



**JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

Expediente: 11001-33-34-002-2020-00075-00
Demandante: PRESCILIANO GUERRA GUAMAN
Demandada: DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN,
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA
DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DEL TRABAJO Y
ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ

ACCIÓN DE TUTELA

Procede el Despacho a resolver la solicitud de tutela presentada, por el señor Presciliano Guerra Guaman, en contra del Departamento Nacional de Planeación, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Trabajo, Alcaldía de Bogotá, Instituto para la Economía Social, y como vinculadas Fiduciaria S.A. - Unidad de Gestión Equidad y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

1. ANTECEDENTES

El actor sustentó su solicitud en los siguientes:

1.1. Hechos

El señor Presciliano Guerra Guaman, nació el 24 de marzo de 1960, por tanto, actualmente cuenta con 60 años de edad.

Desde aproximadamente hace 22 años se desempeña como taxista no propietario, en la ciudad de Bogotá.

En dicha actividad devengaba un promedio de \$50.000 mil pesos diarios.

Para dar cumplimiento a la normatividad de transporte y poder ejercer su oficio, se encuentra afiliado a seguridad social como cotizante independiente.

Debido a la expedición de la Resolución 464 de 18 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y la restricción domiciliaria para los mayores de 70 años, desde el 20 de marzo de 2020 no pudo volver a trabajar.

El sustento económico de su familia, conformada por su esposa Gladys Edilma Borda, de 48 años de edad, su hija madre soltera y sus 3 nietos menores de edad.

Teniendo en cuenta que aparece con afiliación a seguridad social, no está en ningún programa de ayuda del estado, ni ha podido ingresar al Programa COLOMBIA MAYOR, pese a que requiere colaboración para su sostenimiento vital, pago del arriendo, cancelar la EPS para poder acceder a servicios de salud.

1.2 Pretensiones

Se amparen los derechos fundamentales a la vida digna, vivienda, dignidad humana, mínimo vital y salud, ordenando a las entidades accionadas que a más tardar en 48 horas siguientes al fallo, procedan a registrarlo en los programas de protección a la tercera edad, Programas de Adulto mayor, propiciar bonos alimenticios o similares para su núcleo familiar, así como a la Alcaldía de Bogotá, cumplir con el programa de cancelación de los arriendos conforme se ha manifestado públicamente.

1.3 Derechos invocados como vulnerados

La accionante sostuvo que las convocadas vulneraron sus derechos fundamentales a la vida digna, vivienda, dignidad humana, mínimo vital y salud.

1.4 Trámite procesal.

Mediante acta individual de reparto, del 28 de abril de 2020, correspondió a este Despacho el conocimiento de la presente acción de tutela, la cual fue admitida por auto de la misma fecha, providencia que fue notificada vía correo electrónico a las entidades accionadas el 29 de abril de 2020.

En dicho proveído, se ordenó correr traslado por el término de dos días, Director del Departamento Nacional de Planeación, al Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministro del Trabajo, a la Alcaldesa Mayor de Bogotá, a la Presidente de Fiduagraria S.A. - Unidad de Gestión Equidad y a la Directora del

Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para que manifestaran lo de su cargo, en especial si éste o algún integrante de su núcleo familiar se encuentra incluido en alguno de los programas de asistencia social y/o ayuda económica y si le ha sido entregado algún tipo de subsidio con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por la pandemia generada por la Covid-19, y allegaran las pruebas que consideren pertinentes.

Vencido el término otorgado, las accionadas rindieron el informe solicitado, con excepción del Departamento Nacional de Planeación quien no efectuó manifestación.

1.5 Contestación de la acción

El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**, solicita se declare la improcedencia de la presente acción de tutela, o en su defecto, desvincular al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y/o al Presidente de la República, pues considera que no existe vulneración de los derechos fundamentales invocados por parte del Presidente de la República, pues por el contrario este, en atención a la situación global generada por la pandemia de Covid-19, ha implementado las medidas necesarias para la atención de la emergencia y salvaguarda de la salud y bienestar de los Colombianos. Para ello hizo una relación de los Decretos y demás actos administrativos que ha proferido durante este periodo.

