni comprometidos ni ejecutados y los que se giren durante la vigencia 2020 por parte del Ministerio de Cultura a los departamentos y el Distrito Capital, deberán destinarse transitoriamente para contribuir a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad.

- Artículo 2. Incentivos económicos para los artistas, creadores y gestores culturales. Los responsables de cultura de los departamentos y el Distrito Capital, deberán ordenar transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a los artistas, creadores y gestores culturales, que demuestren su estado de vulnerabilidad, con cargo a los recursos de que trata el artículo 1 del presente Decreto Legislativo.

- Los beneficiarios no podrán ser parte de los programas Familias en Acción, Protección al Adulto Mayor - Colombia Mayor, BEPS para creadores y gestores culturales, Jóvenes en Acción, Ingreso Solidario o de la compensación del impuesto sobre ventas -IVA.

- Como mínimo un tres por ciento (3%) del valor de las transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos se destinarán a los artistas, creadores y gestores culturales con discapacidad.

- Estas transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos podrán efectuarse únicamente hasta 31 de diciembre 2020”.

Así especificó la falta de competencia de la Presidencia de la República y del Presidente de la República en el caso en concreto, toda vez que acorde al marco legal decantado, correspondía a las entidades territoriales ordenar las transferencias no condicionadas o incentivos económicos a los artistas, creadores y gestores culturales.

Frente a la renovación de labores para el sustento económico, acentuó, fue expedido el Decreto 749 del 28 de marzo de 2020, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público” mediante el cual se permitió la circulación de personas en 43 casos y se ordenó a los alcaldes y gobernadores, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptar las instrucciones, actos y disposiciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio.

Realizó el hecho que en el párrafo 2º del artículo 5º se estableciera lo siguiente: “Los teatros serán únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público, o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración”.

De esta manera, manifiesta el Gobierno Nacional ha sido diligente, presto y oportuno en adoptar las medidas necesarias, atendiendo lo expuesto por los expertos; incorporando ayudas para la población vulnerable –artísticas y trabajadores de la cultura-, con el fin de proteger la vida de las personas del territorio Colombiano, permitiendo además a los Alcaldes y Gobernadores, en el marco de sus competencias, y previa coordinación con el Ministerio del Interior adicionar las excepciones que consideren necesarias al aislamiento obligatorio.

MINISTERIO DEL INTERIOR

La Jefe Encargada de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior solicitó fuera denegada la acción de la referencia, pues existía una falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que se echaba de menos el nexo de causalidad entre la presunta vulneración de los derechos fundamentales y la acción u omisión por parte de esa entidad.

Además, luego de precisar las funciones a cargo de esa cartera (determinadas en el Decreto Ley No. 2893 de 2011 y el decreto 1140 de 2018), entre estas, la de dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes, programas y proyectos en materia derechos humanos, derecho internacional humanitario, integración de la nación con entidades territoriales, seguridad, asuntos étnicos, población LGBTI, población vulnerable, democracia, participación ciudadana, acción comunal, libertad de cultos, consulta previa y derechos de autor, enfatizó, no estaba la de desarrollar acciones de apoyo económico de los artistas y trabajadores de la cultura o establecer protocolos de bioseguridad en virtud de las medidas adoptadas para atender la pandemia del COVID-19.

Por lo anterior, en los términos de sus atribuciones legales y reglamentarias, no tenía competencia alguna en los asuntos que suscitaban la queja constitucional y, por ende, no podía endilgársele responsabilidad frente a los hechos que estimaba la parte actora vulnerados.

Finalmente, informó la tutela no cumplía con el requisito de subsidiaridad - presupuesto de procedencia-, al existir medios de control judicial, a través de los cuales el señor Herrera podía hacer valer sus derechos.

MINISTERIO DE CULTURA

De manera preliminar, el coordinador del grupo de defensa judicial del Ministerio de Cultura advirtió la existencia de un grupo de acciones de tutela interpuestas contra las mismas entidades públicas, bajo las mismas circunstancias fácticas y pedimentos, lo que correspondía un modelo que se hizo circular por redes sociales para ser presentados en todo el país, (según indica sus promotores), como medio de presión a las autoridades del sector cultura, a fin de obtener unas supuestas reivindicaciones del gremio.

Exteriorizó que en esta ciudad fue admitida una acción constitucional bajo radicado 2020-0120 por el Juzgado 33 Administrativo Oral del Circuito Bogotá, acción promovida por el ciudadano Ricardo Malagón Bohórquez, tutela que fue notificada a esa entidad del 24 de junio del presente año; de ahí que comedidamente solicitara la aplicación del artículo 2.2.3.1.3.1 del Decreto 1069 de 2015 reglamentario del sector justicia y del derecho.

Seguidamente, ya frente a los hechos, refirió que los mismos son genéricos y otros atienden consideraciones personales sobre circunstancias imprevistas y absolutamente nuevas derivadas de la pandemia que actualmente afronta el país, sobre las que subrayó que al ser el tutelante dueño de una PYME, tal circunstancia le permitiría acceder a los beneficios creados por el gobierno para ese sector productivo.

Con todo, detalló que el Ministerio de Cultura implementó mecanismos extraordinarios para auxiliar a todos los actores del sector cultural, el cual se vio afectado en forma grave desde el inicio de la pandemia como consecuencia del confinamiento y la prohibición de reuniones masivas de personas, para lo cual se tomaron medidas tales como:

a. Expedición del Decreto 475 de 2020, Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector Cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

En esta normativa, narró, se desarrollan y facilitan aspectos tales como: i) seguridad social para los creadores y gestores culturales, destinando \$80.000 millones de pesos a través de los beneficios económicos periódicos (BEPS), que beneficiaran a más de 3.000 creadores y gestores culturales; ii) beneficios para espectáculos públicos de las artes escénicas destinando más de \$40.000 millones para apoyar al sector cultural de las artes escénicas en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación, en cualquier modalidad ya sea presencial o virtual, siendo los responsables de cultura en los municipios y distritos quienes podrán establecer mecanismos ágiles de selección de los proyectos; iii) ampliación en los plazos para los pagos de parafiscalidad para no afectar el flujo de caja de los responsables; y, iv) para quienes estaban beneficiados por los programas de estímulos y concertación se les permitió ampliar las fechas para el cumplimiento de metas, realización de actividades y cronogramas que fueran necesarios.

b. Decreto 561 de 2020, Por el cual se adoptan medidas transitorias en materia de cultura en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Relató que en virtud de dicha disposición, se adoptaron medidas que brindan apoyo a los artistas y gestores culturales, ya que se destinaron más de \$30.000 millones de pesos del impuesto nacional al consumo de manera transitoria, a efectos de auxiliarlos, recursos que se concretarán en transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos, consistentes en el desembolso de tres pagos mensuales de \$160.000 cada uno.

c. Establecimiento del Decreto 818 de 2020, por el cual se adoptan medidas especiales para la protección y mitigación del impacto del COVID-19 en el sector cultura, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, declarado mediante el Decreto 637 de 2020, tales como la disminución de la tarifa de retención en la fuente de algunas actividades culturales y la exclusión del IVA de algunos servicios.

