



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

**Bogotá D.C., 12 de mayo de 2020**

Radicado: Tutela 1100140030-31-2020-00260-00

Se resuelve la solicitud de tutela promovida por **Nadia Yineth Álvarez** contra la **Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.** por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al trabajo, igualdad y libre locomoción.

**ANTECEDENTES**

1. La accionante presentó acción de tutela en contra de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. y el “Estado”, al considerar que la prohibición de salir de casa por el aislamiento obligatorio decretado desde el 24 de marzo de 2020 vulnera sus derechos fundamentales.

Explicó que, por su oficio de artesana, tanto ella como su esposo derivan el sustento diario del trabajo informal, por ello, la prolongación del aislamiento ha llevado a su núcleo familiar a una situación apremiante porque no tiene cómo procurar los ingresos mínimos para acceder a los productos de la canasta familiar y los gastos básicos de manutención. Resaltó que no ha logrado recibir ningún tipo de ayuda estatal, como el “ingreso solidario” anunciado en medios de comunicación, de tal suerte que, a su juicio, ante la falta de ayuda o auxilio por parte del Estado y su imposibilidad de laborar, están pasando por encima de sus derechos fundamentales al trabajo y a la libertad de locomoción.

Finalmente, aseveró, también se vulnera su derecho a la igualdad ya que el gobierno ha autorizado salir a ciertos sectores productivos. Al igual que los empresarios, a los vendedores informales se les debe dar la posibilidad de salir a trabajar para no tener que pasar hambre.

2. Inicialmente la acción de tutela fue repartida al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca pero el Magistrado Alberto Espinosa Bolaños de la Sección Segunda Subsección B la rechazó por falta de competencia aduciendo que la acción de tutela tenía como sujeto accionado a la Alcaldía Mayor de Bogotá y, por ende, la competencia radicaba en los jueces municipales.

2.1. El Departamento Administrativo de Presidencia de la República sostuvo que las decisiones adoptadas por el presidente de la República han tenido como norte la protección de la salud y vida de los colombianos. En este sentido, a partir del estado de emergencia sanitaria, se han expedido multiplicidad de medidas a fin de mitigar la expansión del contagio de la pandemia COVID-19 (coronavirus), entre las cuales, se encuentra el aislamiento obligatorio, además, en virtud de las facultades extraordinarias ha expedido disposiciones autorizando algunas excepciones.

Con todo, destacó que se han expedido una serie de normas con el fin de brindar ayudas a distintos sectores sociales, entre ellos, destacó que con el Decreto 458 de 2020 se dispuso la transferencia monetaria adicional y extraordinaria en favor de los beneficiarios de los programas de familias en acción y adulto mayor; en el Decreto 488 de 2020 se reglamentó



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

el tema de ayudas a trabajadores y cesantes; y con el Decreto 518 de 2020 del 4 de abril del año 2020, se creó “*el Programa de 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, Social y Ecológica*”, con el cual se busca realizar transferencias monetarias a las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad que no se encuentren como beneficiarios en otros programas estatales, tales como familias en acción, protección al adulto mayor, jóvenes en acción o compensación del impuesto sobre las ventas IVA, etc.

Enfatizó que han adoptado todas las decisiones necesarias para conjurar de la mejor manera esta situación, pero lo que describe la accionante no es una situación distinta a la carga que con el confinamiento están asumiendo la mayoría de los colombianos, pues las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia COVID-19 (coronavirus) han tenido un difícil costo social, familiar, económico y laboral.

**2.2.** El Departamento Nacional de Planeación – DPN se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la acción de tutela señalando que no tiene a su cargo la prestación de servicios de salud, la realización de encuestas del Sisbén, la administración de planes de beneficios, ni tampoco tiene a su cargo funciones de inspección y vigilancia.

En lo concerniente al caso concreto, dijo que al consultar el documento de identidad de la accionante en la base nacional consolidada se encontró que en el SISBÉN de corte de marzo del año 2020 con un puntaje del 35.71, sin tener a su cargo trámite o petición pendiente por resolver y, por otro lado, aquella no se encontraba dentro de los hogares beneficiarios de la devolución del IVA.