Igualmente señala que, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene la competencia para adoptar lo solicitado por la accionante en su escrito de tutela, esto es, entregarle ayudas humanitarias, puesto que todas sus funciones se encuentran encaminadas a prestar apoyo logístico y administrativo al señor Presidente de la República en el cumplimiento de sus funciones, que son principalmente las consignadas en el artículo 189 de la Constitución.

Finalmente indica que, ninguna de las circunstancias señaladas por el accionante dan a entender que su situación y carga es distinta a la que la mayoría de los colombianos de toda condición social, está soportando en mayor o menor medida; dado que todos los Colombianos estamos asumiendo el costo social, familiar, económico y laboral que traen consigo las medidas tomadas para hacerle frente a la COVID-19 en el país luego del primer caso registrado.

El **Ministerio del Trabajo** por su parte, informó sobre el procedimiento y requisitos del programa Colombia Mayor, resaltando que es

competencia del ente territorial, realizar la selección y priorización de beneficiarios de conformidad con lo previsto en el parágrafo 2o del artículo 2.2.14.1.31 del Decreto 1833, sin que el Ministerio en ningún caso determine qué beneficiarios deben ingresar.

No obstante, el hecho de estar inscrito como potencial beneficiario, no significa que se pueda otorgar el subsidio inmediatamente, pues se requiere que haya cupos disponibles y adicionalmente que el aspirante cumpla los requisitos para el acceso y que siga en el orden de turno para la asignación del subsidio de acuerdo con el puntaje de priorización que determina su vulnerabilidad.

Es decir, señala que dicho subsidio no es un derecho adquirido ni siquiera para que aquellas personas que cumplen los requisitos para estar inscritas, dado que los recursos son limitados, y por ello estableció el proceso de priorización.

En cuanto al señor PRISCILIANO GUERRA GUAMAN, indicó que este no hace parte de la lista de potenciales beneficiarios en el distrito de Bogotá D.C, y que se desconoce siquiera que haya solicitado su inscripción.

Manifiesta que de ingresar a las accionantes en el Programa Colombia Mayor, se le vulnerarían los derechos al debido proceso y a la igualdad de los adultos mayores que le anteceden en la lista de espera o turno en Bogotá D.C., y que se encuentran priorizados, quienes además han realizado el trámite en debida forma y se encuentra esperando el turno correspondiente, conforme a su grado de vulnerabilidad.

Señala además, que pretenden que se ingrese como beneficiario del Programa Colombia Mayor, amparándose en el Estado de Emergencia declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, y sus normas complementarias, resulta equivocado, puesto que las medidas contempladas en el Decreto 852 de 2020, no está amparando pretermitir ningún procedimiento administrativo para el ingreso de nuevos beneficiarios, sino que simplemente contempló ingreso a los listados de priorización, a los mayores de 70 años, sin la restricción de que el envío de las fichas se haga cada seis meses como lo indica el Parágrafo 1° del Artículo 2.2.14.1.35 del Decreto 1833 de 2016, para ocupar los cupos vacíos en cada municipio (en caso de que existan), con las personas con la edad descrita.

Por lo anterior, manifiesta que el accionante no puede ser objeto de ninguna de las dos prerrogativas, y en ningún caso podrá ingresar al

Programa de manera inmediata, pues deben valorarse los requisitos de ingreso y cumplirlos, para luego si someterse al proceso de priorización y asignación de turno según su grado de vulnerabilidad, para finalmente ingresar como beneficiario.

La **Fiduagraria S.A. - Unidad de Gestión Equidad**, administradora fiduciaria del Fondo de Solidaridad Pensional, indico igualmente el procedimiento y requisitos para acceder al programa Colombia Mayor y señalo que el accionante no se encuentra en el listado de priorización del Distrito de Bogotá, así como adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto que, corresponde a dicha entidad Distrital la inscripción y priorización de los aspirantes, y no a la Fiduciaria.