Explicó que con tal finalidad, se procuró una serie de alivios tributarios y económicos para apoyar al sector cultural y creativo, con soluciones tales como i) disminución y unificación de la tarifa en la retención en la fuente para actividades culturales y creativas al 4%; ii) no aplicaran retención en la fuente sobre pagos o abonos en cuenta por los estímulos públicos culturales; iii) exclusión del IVA para los servicios artísticos; iv) ampliación de plazos para declaración y pagos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de las artes escénicas.

Adicionalmente, esa cartera, mediante los programas de estímulos y concertación, apoyan a todas las áreas y actividades del sector, brindando soporte real y efectivo para el desarrollo de sus actividades, los cuales operan a través de convocatorias públicas, abiertas a todos los interesados, con trámites simplificados y con una gestión administrativa ágil que permite amplios plazos para el desarrollo de los proyectos y un desembolso rápido de los recursos, con lo cual se ha dado un gran impulso a la actividad cultural en todas sus manifestaciones.

Que, el día de 18 de junio el ministerio dio apertura a una convocatoria adicional a las ya tradicionales de los programas de estímulos y concertación llamada “COMPARTE LO QUE SOMOS: EL ARTE, LA CULTURA, Y EL PATRIMONIO. UN ABRAZO DE ESPERANZA NACIONAL”, la cual está dirigida a aquellas personas naturales y jurídicas que desarrollan manifestaciones y/o expresiones culturales incluyendo todas las actividades artísticas, culturales y patrimoniales, entre otras: música, danza, teatro, literatura, títeres, circo, artes visuales, artes plásticas, moda y diseño, cocina tradicional, formación en saberes tradicionales y/o ancestrales, y comunicación audiovisual, sonora o digital, cuya inversión es de \$24.000 millones y está dirigida a todos los actores culturales a lo largo y ancho del país, con unos requisitos muy simples que facilitan el acceso de todos los artistas, esto es, 8000 incentivos económicos para personas naturales cada uno por \$1.500.000, y otros \$12.000 millones para personas jurídicas con estímulos en promedio de \$20´000.000.00 millones de pesos, lo cual constituye una oportunidad de apoyo a la gran mayoría de artistas, creadores y gestores culturales.

En conclusión, acentuó el medio constitucional promovido era improcedente al no verificarse la existencia de un hecho generador de afectación a los derechos fundamentales.

MINISTERIO DEL TRABAJO

Enterado el Ministerio del Trabajo de la presente acción constitucional, por intermedio de su asesora jurídica, procedió a dar respuesta manifestando la procedibilidad de acumulación de acciones de tutela, conforme a lo dispuesto en el Decreto 1834 de 2015, pues existían múltiples procesos de contornos similares, como por ejemplo, los conocidos por el Juzgado 63 Administrativo del Circuito Bogotá.

A renglón seguido erigió como mecanismo de defensa la improcedencia de la acción de tutela frente a ese despacho ministerial, pues en virtud de los mandatos legales y las disposiciones reglamentarias, esa entidad no era responsable del presunto menoscabo de los derechos fundamentales invocados por el actor.

De otra parte, indicó que la acción de tutela era improcedente frente a las decisiones gubernamentales, ya que el gobierno nacional ejerciendo sus competencias constitucionales y legales, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica, ha adelantado un sin número de acciones encaminadas a mitigar los efectos negativos ocasionados en todos los sectores de la sociedad por la pandemia COVID-19, con el único fin de garantizar a cada uno de los habitantes del territorio la prestación de bienes y servicios esenciales que permiten el mantenimiento del orden social justo y el interés superior del bien común.

Por ello ha establecido medidas de protección al empleo, a la población vulnerable, al acceso a la administración de justicia y la prestación del servicio salud entre otras.

Bajo ese contexto, apuntó, el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos presupuestales para enfrentar esta crisis, implementando estrategias y mecanismos, como emitiendo decisiones que procuren la protección de cada uno de los sectores afectados, sin que ello implique de *iure* que a través de acciones constitucionales se pretenda sustituir la competencia del ejecutivo, forzándolo u obligándolo a extender los efectos de actos de carácter general impersonal y abstracto.

MINISTERIO DE SALUD Y LA PROTECCIÓN SOCIAL

El subdirector de asuntos normativos y encargado de la dirección jurídica del nombrado despacho, al paso de exaltar el marco de las competencias de esa entidad, advirtió una falta de legitimación en la causa por pasiva, al concluir que bajo ninguna circunstancia esa cartera fungía como superior de la Alcaldía de Bogotá, ni de ninguna entidad pública o privada al no ser su superior jerárquico, luego no podía intervenir en funciones administrativas otorgadas por la ley a otras institución, puntualmente, aquellas encargadas de dispensar auxilios económicos o ayudas humanitarias como la solicitada por el accionante.

Con posterioridad, enfatizó las acciones encaminadas por el Gobierno Nacional para atender la emergencia sanitaria declarada, haciendo una amplia referencia a los

Decretos emitidos desde marzo del presente año a la fecha para mitigar el impacto social, ecológico y económico de la pandemia, para finalmente afirmar que la activación de protocolos para el gremio de la danza y el folclor en Colombia debía hacerse de manera gradual, siendo una decisión que no recaía únicamente en esa autoridad, sino al mismo Presidente de la República y el Ministerio de Cultura, tras el análisis de indicadores periódicos.

Que priorizado ese sector, el gremio como tal debía enviar al Ministerio de Cultura el protocolo de bioseguridad para su revisión, formalidad que implicaba su revisión técnica y con base en la experticia y conocimiento de esta autoridad, podría considerarse o no ajustes a la propuesta presentada y, luego de ser aprobado sería enviado a la oficina jurídica de ese despacho.

Por último, mencionó que de acuerdo con las normas vigentes a la fecha, en el marco de la emergencia y el aislamiento obligatorio decretado, la actividad referida en el escrito inicial no está habilitada para desarrollarse (Decreto 749 y 847 de 2020).

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

La Directora Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital, quien fue facultada para ejercer la representación judicial y extrajudicial de Bogotá, manifestó que por razones de competencia, la tutela de la referencia había sido trasladada a la Secretaría Distrital de Cultura como entidad cabeza de sector central e IDARTES, como entidad del orden descentralizado.