En forma particular, sobre la ayuda del “ingreso solidario” explicó que si bien para la selección de los hogares beneficiarios se toma en la base de datos del Sisbén, lo cierto es que no es el único medio de consulta, pues para ello se consolidó una base maestra con base en la información del Sisbén con las encuestas más recientes, la que luego se cruza con otras bases de datos de programas estatales como: Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción, Generación E, Primera Infancia, Madres gestantes, niños de nacionalidad Venezolana y Beneficiarios de la compensación del IVA, **pues los hogares destinatarios del ingreso solidario no pueden ser beneficiarios de familias en acción, Colombia mayor, jóvenes en acción y compensación del IVA.**

Por ello, como la señora Nadia Yineth Álvarez **es beneficiaria del programa jóvenes en acción** se encuentra excluida del ingreso solidario, de cara a lo establecido en el Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020.

**2.3.** La Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., a través de la Directora Distrital de Gestión Judicial de la Secretaría Jurídica Distrital, señaló que remitió la acción de tutela a la Secretaría de Integración Social por ser la encargada de estos asuntos.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

**2.3.1.** La Secretaría de Integración Social informó que, verificada la dirección de residencia de la demandante, encontró que no pertenece a ningún polígono focalizado y al verificar los listados de focalización de la población pobre y vulnerable identificada y caracterizada, tampoco la halló, motivo por lo que no puede acceder a beneficios pretendidos.

Agregó que el aislamiento preventivo adoptado en el ámbito nacional y distrital buscan la contención y mitigación de la pandemia COVID-19 (coronavirus), es acorde con el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, evitando poner en peligro la vida y salud de los residentes.

Para terminar, manifestó la acción de tutela es improcedente ya que la entrega de beneficios públicos debe priorizarse en las familias más vulnerables, por lo que pretender que por este mecanismo se la entreguen de dichos subsidios desconoce el principio de igualdad de las personas que por sus condiciones materiales requieren ser atendidos de manera prioritaria.

**2.4.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social señaló que no tiene ninguna solicitud pendiente de resolver en favor de la accionante. Adicionó que revisado el sistema SIJA Sistema de Información Jóvenes en Acción la accionante **no se encuentra registrada en el programa**, y pese a que está inscrita en el Sisbén, pues no cumple los requisitos para ello.

Finalmente, hizo un recuento sobre la forma en que se accede al programa jóvenes en acción y una relación de los programas de ayudas ordenadas por el gobierno nacional junto con las entidades competentes para cada una de ellas.

**2.5. El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambios climáticos – IDIGER-** señaló que no existe prueba de que la accionante haya solicitado visita, requerimiento de ayuda solidaria u otro tipo de subsidio dispuesto por el Distrito para las personas vulnerables.

**2.6. La Alcaldía Local de Ciudad Bolívar** dijo no tener la competencia para focalizar las ayudas, en todo caso, afirmó que la Secretaría de Integración Social está entregando ayudas para los vendedores informales a través del IPES.

### **CONSIDERACIONES**

A pesar de no compartirse la decisión que asignó competencia a los Juzgados municipales, se cumplió el ordenamiento y, en tal medida, se asumió el conocimiento. De esta manera, en atención al artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, se procede a tomar la decisión correspondiente recordando que este mecanismo de protección permite a toda persona reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquiera autoridad, o particular en los casos previstos en la Ley.

De cara a la situación planteada en la solicitud de tutela y las distintas comunicaciones recibidas, encuentra el Despacho que la situación particular se debe abordar desde los



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

siguientes aspectos: en primer lugar, la limitación de derechos fundamentales en los estados de excepción; en segundo lugar, los programas sociales, la asignación de subsidios o ayudas como medio lograr la protección de los sectores sociales más desprotegidos; y, por último, el derecho a la igualdad en su faceta relacional y su manera de análisis.