Señala además, que no es posible otorgar al accionante el subsidio del Programa Colombia Mayor dado que debe someterse al procedimiento previsto para tal efecto, el cual implica ser priorizado y estar en una lista de espera que no se puede vulnerar, pues significaría conculcar el derecho de otros adultos que se encuentran en espera del subsidio, pues ello quebrantaría el derecho fundamental a la igualdad de los adultos mayores que si se encuentran en lista de espera.

Así, concluye que no es posible agilizar o modificar el trámite que deben surtir todos los adultos mayores que quieran acceder al Programa, toda vez, que el señor Presciliano Guerra Guaman no ostenta la calidad de beneficiario y no ha adquirido el derecho para su reclamo.

La **Alcaldía Mayor de Bogotá**, a través de la Directora Distrital de Gestión Judicial, informó que el asunto fue trasladado a la Secretaria Distrital de Integración Social y a Secretaria Distrital de Desarrollo Económico como entidades cabeza de sector central y al Instituto para la Economía Social, como entidad adscrita del orden descentralizado, por estas quienes han sido facultadas a través del Decreto 212 de 2018, para ejercer la representación legal en lo judicial y extrajudicial de Bogotá Distrito Capital, en relación con todos aquellos procesos, y/o actuaciones, judiciales o administrativas, que se adelanten con ocasión de los actos, hechos, omisiones u operaciones que expidan, realicen o en que incurran o participen, o que se relacionen con asuntos inherentes a su objeto y funciones.

El **Instituto para la Economía Social**, expuso que en el presente asunto existe temeridad por parte del accionante, ya que a la vez que presentó la tutela de la referencia, radicó otra idéntica ante el Juzgado

31 de Familia de Bogotá, por lo que manifiesta que el presente asunto se torna improcedente.

Alega igualmente, falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto afirma que, las funciones de dicha entidad se encaminan al desarrollo económico de la ciudad mediante la oferta de alternativas de generación de ingresos a la población de la economía informal que ejerce sus actividades en el espacio público, enfocadas a la formación, el emprendimiento, el fortalecimiento empresarial y la gestión de plataformas comerciales competitivas; así como administrar y desarrollar acciones de fortalecimiento del Sistema Distrital de Plazas de Mercado, y por tanto, claramente los hechos de la acción de tutela escapan a su competencia.

Indica que, en todo caso, los vendedores informales, para ser beneficiarios de las alternativas de reubicación y de generación de ingresos que ofrece la Administración Distrital a través del IPES, deben encontrarse inscritos en el Registro Individual de Vendedores Informales (RIVI) y cumplir con el procedimiento y requisitos establecidos para acceder a ellos.

Por último, informa que consultada la base de datos GOOBI, aplicativo utilizado para la radicación de las comunicaciones oficiales que ingresan a la entidad, se encontró que el señor Presciliano Guerra Guaman, identificado con la cedula de ciudadanía 6.213.022, no ha radicado solicitud, petición o requerimiento en el periodo comprendido del 01 de enero de 2019 al 28 de abril de 2020, ante dicha entidad.

Por su parte, la **Secretaría Distrital de Desarrollo Económico** informa igualmente que en el Juzgado 31 de familia del circuito de Bogotá cursa la acción de tutela 2020-00172, promovida por el ciudadano Presciliano Guerra Guaman, en la que el extremo accionado es el mismo que en esta acción de amparo y adicionalmente, el texto de la acción de tutela es idéntico.

Por otro lado, señala que a razón a la crisis sanitaria que vive el mundo entero a causa de la COVID-19, que ha obligado a que se tomen medidas restrictivas de ciertas libertades ciudadanas, como es el caso del tránsito libre, entre otras, estas no tienen otro fin que salvaguardar un interés superior de la defensa del derecho a la vida y a la salud de todos los habitantes.