SECRETARÍA DE CULTURA DE BOGOTÁ

La jefe de la Oficina Asesora de la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte, frente a los hechos expuestos enfatizó que la Organización Mundial de la Salud (OMS), el 11 de marzo de 2020, declaró que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) podía considerarse una pandemia y animó a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse para ello.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social por medio de Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que la Alcaldesa Mayor de Bogotá, profirió el Decreto distrital No. 087 del 16 de marzo de 2020 "Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C", conforme las recomendaciones efectuadas en sesión del Consejo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático, al analizar la situación que se viene presentando en la ciudad por el riesgo de contagio del COVID-19 y atendiendo los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, particularmente lo consagrado en su numeral séptimo, emitiendo concepto favorable atendiendo la inminencia de calamidad pública que puede generarse en el Distrito Capital.

Ahora, mediante los Decretos Distritales Nos. 090 y 091 de 2020, se establecieron medidas transitorias para garantizar el orden público en Bogotá D.C., con ocasión de la declaratoria de calamidad, determinando limitaciones a la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del Distrito Capital de Bogotá.

Explicó que el Gobierno Nacional expidió un paquete de medidas con los Decretos Nos. 418, 419, 420, 440, 444 y 457 de marzo de 2020, entre otros, dirigidos a contemplar medidas en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

Por su parte, atendiendo el marco de sus competencias, debía tenerse en cuenta que su objeto era el de orientar y liderar la formulación concertada de políticas, planes y programas en los campos cultural, patrimonial, recreativo y deportivo del Distrito Capital en coordinación con la Secretaría Distrital de Planeación y con la participación de las entidades a ella adscritas y vinculadas y la sociedad civil.

En este contexto, respecto a los hechos objeto de averiguación, destacó que con la expedición del Decreto 457 de marzo de 2020, donde fue declarado aislamiento preventivo obligatorio y ordenó de confinamiento y conllevó la imposibilidad de realizar actividades profesionales por parte de los artistas.

Que era clara la crisis económica derivada de la pandemia del COVID-19, lo que repercutiría de manera significativa en el sector cultura, dado que el normal desarrollo de las actividades culturales en el territorio Distrital y Nacional implicaba la reunión de personas en diferentes espacios públicos y privados como: museos, bibliotecas, salas de cine, etc.; por tanto la realización de estos espectáculos constituyen aglomeraciones de público, la cual desde la expedición del Decreto 457 del 22 de marzo del 2020, a la fecha se mantiene restringida para evitar el creciente número de contagios asociados al Coronavirus y preservar la vida y la integridad de los ciudadanos.

Respecto a las restricciones debidas a la pandemia, informó que esa Secretaría viene dando cumplimiento a las disposiciones del Gobierno Nacional y la Administración Distrital, en aras de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, limitándose la libre circulación de personas y vehículos en la ciudad de Bogotá D.C. con las excepciones previstas en las disposiciones. Sin embargo, mencionó que las entidades del sector cultura cuentan con programas de fomento y un sistema de convocatorias que posibilita un escenario de participación digital, donde los procesos de inscripción, evaluación, asignación de ganadores, socialización y viabilización de las ejecuciones de proyectos, realizado a través del uso de las tecnologías de la información y de diferentes plataformas, lo que permitía que el Programa Distrital de Estímulos- PDE, el Banco Sectorial de Jurados y demás programas de fomento, sigan funcionando y adjudicando recursos públicos para el sector del arte, la cultura y el patrimonio.

Asociado a ello, todas las convocatorias del PDE de la SCRD se realizan desde el año 2017 en una plataforma digital que permite que los participantes presenten sus proyectos y esa entidad viene trabajando en el fortalecimiento y la viabilización de las ejecuciones de proyectos de los artistas y agentes del sector a través del uso de las tecnologías de la información y de diferentes plataformas tecnológicas.

Metódicamente, exteriorizó que esa entidad construyó la estrategia “La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte cerca de ti, en casa - #YoMeQuedoEnCasa-”, oportunidad idónea para superar juntos esta contingencia y privilegiar el autocuidado y cuidado de todos; programación que busca que de manera conjunta las entidades del sector preparen una amplia oferta de contenidos para quedarse en casa, la cual se puede verificar en el link <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/la-secretaria-de-cultura-recreacion-y-deporte-cerca-de-ti-en-casa>.

Asimismo, expresó que la SCRD respondiendo a una iniciativa de la Organización de las Ciudades y Gobiernos Locales, junto a Barcelona, Buenos Aires y Ciudad de México, construyó la plataforma Bogotá creadora en casa, entretejida con plataformas hermanas donde los ciudadanos podrán encontrar los contenidos digitales que las cuatro ciudades sumamos donde se promueve la lectura, música, patrimonio, teatro y danza.

A nivel artístico también se unió a la jornada de activación de las denominadas Zonas de Cuidado Especial de la Alcaldía de Bogotá, a través de la iniciativa “ASÓMATE A TU VENTANA”, con la que buscan llevar a los barrios lo mejor de la oferta cultural y recreativa de Bogotá y promover el uso creativo y saludable del tiempo libre, donde coexisten diversas expresiones artísticas, programas y entidades, como BibloRed, la Fundación Gilberto Álzate Avendaño - FUGA, el Instituto Distrital de Artes IDARTES y la Orquesta Filarmónica de Bogotá.

Acorde a ello, se permitió indicar que de los 291 artistas que se encontraban registrados y aprobados en la plataforma -PAES- Permiso para Aprovechamiento Económico de Artistas en Espacio Público, fueron procesados por esa entidad para entregar información depurada y confiable a la Secretaría de Integración Social, IDIGER, Ministerio de Cultura y Departamento Nacional de Planeación (DNP), entidades que conforme su objeto y competencias tienen a su cargo la administración de los programas Bogotá Solidaria en Casa e Ingreso Solidario.

En relación con la protección de adultos mayores, la SCRD mediante la Resolución No 191 de 2020, ordenó el traslado de \$6.279.313.506 a COLPENSIONES, los cuales serán entregados como Beneficios Económicos Periódicos - BEPS a partir del mes de mayo del 2020, a 191 adultos mayores (creadores y gestores culturales) que cumplieron con los criterios establecidos en la normatividad vigente. Adicionalmente, se envió para análisis del Ministerio de Cultura, la información de un nuevo grupo de 106 creadores y gestores culturales mayores aspirantes a los BEPS.

Reitero que de conformidad con su objeto, ha venido trabajando en el diseño de planes, proyectos y programas destinados a mitigar los efectos del COVID-19, en articulación con entidades del Gobierno Nacional y otras secretarías de la Administración Distrital y se viene realizando la publicación de las condiciones y requisitos de participación de los programas e iniciativas en los diferentes link y micrositio a fin de que todas las personas naturales, organizaciones y/o personas jurídicas del sector artístico, cultural, patrimonial, recreativo o deportivo tengan acceso a la información descrita y garantizar la transparencia del proceso para todos los involucrados.