Memórese que mediante los Decretos 417 de 17 de marzo y 637 de 6 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, de esta manera, estamos ante una situación excepcional<sup>1</sup> cuyo efecto implica que el análisis del caso particular se deba afrontar en un contexto especial, pues precisamente *“una declaración de estado de emergencia por causas económicas, sociales, ecológicas o que constituyan grave calamidad pública, puede comprometer entre otros los derechos fundamentales y los principios democrático, de separación de poderes y de estructura y organización del Estado”*<sup>2</sup>, de ahí que en nuestro sistema jurídico estos estados de excepción sean limitados, en tanto se busca evitar que se conviertan en la regla general como *“forma de soslayar o evadir el cumplimiento efectivo de todo orden constitucional que se relaciona con el principio democrático, la separación de poderes y la protección, defensa y tutela de los derechos fundamentales”*<sup>3</sup>.

Ahora bien, como se indicó, el análisis del juez de tutela debe tener matices diferentes al que de ordinario se hacen en un contexto de normalidad, esto es, por fuera del estado de excepción. Ello es así, en razón a que algunas disposiciones pueden razonable y justificadamente ser restrictivas de ciertas libertades o derechos constitucionales fundamentales.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

*“3.1.17. Del mismo modo se ha establecido, por ejemplo en la Sentencia C- 252 de 2010<sup>4</sup> que los estados de excepción no excepcionan la Constitución, y se dijo que si bien es cierto la Carta Política le confiere al Presidente de la República poderes extraordinarios, “éstos no revisten un grado absoluto, al encontrarse limitados por diversos tipos de controles que buscan impedir los excesos y a la vez garantizar los principios fundamentales que soportan el Estado de derecho”. Siguiendo este presupuesto se ha subrayado que en los estados de excepción previstos por el constituyente se debe cumplir con la **prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales**. Este presupuesto se corresponde con el artículo 5º de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción<sup>5</sup> y los artículos 93<sup>6</sup> y 214.2 de la Constitución que establece que en los estados de excepción*

<sup>1</sup> Sobre la naturaleza y controles en los estados de excepción, ver entre otras, las sentencias C-802 de 2002, C-156 de 2011, C-216 de 2011, C- 670 de 2015.

<sup>2</sup> Sentencia C-216 de 2011.

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>5</sup> *“ARTÍCULO 5o. PROHIBICIÓN DE SUSPENDER DERECHOS. Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.”*

<sup>6</sup> El artículo 93 de la C.P. dispone que, *“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno...”*. El artículo 214. 2 establece que, *“No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades*



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

*“No puede suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales”. Sobre este punto se debe destacar que según el artículo 4º de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción<sup>7</sup>, con base en los artículos 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>8</sup> y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>9</sup>, se establece una serie de derechos que se califican de intangibles para la vigencia de los estados de excepción. Dichos derechos no pueden ser objeto de suspensión o restricción alguna por*

---

*fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos”.*

<sup>7</sup>ARTÍCULO 4o. DERECHOS INTANGIBLES De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados El artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, establece que durante los estados de excepción serán intangibles; el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia; de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al Habeas Corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados”.

<sup>8</sup> El artículo 4º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dice que “1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la Nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. 3. Todo Estado Parte en el presente Pacto que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en el presente Pacto, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido y de los motivos que hayan suscitado la suspensión. Se hará una nueva comunicación por el mismo conducto en la fecha en que se haya dado por terminada tal suspensión”.