Indica que bajo este escenario, no solo el Gobierno Nacional sino también los Gobiernos territoriales, entre ellos el Distrito Capital, han adoptado una serie de medidas encaminadas a proteger a los más vulnerables, tratando de incluir en tales medidas el número de beneficiarios que más se pueda, haciendo los esfuerzos presupuestales y logísticos del caso y tratando de llegar en forma celeridad a la mayor cantidad de hogares, los cuales por supuesto están diseñados para atender a la población más vulnerable.

Por ello, son las bases de datos del SISBEN las que sirven como sustento para las ayudas, así como los registros de los programas gubernamentales dispuestos para tales efectos, de manera que no puede pretenderse que la tutela se convierta en el mecanismo para obtener ayudas en el marco de la pandemia, circunstancia que obligaría a todos los ciudadanos a promover recursos de amparo encaminados a obtener las ayudas que están destinados en principio a los más vulnerables, siempre que se encuentren inscritos o se pongan en contacto con la administración.

La **Secretaría de Integración Social** manifiesta que el servicio de “Apoyos Económicos” responde a un aporte en dinero entregado a las personas mayores del Distrito Capital, que se encuentran en situación de vulnerabilidad social e inseguridad económica, orientado a fortalecer la autonomía e independencia de esta población, acogiéndose a los procesos legales, técnicos y administrativos establecidos y reglamentados por los Procedimientos del Proyecto.

Realiza un recuento de cómo se encuentran clasificados estos, y señala que para acceder a los mismos es necesario cumplir, con los criterios de ingreso, focalización y priorización establecidos en la Resolución Interna 0825 de 2018, mientras que para programa Colombia Mayor, los solicitantes del servicio deben cumplir con los criterios establecidos en el Decreto 3771 del 2007, Decreto 4943 de 2009 y el Decreto 455 del 28 de febrero de 2014.

Por ello, el ingreso al servicio social de Apoyos Económicos no se realiza mediante derecho de petición o acción de tutela, toda vez que la Entidad cuenta con la normatividad que establece los criterios de identificación, ingreso y egreso y el servicio social tiene a su vez un procedimiento establecido para regular la prestación del mismo, cuya finalidad es validar la documentación allegada por la persona mayor, verificar mediante visita domiciliar las condiciones de vulnerabilidad y cumplimiento de criterios de la persona mayor solicitante, realizar el respectivo cruce de bases de datos con otras entidades a fin de

determinar la presencia de otras redes de apoyo institucional o si la misma percibe otro tipo de ingresos por pensión o renta, respetando cronológicamente la fecha en la que se realizó la solicitud de servicio con respecto de los otros solicitantes.

Indica que existe un servicio enlace social en la atención de personas y familias en Emergencia social, que tiene como objetivo atender a personas hogares o familias en pobreza o vulnerabilidad que tiene dificultad para enfrentar situaciones sociales imprevistas y transitorias que desestabilizan o disminuyen su capacidad de respuesta, debido a diferentes factores de riesgo asociados que generan crisis o emergencia social. Este servicio está dirigido a personas, hogares o familias en crisis que habitan en Bogotá D.C y tiene como criterio de ingreso la combinación de tres o más de las siguientes situaciones: i) Desempleo repentino del proveedor principal (en los últimos 6 meses), ii) Desalojo inminente, pero con redes de apoyo que puedan brindar su alojamiento, iii) Enfermedad incapacitante, terminal o de alto costo, iv) Personas con discapacidad o que requieran cuidador, v) Muerte o detención del proveedor principal, vi) Malnutrición de una o más personas que integren el grupo familiar (con certificación medica), vii) Persona mayor con personas a cargo, viii) Menor de edad con personas a cargo, ix) Embarazo de alto riesgo. (con certificación medica), x) Familias víctimas de violencia (abandono, maltrato, abuso sexual, violencia física, económica, psicológica), xi) Personas o familias que no cuenten con redes de apoyo familiares ni sociales, xii) Ingresos familiares inferiores al costo de la canasta básica de alimentos mensual por persona vigente.