En cuanto al deber del Estado al fomentar el acceso a la cultura, refirió ese proceso tiene sustento principal en los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política de Colombia, en los cuales se establece el deber de fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, asimismo en la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura) desarrolla en sus artículos 17 y 18 la competencia otorgada al Estado, por intermedio del Ministerio de Cultura y de las entidades territoriales, con el propósito de fomentar la creación, la actividad artística y cultural, la investigación y para fortalecer las expresiones culturales, por medio de la creación de programas para el otorgamiento de estímulos especiales.

Que el fomento a la cultura en Bogotá ha experimentado diversas transformaciones, que responden a los cambios de concepción del papel del Estado frente a la cultura.

Sobre los anuncios de medidas para apoyar económica y alimentariamente a la población que por las medidas de aislamiento preventivo se vieron obligados a confinarse y dejar su actividad, el Gobierno Distrital a través de la Secretaría de Cultura Recreación y Deportes, reconoce que los artistas, creadores y gestores culturales hacen parte de uno de los sectores de la población más afectados por las restricciones generadas por esta pandemia y la imposibilidad para efectuar reuniones y aglomeraciones, en la medida que limita totalmente la eventualidad para realizar actividades promocionales y de presentación ante el público y muchas de las personas del sector cultura en sus diferentes manifestaciones han tenido que interrumpir la operación de sus actividades, por lo cual, se está implementando diferentes medidas con el propósito de mitigar esta crisis en el sector, como por ejemplo, el establecido por Decreto 475 de 2020 del Ministerio de Cultura, “Por el cual se dictan medidas especiales relacionadas con el sector cultura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, en su artículo segundo señala:

“...Destinación transitoria de los recursos de la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas. Los recursos derivados de la contribución parafiscal cultural a la boletería de los espectáculos públicos de las artes escénicas girados o que se giren al 31 de diciembre de 2020 a los municipios y distritos por el Ministerio de Cultura y que a la fecha de expedición de este decreto no hayan sido comprometidos, ni obligados, ni ejecutados, podrán destinarse transitoriamente, hasta septiembre 30 de 2021, para apoyar al sector cultural de las artes escénicas, en las actividades de creación, formación virtual, producción y circulación de espectáculos públicos de artes escénicas en cualquier modalidad (presencial o virtual)...”

Posteriormente en las circulares 1 y 7 de abril de 2020, expedidas por el Ministerio de Cultura se precisó lo siguiente:

“La competencia para definir el contenido específico y alcance de las convocatorias permanece en cabeza de los distritos y de los municipios en ejercicio de su autonomía. Líneas de inversión, montos, criterios de selección, proyectos beneficiarios y seguimiento o supervisión.

La selección de proyectos deberá hacerse por convocatoria pública.

Pueden participar personas naturales y jurídicas con o sin ánimo de lucro del sector de las artes escénicas, con domicilio en el municipio o distrito correspondiente.

1. Cuatro criterios esenciales:
2. Priorización
3. Segmentación
4. Trayectoria
5. Evaluación del proyecto”

Así pues, el Decreto expedido por el Gobierno Nacional dispuso el uso transitorio de recursos correspondientes a la contribución parafiscal de espectáculos públicos de artes escénicas, determinó los criterios de su destinación y señaló cómo era la entrega de dichos recursos y la forma como debería hacerse es decir por convocatoria pública. Es así como la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte ofertó en el marco del Decreto 475 de 2020 dos convocatorias abiertas, que se describen a continuación:

- EL ARTE Y LA CULTURA SE CREAN EN CASA
- ARTE PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Convocatorias que fueron dadas a conocer a través de las redes sociales de la SCRD, igualmente se realizó un Facebook Live con participación del Secretario de Cultura el pasado 13 de mayo y contó con 34.000 reproducciones.

Dichas convocatorias están en proceso de evaluación, aún no han sido adjudicadas. En ambas se solicitaban documentos para evaluación, las certificaciones de experiencia y la presentación de un proyecto.

Que la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte – SCRD de conformidad con su objeto, ha venido trabajando en el diseño de planes, proyectos y programas que tengan por objeto mitigar los efectos del COVID-19, en articulación con entidades del Gobierno Nacional y otras Secretarías de la Administración Distrital, de acuerdo con las competencias de cada entidad.

Por otra parte y con el objeto de identificar y recolectar información como base para orientar la toma de decisiones del sector cultura, recreación y deporte, la SCRD habilitó dos (2) formularios en la página web de la entidad, el primero dirigido a personas naturales y el segundo a organizaciones y/o personas jurídicas del sector artístico, cultural, patrimonial, recreativo o deportivo.

- <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/economia-cultural-y-creativa/personas-naturales-del-sector-cultural-y-creativo-afectacion-covid-19>.
- <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/economia-cultural-y-creativa/organizaciones-yo-personas-juridicas-del-sector-cultural-y-creativo-afectacion-covid-19>.

De igual forma, señaló que esa entidad habilitó un formulario que tiene como propósito conocer las necesidades de emprendedores y empresarios del sector cultural y creativo, en términos de recursos y de acceso a mecanismos financieros existentes, formulario disponible en el siguiente enlace:

- <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdWGjumqk1SlkyK65a2lhtjpHTgwalK9XLsgmO9FqqFagG0qw/viewform>

Advirtió que diligenciar los formularios no implica un auxilio automático y no da acceso directo a ningún programa del orden Distrital o Nacional, ya que los programas Bogotá Solidaria en Casa e Ingreso Solidario, son administrados por entidades Distritales y Nacionales de acuerdo con su objeto y pueden asistir a la población vulnerable en el marco de la emergencia, exaltando que la SCRD como cabeza de sector cultura en el Distrito Capital, se ha encargado de realizar la compilación y reporte de artistas vulnerables como posibles beneficiarios.

Frente a la entrega de ayudas, esa autoridad junto con el Ministerio de Cultura y Caracol Radio, realizó un concierto con el objeto de recoger fondos para los artistas y agentes culturales en condición vulnerable y desde el 30 de abril de 2020, se dio inicio a un operativo para entregar los mercados aportados por Caracol y el Sistema Distrital de Emergencia.

Por otro lado, realizó la apertura de la convocatoria “ARTE PARA LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL”, conforme con la destinación transitoria del recaudo de la Ley de Espectáculos Públicos – LEP; igualmente, ha fortalecido del Programa Distrital de Estímulos- PDE, con base en las cinco modalidades de participación: Beca, Premio, Pasantías, Residencias y Jurados, del Banco Sectorial de Jurados, los apoyos concertados y demás programas de fomento y alianzas con las localidades, que permitan acercar los recursos con mayor asertividad a los agentes del sector artístico y cultural en los territorios., información dispuesta en el Link:

- <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/convocatorias>

Que como medidas adicionales que mitiguen las afectaciones a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales que están en condición vulnerable como consecuencia de la emergencia, y así agilizar procesos para la recuperación de sus capacidades sociales, productivas y financieras, se ha establecido por el Gobierno Nacional que los recursos del impuesto nacional al consumo a la telefonía, datos internet y navegación móvil con destino a Cultura, pueden destinarse transitoriamente para contribuir, con transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos a la subsistencia de los artistas, creadores y gestores culturales.