<sup>9</sup> “Artículo 27. Suspensión de garantías: 1. En caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado parte, éste podrá adoptar disposiciones que, en la medida y por el tiempo estrictamente limitados a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de esta Convención, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza la suspensión de los derechos determinados en los siguientes artículos: 3 (Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica); 4 (Derecho a la Vida); 5 (Derecho a la Integridad Personal); 6 (Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre); 9 (Principio de Legalidad y de Retroactividad); 12 (Libertad de Conciencia y de Religión); 17 (Protección a la Familia); 18 (Derecho al Nombre); 19 (Derechos del Niño); 20 (Derecho a la Nacionalidad), y 23 (Derechos Políticos), ni de las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. 3. Todo Estado parte que haga uso del derecho de suspensión deberá informar inmediatamente a los demás Estados Partes en la presente Convención, por conducto del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, de las disposiciones cuya aplicación haya suspendido, de los motivos que hayan suscitado la suspensión y de la fecha en que haya dado por terminada tal suspensión”.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

*el legislador extraordinario, ya que constituyen bienes imprescindibles para la dignidad humana.<sup>10</sup>*

(...)

**3.1.19.** *No obstante lo anterior, la Corte ha establecido que si bien los derechos humanos y las libertades fundamentales no pueden ser suspendidos bajo los estados de excepción, algunos de ellos pueden ser restringidos en la medida que satisfagan los requerimientos esenciales previstos en la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE-<sup>11</sup>. La Sentencia C-252 de 2010 enumeró las reglas que ha dado la jurisprudencia para la restricción de los derechos y libertades en los estados de excepción y dijo que,*

*“i) la limitación debe ser necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción (art. 6º, LEEE); ii) no se podrá afectar el núcleo esencial y se deben establecer garantías y controles para su ejercicio (arts. 6º y 7º, LEEE); iii) debe justificarse expresamente la restricción de los derechos a efectos de demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las cuales se hace necesaria (art. 8º, LEEE); y iv) la restricción de los derechos y libertades sólo se hará en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad (art. 13, LEEE)”.*  
(Subraya el Juzgado)

En este sentido, se observa cómo el Ejecutivo en cabeza del presidente cuando expuso las motivaciones del Decreto 417 de 2020 estableció que la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, *“es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas”*. Entre otros aspectos, se tuvo en cuenta que existe un reto a nivel del sistema de salud de *“impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, lo cual exige la disposición de Ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación”*.(resalta el juzgado)

Recuérdese que la Corte Constitucional es la llamada a ejercer el juicio de constitucionalidad formal y material de los Decretos que expida el Gobierno, haciendo un análisis de cara a la finalidad, necesidad, motivación de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación. Ahora, en lo que respecta a la situación particular que se estudia en esta oportunidad y atendiendo los derechos fundamentales invocados, lo cierto es que, a juicio del Despacho, las medidas dispuestas por las autoridades nacionales y locales de confinamiento preventivo obligatorio para las personas y, las excepciones a dicho aislamiento en casa, devienen *a priori* compatibles con la finalidad del estado de excepción de salvaguardar la vida y salud de la población en general. Así, bajo esta óptica, no luce arbitraria la restricción

<sup>10</sup> Ver, sentencia C-179 de 1994 y C- 252 de 2010.

<sup>11</sup> Ver la Sentencia C-252 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

de derechos al trabajo<sup>12</sup> y a la libertad de locomoción<sup>13</sup>, en tanto que por un lado, ningún derecho es absoluto y, en consonancia con lo previsto en el artículo 1 de la Constitución Política, en tales limitaciones está envuelto un interés general que debe primar sobre el particular de la tutelante, razón por la cual frente a esas prerrogativas se negará su amparo.

De otro lado, como la accionante ha referido como vulnerado su derecho a la igualdad porque a los empresarios se les ha autorizado salir a trabajar, mientras que a los vendedores informales no les ha dado tal concesión, lo que, a su juicio, comporta una discriminación contra su persona, es necesario analizar tal escenario. Al respecto, recuérdese que *“La igualdad como derecho, valor y principio transversal a la Constitución de 1991, reconoce que todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y les garantiza la misma protección y trato de las autoridades, así como la posibilidad de gozar de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminación (...) A su vez, la igualdad impone, a partir del artículo 13 Superior, tres obligaciones precisas: La primera, establecida en el inciso segundo, se refiere a la promoción de la igualdad material, mediante la adopción de medidas en favor de grupos marginados o discriminados. La segunda, en virtud del inciso tercero, impone la especial protección a las personas que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta “por su condición económica, física o mental”. La tercera, que también se desprende del inciso tercero, es la de sanción a los abusos o maltratos en contra de personas en situación de debilidad manifiesta. Las dos primeras obligaciones tienen el objetivo de balancear una situación de desventaja, garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, y avanzar en la construcción de una sociedad más igualitaria (...) A partir de la cláusula de igualdad también surge la prohibición de discriminación, es decir, el trato diferente y perjudicial que se da a una persona con fundamento en categorías como la raza, el sexo, el género, las ideas políticas o la religión, entre otras (...)”*<sup>14</sup>