En el caso particular del señor Oscar Fernando Herrera Pacheco, afirmó que con el objeto de identificar y recolectar información de los agentes del ecosistema cultural y creativo afectados por el COVID-19, este realizó el registro en el formulario habilitado en la página web de la entidad el día 5 de abril de 2020.

El día veintinueve (29) de abril la SCRD entregó una base de datos con dieciocho mil seiscientos ochenta y cuatro (18.684) registros al Ministerio de Cultura. Lo anterior, para que esta entidad validara con otras entidades del orden nacional, los datos registrados por los agentes del sector cultural y creativo, para optar por el subsidio contemplado en el Decreto 561 de 2020.

A la fecha, la SCRD se encuentra en el proceso de asignación de puntajes, con base en los criterios de priorización de beneficiarios establecidos en el Anexo 1 de la

Resolución 630 de 2020 y en la Resolución 921 de 2020 expedidas por el Ministerio de Cultura. Esto, con el objeto de definir quiénes cumplen los requisitos para acceder a las transferencias monetarias no condicionadas o incentivos económicos previstos en el mencionado Decreto.

El día de cuatro (4) de mayo de 2020, la Secretaría Distrital de Cultura, Recreación y Deporte (SCRD) entregó a la Secretaría Distrital de Planeación (SDP), una base de datos con veintinueve mil seiscientos (29.600) registros para ingresar al programa Bogotá Solidaria.

La SCRD recibió información según la cual de esta base de datos 4.919 personas fueron priorizadas con criterios establecidos por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS) y de conformidad con el reporte recibido, de estas personas 3.209 se encuentran bancarizadas y 1.710 no se encuentran bancarizadas. Además, que el accionante se presentó a la convocatoria “EL ARTE Y LA CULTURA SE CREA EN CASA”, estando en proceso de asignación de puntaje para acceder al incentivo dispuesto por el Decreto 561 de 2020.

Adicionalmente, según el reporte de la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) el hogar del señor Herrera Pacheco, a la fecha no ha sido priorizado para el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, puesto que no cumple con alguno de los criterios establecidos por la Secretaría Distrital de Integración Social (SDIS).

Colofón de todo lo manifestado, invitó a señalar la improcedencia de la acción teniendo en cuenta que esa entidad en ningún ha vulnerado los derechos que invocan el accionante.

INSTITUTO DISTRITAL DE LAS ARTES IDARTES.

El representante judicial de dicha entidad, frente a los hechos plasmados en el escrito precursor indicó no costarle o no ser ciertos, pues el Instituto Distrital de las Artes ha implementado mecanismos y herramientas que atienden a las políticas desarrolladas por el Gobierno nacional y Distrito Capital; ha garantizado el trabajo de los artistas vinculados a los programas, sosteniendo su vinculación para generar una diversificación de la oferta de experiencias y formación artística, optimizando las herramientas de la virtualidad como una manera de acompañar desde el arte a los niños, niñas, adolescentes, jóvenes, familias y comunidades en general en el Distrito Capital en garantía de los derechos culturales en tiempo de la presente pandemia por COVID-19; todos los artistas han tenido y tienen todas las posibilidades de acceder a la oferta de servicios y de trabajo del IDARTES y de la Secretaria de Cultura Recreación y Deporte en términos de igualdad y oportunidad a través de sus distintas convocatorias (www.idartes.goc.co), donde, el señor Oscar Fernando Pacheco se encuentra inscrito como agrupación en la Convocatoria “EL ARTE Y LA CULTURA SE CREAN EN CASA”, de la Secretaria de Cultura Recreación y Deporte, código 471-242 con estado HABILITADA y en momento alguno esa entidad ha atentado o vulnerado este derecho al accionante.

Adicionalmente, refirió que la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deporte, el Instituto Distrital de las Artes IDARTES y otras entidades del nivel central de la administración distrital, priorizaron a los artistas

que se han acogido a la regulación de artistas en espacio público, para que reciban ayuda a través de la red Bogotá Solidaria en Casa, la cual ha entregado apoyos monetarios y/o en especie a las familias más pobres y vulnerables de Bogotá que necesitan un sustento básico por el tiempo que dure el aislamiento; priorización que se realizó teniendo en cuenta los doscientos noventa y un (291) artistas en espacio público registrados en IDARTES quienes se han inscrito en la plataforma PAES - Permiso para Aprovechamiento Económico de Artistas en Espacio Público (www.paes.gov.co).

Seguidamente trajo a colación los programas y proyectos gerenciados por esa entidad bajo tres ejes (Eje de gestión Difusión de la danza en la ciudad, Eje de Gestión Orbitante, Plataforma Danza Bogotá y Eje de Gestión Danza y Comunidad) donde se ha desarrollado 150 propuestas artísticas.

Igualmente enfatizó las becas, premios y residencias dentro del marco de estrategia distrital de fomento, donde se destina un total de \$650'000.000 anuales en promedio para entregar al sector artístico, siendo la última convocatoria la del presente mes a efectos de desarrollar residencias de acompañamiento a grupos de danza de las veredas de territorios rurales de las localidades de Bogotá, por un valor de 20.000.000.

Respecto a los protocolos para la reactivación del gremio, acentuó que ya se viene trabajando en una mesa técnica interna para avanzar en la propuesta de protocolo para activación de espacios de ensayo de danza que pueda ser enviado desde el IDARTES a la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte como cabeza del sector, para que este sea entregado a los sectores Salud y Gobierno cuando sean requeridas en este sentido ha invitado y solicitado la participación de los delegados del Consejo de Danza.

Ahora bien, aduce que el accionante relaciona la gratuidad de los programas CREA como un desestímulo al trabajo; sin embargo como lo ve la entidad y los beneficiarios de los programas Nidos y Crea, estos son una oportunidad de activación cultural que garantiza el trabajo de quinientos ochenta y un (581) artistas vinculados.

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.

2. Descendiendo al caso bajo análisis, sea lo primero resaltar que este Despacho Judicial resulta competente para realizar el estudio de la acción interpuesta, dado la naturaleza jurídica de las entidades accionadas (Núm. 1 del artículo 1 del Decreto 1382 de 2000) y conforme lo regula en Decreto 1983 de 2017.

2.1. De igual manera, no cabe duda que el accionante acude en este juicio directamente, quien según se desprende del relato fáctico carece de oportunidad actual para desarrollar su trabajo habitual, por cuenta de las decisiones adoptadas por parte de las entidades accionadas, trasgresión de derechos endilgada que le otorga legitimación en la causa por activa, en lo que a sus derechos individuales se refiere.