En resumen, el principio de igualdad se traduce en el derecho que tiene todas las personas a que no se instauren excepciones o privilegios en favor de unos individuos o se les brinde un trato inequitativo a sujetos que se hallan en idénticas circunstancias. En otras palabras, además de los criterios de igualdad formal y material, este principio implica la prohibición de

---

<sup>12</sup> En lo que respecta al derecho al trabajo, el artículo 25 de la Constitución Política Colombiana establece que *“...[e]l trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas...”*, prerrogativa que en palabras del alto tribunal constitucional *“...goza de tres dimensiones. Primero, es valor fundante del Estado Social de Derecho porque orienta las políticas públicas y las medidas legislativas. En segundo lugar, es un derecho que goza de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que, por una parte, le otorga el carácter de fundamental y, de otra, le concede contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social...”* (sentencia C-200 de 2019).

<sup>13</sup> La libre locomoción ha sido definido por el Máximo Órgano de Cierre Constitucional como: *“...un derecho fundamental al ser una expresión de la libertad, inherente al ser humano, cuya mínima manifestación consiste en la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro –valga la redundancia, libremente– dentro del territorio del país, incluido especialmente, las vías y espacios públicos.”*<sup>13</sup> Igualmente, se debe destacar, de vieja data se ha precisado *“...[e]l derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley, pero sólo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática, con miras a prevenir la comisión de infracciones penales, proteger el interés público, la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral públicas, o los derechos y libertades de las demás personas, y en cuanto a la restricción sea igualmente compatible con el ejercicio de los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. Pero, como lo ha sostenido la Corte, toda restricción de dicho derecho debe estar acorde con los criterios de necesidad, racionalidad, proporcionalidad y finalidad; no son admisibles, por lo tanto, las limitaciones que imponga el legislador arbitrariamente, esto es, sin que tengan la debida justificación, a la luz de los principios, valores, derechos y deberes constitucionales...”* Sentencia T-483 de 1999. (subrayó el Despacho).

<sup>14</sup> Sentencia T- 239 de 2018



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

trato discriminatorio por razón del sexo, raza origen étnico, identidad de género, religión y opinión política, pues, ello, constituyen criterios sospechosos de violación de la prerrogativa.

En este caso, al revisar las razones que motivan la autorización para que empresas de ciertos sectores productivos de la sociedad pueda prestar el servicio y los estándares de seguridad que se les exigen para poder funcionar, no se evidencia que exista una violación al derecho a la igualdad de los vendedores informales, en tanto no son equiparables los sujetos destinatarios de las disposiciones. De hecho, no se trata de un asunto que atente contra la prohibición de discriminación, sencillamente porque una empresa no está en pie de igualdad con un trabajador informal. Así las cosas, al no hallarse demostrada vulneración alguna al derecho a la igualdad, se negará su protección.

Con todo, no puede pasarse por alto la difícil situación que atraviesa nuestro país a raíz de la pandemia provocada por el COVID-19, en virtud de la cual, gran parte de la población colombiana ha visto notoriamente disminuidas o anuladas sus fuentes ingresos producto de las medidas de confinamiento antes mencionadas, lo que conlleva a situaciones de hambruna en muchos sectores, ante lo cual, el Estado ha debido reaccionar a través de sus distintas entidades con miras a minimizar esos riesgos que impactan otros derechos fundamentales como el mínimo vital. A ese respecto, la sentencia T-426 de 1992 de la Corte Constitucional que *“...el Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance”*.

Sin embargo, se debe partir de la consideración que el Estado tiene recursos limitados, por ello, los programas sociales, la asignación de subsidios o ayudas deben ser un medio para lograr la protección de los sectores sociales más desprotegidos o vulnerables de manera que es necesario que se establezcan mecanismos de selección de los potenciales beneficiarios de las respectivas ayudas estatales. Lo anterior, se conoce como focalización de recursos, lo que constituye una fórmula de optimización para que los limitados recursos lleguen a los más necesitados.

En lo que atañe a la difícil situación que atraviesa el país a causa de la expansión del Covid-19, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 458 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”* en el que se determinó la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Colombia Mayor y Jóvenes en Acción al igual que la implementación de la compensación del impuesto sobre las ventas. En igual sentido el Decreto Legislativo 518 de 2020 creó 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”* en cuyo art. 1 determinó que este beneficio se dirige en favor de las personas y hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad, que no sean beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor - Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o de la compensación del impuesto sobre las ventas - IVA, por el tiempo que perduren las causas





**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

A Nivel Distrital, la Alcaldía Mayor de Bogotá expidió el Decreto 093 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante decreto distrital 087 de 2020”* en el que se institucionalizó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C.- sostenimiento solidario- en el marco de la contención y mitigación del COVID-19. En lo que se informó que el sistema se compone de tres canales: 1) Transferencias monetarias. 2) Bonos canjeables por bienes y servicios y 3) Subsidios en especie.

Según la situación fáctica planteada y los documentos recaudados, se tiene demostrado lo siguiente:

*a. La accionante cuenta con puntaje de SISBEN III de 35,71 y no se encuentra dentro de los hogares beneficiarios de la devolución del IVA, según respuesta del DNP.*

*b. El DPN afirmó que la accionante es beneficiaria del programa social de jóvenes en acción, por tanto, no puede ser incluida como beneficiaria del programa de ingreso solidario.*

*c. El Departamento Administrativo de la Prosperidad Social afirmó que la accionante **NO** pertenece al programa de jóvenes en acción y que **tampoco** cumple los requisitos para participar del mismo.*

*d. Ya a nivel de las ayudas que ofrece el Distrito Capital dentro del programa de Bogotá Solidaria en Casa encabezada por la Secretaría de Integración Social, esta entidad señaló que el hogar de la accionante no pertenece a polígono focalizado, ni aparece en los listados de focalización de la población pobre y vulnerable identificada y caracterizada. Pero, en todo caso, para las ayudas físicas el IDIGER y la Alcaldía Local podían establecer listados de focalización de hogares vulnerables, los cuales una vez le son entregados permiten que puedan estas familiar recibir las ayudas.*

*e. El IDIGER. señaló que no existe prueba de que la accionante hubiera solicitado visita, requerimiento de ayuda solidaria, u otro tipo de ayuda dispuesto por el Distrito para las personas vulnerables.*

*f. La Alcaldía Local de Ciudad Bolívar mencionó que no tiene la competencia para focalizar las ayudas.*

Del estudio del *sub judice* y del acervo probatorio que se arrió al expediente, se advierte que la accionante alegó no percibir ningún subsidio por parte del Estado. Ahora bien, el Departamento Nacional de Planeación – DPN informó que el hogar de la accionante es beneficiario del programa jóvenes en acción, programa que con ocasión a la crisis derivada de la pandemia ha dado apoyos económicos especiales por parte del gobierno nacional



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

debido a que se ordenó un giro adicional al monto que normalmente se entregaba -Decreto 458 de 2020-; y que por ello, los hogares beneficiarios de esta ayuda no podían ser beneficiarios del programa de ingreso solidario del Decreto 518 de 2020.