En este punto sin embargo, es necesario advertir que hubo pretensiones de tutela que abogan porque se ordenen por las autoridades gubernamentales del orden nacional y distrital la adopción de medidas para toda la sociedad y en particular para la comunidad artista, pedimentos que escapan a la órbita de esta acción de amparo, que se dirige a la protección de derechos fundamentales individuales, cuando los mismos se hallen en lesión o riesgo.

Por eso, desde ya se anuncia que no serán de análisis, porque no supera el requisito de la legitimación en la causa por activa, las peticiones comunes o que apunten a la adopción de decisiones para la colectividad, en tanto que, como se reitera sin cesar, la acción de tutela está instituida para el amparo de derechos individuales. Por eso las pretensiones de que se desarrollen acciones de apoyo a los artistas en Bogotá, se reorganicen recursos económicos del sector, se evalúen disposiciones legales y protocolos de bioseguridad para reactivar el sector económico y que se abra una mesa de trabajo con quienes ejercen esta labor, no podrán ser debatidas dentro de este asunto, atendiendo al carácter individual de las prerrogativas iusfundamentales.

Con todo, se abordará el estudio de todas las pretensiones desde la perspectiva individual del actor.

2.2. Tampoco hay duda de la legitimación en la causa por pasiva, en tanto que el amparo se reclama de autoridades públicas que, a la luz del artículo 86 Constitucional, pueden resistir la acción.

2.3. En punto de la inmediatez, del mismo modo se verifica que las decisiones adoptadas por los órganos de administración nacional y distrital datan desde marzo de la presente anualidad, de suerte que se estima razonable el tiempo de proposición de la acción.

2.4. Finalmente, sobre el presupuesto de la subsidiariedad, precisa el Juzgado que en verdad el actora no cuenta con otro mecanismo distinto para lograr la protección de sus derechos fundamentales que estima vulnerados con el proceder de las accionadas y de ahí que se halle cumplido tal requisito en la presente acción.

3. Superados estos requisitos de procedibilidad, el Juzgado aborda el estudio de las peticiones que elevó el accionante, como se dijera, desde su perspectiva individual, conforme se indica en las consideraciones subsiguientes:

3.1. Partamos de reconocer que la emergencia sanitaria declarada desde el pasado mes de marzo, mediante Resolución No. 385 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, como la posterior declaratoria Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional determinada por el Gobierno Central por Decreto 417 y que a la actualidad se mantiene con la expedición del Decreto 990

del 9 de julio del corriente año que de hecho la extendió de manera generalizada hasta el 30 de julio siguiente, ha afectado gravemente la economía del país y ha impedido a muchos colombianos la consecución habitual de sus ingresos, en tanto que las labores que desarrollábamos fueron objeto, todas, alguna en mayor o menor medida, de prohibición o impedimentos para su desarrollo.

También debe decirse que las restricciones implementadas dentro de ese marco legal se justifican dada la propagación de la pandemia COVID-19, siendo imperioso garantizar la vida, integridad física y la salud de todos los habitantes del territorio nacional, aunque ello conlleve frenar o limitar las actividades productivas, máxime cuando el estado colombiano, dadas las características de su sistema de salud, no se encuentra preparado para ofrecer una cobertura integral en la dispensación de asistencia médico-sanitaria, ante la falta de infraestructura y personal médico.

3.2. Ahora bien, estas limitaciones, es un hecho notorio, terminan por afectar la consecución de ingresos a las personas, dado que muchas actividades económicas han estado impedidas de desarrollarse constantemente o con reingresos parciales y graduales y, entonces, los ciudadanos que venían ejerciendo estas labores no han podido desarrollarlas total o parcialmente y, así tampoco consecuentemente, derivar sus sustentos de allí.

Esta contingencia desde luego conlleva a que el derecho al mínimo vital y móvil de muchos colombianos se haya visto agraviado o en riesgo, misma razón en virtud de la cual las autoridades nacionales y distritales se han visto obligadas a ofrecer ayudas por diversos canales, que contribuyan a mitigar tales detrimentos. De ahí que sea necesario revisar en cada caso en particular si las personas afectadas en su labor han estado, o bien posibilitadas para desarrollarla nuevamente, o bien favorecida con alguna o algunas medidas que les aseguren su supervivencia en condiciones de dignidad.

4. Dicho lo anterior, desciende el Despacho al análisis particular de los pedimentos izados por el señor Herrera Pacheco:

4.1. Exoró que se desarrollen, por parte del Ministerio de Cultura y la Secretaría de Cultura de Bogotá acciones de apoyo a artistas y trabajadores de la cultura, petición frente a la cual las accionadas informaron las diferentes medidas que se han adoptado, entre ellas la expedición del Decreto 561 del 15 de abril de 2020 por parte del gobierno nacional, mediante el cual se dispuso la destinación de parte de los recaudos del erario público y la creación de incentivos, ambos dirigidos al apoyo económico de artistas; la convocatoria por parte del Ministerio de Cultura llamada “COMPARTE LO QUE SOMOS: EL ARTE, LA CULTURA, Y EL PATRIMONIO. UN ABRAZO DE ESPERANZA NACIONAL”, mediante la cual se otorgarán 8.000 incentivos económicos para artistas de todo el territorio nacional.

La Secretaría Distrital de Cultura, por su parte, reconociendo que los artistas, creadores y gestores culturales hacen parte de uno de los sectores de la población más afectados por las restricciones generadas por esta pandemia y la imposibilidad para efectuar reuniones y aglomeraciones, en la medida que limita totalmente la eventualidad para realizar actividades promocionales y de presentación ante el público, informó que el Programa Distrital de Estímulos- PDE, el Banco Sectorial de

Jurados y demás programas de fomento, tienen a disposición atención virtual para continuar adjudicando recursos públicos para el sector del arte, la cultura y el patrimonio y, adicionalmente, que desarrollaron la estrategia “La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte cerca de ti, en casa - #YoMeQuedoEnCasa-”, así como la iniciativa “*ASÓMATE A TU VENTANA*”, *con la que buscan llevar a los barrios lo mejor de la oferta cultural y recreativa de Bogotá y promover el uso creativo y saludable del tiempo libre, donde coexisten diversas expresiones artísticas, programas y entidades, como BibloRed, la Fundación Gilberto Álzate Avendaño - FUGA, el Instituto Distrital de Artes IDARTES y la Orquesta Filarmónica de Bogotá*”.

4.1.1. Ante la descrita pretensión de tutela, debe observarse que como no existe una medida específica que haya sido planteada por el actor, sino que se trató de una general en la que abogaba porque se adoptaran “*acciones de apoyo*”, el Despacho considera que así justamente acreditaron las accionadas su proceder a través de las actividades a que se hizo alusión y, en consecuencia, como justamente el deber estatal es garantizar la vida, el mínimo vital y el derecho al trabajo, así como a la libre escogencia del mismo, con tales disposiciones se advierten medidas tendientes a esa protección.