En contraposición, el Departamento Administrativo de la Prosperidad social negó que la accionante fuera beneficiaria del programa jóvenes en acción, de manera que, la manera como se excluyó a la accionante de la posibilidad de ser potencial beneficiaria por parte del DNP, debe ser revisado en tanto que no es posible que la ciudadana tenga el deber de soportar la inconsistencia en la información que reposa en las bases de datos.

Por otro lado, como la revisión del caso por parte de la DNP no asegura que la misma sea incluida o no el programa ingreso solidario, la amenaza actual al derecho fundamental al mínimo vital se potencializa con el transcurso del tiempo para las personas que dependen económicamente de un trabajo informal, por lo cual se hace necesaria la protección de este derecho fundamental, en tal medida se ordenará al sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa -en cabeza de la Secretaría de Integración Social- que, si aún no lo ha hecho, realice una visita al domicilio de la señora Nadia Yineth Álvarez para que, previo estudio de la situación socioeconómica actual del hogar, determine si es viable o no su incorporación en los programas de ayuda social; y, en caso positivo, se le brinde la asesoría y orientación sobre la forma y trámites que debe adelantar para acceder a dichos programas.

Finalmente, se exhortará al Departamento Nacional de Planeación, para que revise el caso de la señora Nadia Yineth Álvarez en la base maestra de datos que constituyó para selección de beneficiarios de los auxilios estatales por el COVID-19, ya que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social negó la afiliación de la accionante al programa jóvenes en acción. Sin que lo anterior implique que la tutelante deba ser incluida en algún programa en especial, solo que se verifique si existe algún error en la información y, de ser el caso, se adopten las medidas necesarias para que ésta sea corregida a través de la entidad que corresponda.

### **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto el Juzgado Treinta y Uno Civil Municipal de Bogotá, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia, y por Autoridad de la Ley, **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la protección a los derechos fundamentales al trabajo, libre locomoción e igualdad, al no encontrar probada su vulneración.

**SEGUNDO: TUTELAR** el derecho fundamental al mínimo vital de la señora **Nadia Yineth Álvarez**, conforme los motivos que se expusieron en esta providencia.

**TERCERO: ORDENAR** a la Secretaría de Integración Social que, en el término de tres (3) días, a través de cualquiera de las entidades que hacen parte del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa realice una visita al domicilio de la señora Nadia Yineth Álvarez para que, previo estudio de la situación socioeconómica actual del hogar, determine si es viable o no



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**JUZGADO TREINTA Y UNO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.**

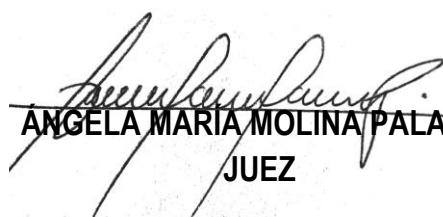
su incorporación en los programas de ayuda social; y, en caso positivo, se le brinde la asesoría y orientación sobre la forma y trámites que debe adelantar para acceder a dichos programas.

**CUARTO: EXHORTAR** al Departamento Nacional de Planeación, para que revise el caso de la señora Nadia Yineth Álvarez en la base maestra de datos que constituyó para selección de beneficiarios de los auxilios estatales por el COVID-19, ya que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social negó la afiliación de la accionante al programa jóvenes en acción. Sin que lo anterior implique que la tutelante deba ser incluida en algún programa en especial, solo que se verifique si existe algún error en la información y, de ser el caso, se adopten las medidas necesarias para que ésta sea corregida a través de la entidad que corresponda.

**QUINTO: NOTIFICAR** esta decisión por el medio más expedito -artículo 16 del Decreto 2591 de 1991-, y en caso de no ser impugnada, **remítase** a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, en la oportunidad prevista Acuerdo PCSJA20-11549.

**SEXTO:** En oportunidad **ARCHÍVESE** la actuación, previas las constancias de rigor

**NOTIFÍQUESE**

  
**ANGELA MARÍA MOLINA PALACIO**  
**JUEZ**