4.1.2. En tal virtud, como frente a la garantía que pregona el accionante se han desplegado varias acciones tendientes a su favorecimiento y él no apuntó ni hay evidencia de que las mismas sean insuficientes, ni especificó alguna en particular que pudiera o debiera ser evaluada en aras de la salvaguarda de sus derechos individuales fundamentales prenombrados, el Despacho no puede deducir la lesión a los mismos por esta causa.

4.2. En lo que dice relación con que se le conceda la posibilidad de proponer la realización de acciones artísticas y culturales en sitios y condiciones adecuados a cambio de un recurso económico que le procure cubrir sus necesidades básicas, ha de advertirse que ello en sí mismo tampoco es indicativo de la existencia de una lesión de derechos fundamentales, como lo sería el haber acreditado que formuló peticiones encaminadas en tal sentido y que no ha obtenido respuesta, o que se le ha impedido elevar peticiones a las entidades nacionales y distritales accionadas, o que estas se han negado a recibirle las solicitudes o han optado por no oírlo, y aquí no se endilgó ni acreditó ninguno de esos escenarios.

Luego, como a voces del artículo 23 de la Carta Política todo ciudadano puede presentar peticiones respetuosas a las autoridades públicas y, en consecuencia, el accionante está habilitado para ello, mal haría en deducirse la lesión de sus derechos fundamentales por esa causa y disponer, genéricamente además, que se le permita elevar peticiones que no acreditó no haber formulado o intentado formular ya.

4.3. Frente al pedimento de ordenar a la Presidencia de la República y a la Alcaldía Mayor de Bogotá, junto con el Ministerio de Cultura y la Secretaría Distrital de Cultura que reorganicen los recursos económicos del sector para la asignación de dineros a programas que apoyen a su gremio, el Despacho encuentra que es improcedente este petitum:

4.3.1. En efecto, lo primero que hay que decir es que, como se señaló preliminarmente en esta motivación, se trata de un pedimento amplio, que comprende

a toda una población que no representa el accionante y que, en ese sentido, no puede analizarse por esta vía que analiza la lesión a derechos individuales.

4.3.2. Además, las entidades accionadas informaron que ya tomaron medidas para la reorganización y asignación de recursos económicos para otorgar beneficios económicos a los artistas y quienes desarrollan actividades culturales y artísticas, tales como las siguientes:

- Se expidió el Decreto 518 de 2020 mediante el cual se creó el Programa Ingreso Solidario para otorgar beneficios monetarios con cargo a los recursos del FOME, con destino a personas que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción, además de la compensación del impuesto sobre las ventas –IVA.

- Se expidió el Decreto 561 de 2020, que dispuso brindar apoyo a los artistas y gestores culturales, consistentes en el desembolso de tres pagos mensuales de \$160.000 cada uno.

- Se expidió el Decreto 475 de 2020 del Ministerio de Cultura, por el que se dispuso la destinación transitoria de recursos parafiscales de espectáculos públicos de artes escénicas, al apoyo directo del sector cultural, cuyo contenido específico se delegó a las entidades territoriales.

- A nivel distrital y con el propósito de identificar a la población beneficiaria de los programas Bogotá Solidaria e Ingreso Solidario, se recopilaban datos de 291 artistas en la plataforma -PAES- Permiso para Aprovechamiento Económico de Artistas en Espacio Público, cuya verificación corresponde al Ministerio de Cultura y al Departamento Nacional de Planeación.

- Además, en desarrollo del Decreto 475 de 2020, se abrieron las convocatorias *“el arte y la cultura se crean en casa”* y *“arte para la transformación social”*, que se divulgó por redes sociales y se encuentran en etapa de evaluación, aún sin adjudicar.

4.3.3. Desde luego que este Juzgado no es el llamado a analizar si tales disposiciones fueron efectivas o no, ni el manejo que a las mismas se han dado. En el marco de la acción de amparo lo que debe verificarse es si las acciones u omisiones de las autoridades públicas generaron lesiones a derechos fundamentales y aquí, desde el punto de vista de la petición que esgrime el accionante, solo puede verse que las entidades gubernamentales han adoptado medidas, se repite, al margen de su efectividad y eficiencia, que son temas ajenos a lo que en la acción de amparo debe resolverse.

4.3.4. Pese a que lo anterior es así, no puede perder de vista el Juzgado que a pesar de esa multiplicidad de beneficios económicos para la población en necesidad y en particular para el gremio de los artistas, no hay prueba de que el señor Herrera Pacheco haya sido beneficiado de ninguno de ellos pues, aunque se informó por la Secretaría Distrital de Cultura de su participación en las convocatorias descritas y su registro en el registro para identificar a los agentes del ecosistema cultural y creativo afectados por el COVID-19, lo cierto es que la misma entidad señaló que a la fecha no han sido entregados los beneficios económicos derivados de tales medidas, razón por

la que el Juzgado tiene por cierto que no ha recibido dineros el actor por cuenta de ninguno de esos programas, lo que necesariamente debe tener una consecuencia, tema que se abordará más adelante.

4.4. Respecto de que se evalúen disposiciones legales y protocolos de bioseguridad para reactivar el sector económico, con idéntico sentido a lo ya considerado, ha de concluirse que se trata de una pretensión impersonal y común, sobre la que no puede el Juzgado entrar a pronunciarse. Además, las accionadas informaron la práctica de determinaciones en ese sentido que han dado como resultado que aún no es posible tal reactivación, principalmente porque supone en general una apertura al público y aglomeraciones que se pretenden evitar, en una razonable ponderación entre los derechos de la expresión artística y del trabajo, frente a la salud pública.

4.5. Finalmente, en torno a que se abra una mesa de trabajo con el sector artístico, si bien es cierto que la participación activa es un principio y fin del estado social y democrático de derecho en que nos hallamos, no lo es menos que, nuevamente, se trata de una petición no individual sino colectiva que está fuera del marco de competencia de este despacho en sede de tutela, pues su viabilidad implicaría que el actor pretendiese ser partícipe, ya lo haya propuesto y se le hubiere negado injustificadamente, con lo que se le violenten sus derechos fundamentales, individualmente considerados desde luego.

En tal sentido, tampoco se abre paso esta aspiración del actor.

5. Del anterior análisis que frustró todas las aspiraciones erigidas por el accionante, sin embargo, ha logrado deducir esta sede judicial que su derecho al mínimo vital se encuentra efectivamente agraviado y que tal proceder impone la intervención de esta juzgadora de tutela, más allá de que haya o no pedido alguna medida correctiva de esa lesión de manera particular.

Esta consideración tiene soporte en las siguientes consideraciones:

5.1. Dígase en primer término que en tratándose de la acción de amparo, se ha reconocido la facultad de fallar ultra y extrapetita, esto es, por fuera de los pedimentos especificados en el libelo introductorio, cuando encuentre el juez o la jueza de tutela que existe una lesión a derechos fundamentales diferentes a los pedidos en amparo, o bien que esa trasgresión reclame medidas diferentes a las pedidas para su restablecimiento.

Así lo ha señalado la Corte Constitucional¹:

“4. Fallos extra y ultra petita en el trámite de tutela.

4.1. La Corte Constitucional ha reiterado la posibilidad que tienen los jueces de tutela de fallar un asunto de manera diferente a lo pedido.

Por ejemplo, en la sentencia SU-195 de 2012 la Sala Plena indicó: En cuanto a la posibilidad de que los fallos puedan ser extra y ultra petita en materia de tutela, esta Corte de manera pacífica ha señalado que el juez de tutela puede al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos

1 Sentencia T-104 de 2018 de la Corte Constitucional.

no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados.

Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición *sui generis* de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales.” (Subraya fuera de texto).

4.2. Lo anterior, reiterando lo señalado en la sentencia SU-484 de 2008, en donde la Corte, al referirse a la aplicación de la facultad *extra petita*, señaló: “En consideración a la naturaleza fundamental de los derechos amparados por la acción consagrada en el artículo 86 de la Carta Política, el régimen de la tutela está dotado de una mayor laxitud que el resto de las acciones jurídicas. En efecto, mientras que el pronunciamiento judicial *ultra y extra petita* está vedado en materia civil, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, al juez de tutela le está permitido entrar a examinar detenidamente los hechos de la demanda para que, si lo considera pertinente, entre a determinar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección. No en vano la Corte Constitucional ha sostenido que: “(...) dada la naturaleza de la presente acción, la labor del juez no debe circunscribirse únicamente a las pretensiones que cualquier persona exponga en la respectiva demanda, sino que su labor debe estar encaminada a garantizar la vigencia y la efectividad de los preceptos constitucionales relativos al amparo inmediato y necesario de los derechos fundamentales. En otras palabras, en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean *extra o ultra petita*. Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2o superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho.” (Subraya fuera de texto).

Lo anterior permite concluir que el juez de tutela está facultado para emitir fallos *extra y ultra petita*, cuando de la situación fáctica de la demanda puede evidenciar la vulneración de un derecho fundamental, aun cuando su protección no haya sido solicitada por el peticionario.”

Desde esta arista, esta juzgadora está habilitada para analizar tanto la existencia de lesión de derechos fundamentales disímiles de los pedidos en amparo por el actor, como para adoptar medidas diferentes a las solicitadas en salvaguarda de los derechos que se encuentren vulnerados.

5.2. En el presente evento, según se dijo, el Juzgado ha concluido la lesión de derechos fundamentales por lo siguiente:

5.2.1. Es un hecho notorio que el confinamiento que se ha impuesto en el territorio nacional ha obligado a que muchas actividades económicas se paralicen y ello, a su vez, a que muchas personas estén imposibilitadas materialmente de realizar las actividades que desarrollaban, conocen o habían elegido como modo de percibir ingresos, quedando también así impedidos de la consecución de su sustento diario.

5.2.2. Para mitigar esa imposibilidad de tantos colombianos y, al mismo tiempo, procurar frenar los contagios masivos, el Gobierno Nacional y los Distritales han previsto diferentes medidas que procuran la ayuda de esas personas mediante

donaciones, convocatorias con reconocimientos económicos, incentivos, con el fin último de suplir esas carencias de ingresos que sin duda lesionan directamente el mínimo vital de las personas. Con tales medidas, de ser entregadas con suficiencia, podría deducirse que está garantizado el mínimo vital y, entonces, el mismo no estaría conculcado.

5.2.3. Para el caso del señor Herrera Pachecho, se informó por las accionadas que él, en efecto, se ha inscrito a los registros y convocatorias desarrolladas con los propósitos prenombrados y, sin embargo, hasta la fecha no ha sido beneficiario de alguno efectivamente, tal y como lo indicó en su escrito de tutela.

Esta omisión, sin duda alguna, permite inferir que al actor se le está violentando su derecho fundamental al mínimo vital, por virtud de las determinaciones de confinamiento obligatorio determinadas por el Gobierno Nacional y el Distrital, destacándose que ello está al margen de la benignidad del propósito mismo del confinamiento, pues se trata de un hecho objetivo la carencia demostrada de recursos económicos que padece el accionante y la imposibilidad de su consecución al no poder desarrollar la actividad económica que eligió como oficio o profesión, máxime cuando el sistema económico que se desarrolla en Colombia impone obligatoriamente que se consigan ingresos por ese medio para poder subsistir.

5.2.4. Recuérdesse, acerca del derecho fundamental en estudio, que ha sido de amplio análisis por la Corte Constitucional que, *“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 social². 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”³.*

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”⁴ 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.”⁵

5.2.5. Dicho lo anterior, el Juzgado debe indagar cuál es la orden que debe impartirse en beneficio del actor y para el restablecimiento de su mínimo vital, afectado

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

3 SU-225/1994.

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

5 Sentencia T-818/2000.

por demás desde hace casi 4 meses, para lo que importa conceptualizar sobre la figura de la renta básica, en los términos que se desarrollan en el acápite subsiguiente.

6. La renta básica, consiste en 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 distinción, o a sectores de ella que tengan mayor precariedad y 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 Universal⁶, 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.

6.1. 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.

6.2. 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 distinción 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.

Y estas realidades son todas anteriores a la existencia de la crisis actual que afronta el mundo entero 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,

6 “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.⁶ 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.”⁶

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

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.

6.3. 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 communis* 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.

6.4. 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.”⁷

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.

6.5. 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.

6.6. 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.

6.7. Se sigue de lo anterior de manera 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

7 Corte Constitucional, sentencia C-569 de 2017.

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*.

6.8. 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.

6.9. 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 cerca de cuatro meses y sin contar con ninguna asistencia que mitigue en todo o en parte esa carencia.

6.10. Es importante indicar en este punto que las ayudas o medidas que ha dispuesto el Gobierno Nacional no están fundamentadas en la solidaridad –y no puede entenderse de ese modo-, sino en el deber estatal de protección de la vida digna y la garantía de los derechos de las personas, de suerte que la omisión de 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, es una conducta lesiva de sus derechos fundamentales. 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.

7. El anterior amplio marco conceptual da cuenta de que el camino para el restablecimiento del derecho fundamental del mínimo vital violentado al señor Herrera Pacheco es la concesión a su favor de la renta básica, 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 el accionante carecerá en ese momento de condiciones hábiles para procurarse un sustento pronto.

7.1. 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.

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 su derecho al mínimo vital, 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”⁸.

7.2. 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 del señor Óscar Fernando Herrera Pacheco, 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 al actor 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 al actor esas otras, pero de forma adicional a la renta básica.

5. 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 del señor **ÓSCAR FERNANDO HERRERA PACHECO**, 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 del señor **Óscar Fernando Herrera Pacheco** 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

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

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 al actor 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 del actor 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