Aquellas personas o familias que se encuentra identificadas en esas condiciones, podrán recibir bonos de emergencia desde un mes y hasta por cinco meses, previa evaluación de factores asociados, o servicio funerario, cuando sus ingresos no superen los dos salarios mínimos mensuales legales vigentes y se encuentren identificadas por los servicios sociales de la Secretaría de Integración Social.

Frente a la cancelación de arriendos y la prestación de servicios de salud, manifiesta la entidad que no existen proyectos dirigidos a la primera de ellas, y no se encuentra contemplada dentro de su misionalidad la prestación de servicios de salud.

Frente al caso del señor accionante, informa que una vez consultada la información en el Sistema de Información y Registro de Beneficiarios de la Secretaría Distrital de Integración Social – SIRBE, se constató que a la fecha, este no ha solicitado la inclusión en el Proyecto 1099

“Envejecimiento, Digno, Activo y feliz” y por ende no existe trámite para el otorgamiento de un apoyo económico y la afirmación realizada por él respecto que no ha podido ingresar a Colombia Mayor, en principio no es válida.

Por otro lado, consultadas las bases de datos, se observa que al 28 de abril de 2020, tiene un puntaje de SISBEN de 51,6 lo que en principio no lo prioriza en el servicio, además se encuentra como afiliado activo a Famisanar en el régimen contributivo.

No obstante, señala que la entidad cuenta con el proyecto 1092 - Viviendo el Territorio rente a la crisis social, generada por el aislamiento obligatorio adoptado por el Gobierno Nacional, a través del Decreto No.457 de 2020, por lo que la profesional Lucila Mahecha del servicio de enlace social, se contactó telefónicamente con el accionante, el 29 de abril de 2020 y tras realizar una entrevista determinó que se encuentra en estado de emergencia social al cumplir con los criterios establecidos para ello y en consecuencia se le otorgó un bono de emergencia que consiste en un bono canjeable por alimentos.

Así, una vez se canjee el bono de alimentos otorgado, el servicio enlace social, adelantará el proceso de acompañamiento, con el fin de garantizar los derechos de la accionante y su núcleo familiar, se realizará la referenciación a otros proyectos de la secretaria distrital de integración social, como de otras rutas y ofertas de servicios del distrito a fin de contribuir a superar la vulneración actual de los accionantes, así como se citará acompañamiento en el mes siguiente a la entrega del bono y si se evidencia que la situación que originó la crisis o emergencia social persiste o que el hogar permanece en situación de vulnerabilidad y no cuentan con ingreso económico para cubrir los gastos de alimentación, se le entregará nuevamente otro bono de emergencia.

2. CONSIDERACIONES

De acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela se ejerce para reclamar de la jurisdicción, protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando se vean amenazados o vulnerados por cualquier acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares mediante un procedimiento preferente y sumario.

2.1. Problema jurídico a resolver

En primer lugar, habrá de establecerse si ¿En el presente caso existe temeridad y/o cosa juzgada respecto a la solicitud de amparo referida por el señor Presciliano Guerra Guaman?

De ser negativa la respuesta al primer problema jurídico, determinar si ¿Las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna, vivienda, dignidad humana, mínimo vital y salud del señor Presciliano Guerra Guaman, por negarse a incluirlo en el Programa Adulto Mayor, así como a entregarle los correspondientes subsidios, o ayudas de alimentación, arriendo y pago de seguridad social en medio de la crisis sanitaria por la Covid-19?

2.2 Vida digna

El Derecho a la vida, constituye el sustento y razón de ser para el ejercicio y goce de los restantes derechos, establecidos tanto en la Constitución como en la ley; con lo cual se convierte en la premisa mayor e indispensable para que cualquier persona natural se pueda convertir en titular de derechos u obligaciones¹.

La Corte Constitucional además ha sostenido que el derecho a la vida reconocido por el constituyente, no abarca únicamente la posibilidad de que el ser humano exista, es decir, de que se mantenga vivo de cualquier manera, sino que conlleva a que esa existencia deba entenderse a la luz del principio de la dignidad humana², reconocido en el artículo 1 de la Constitución Política como principio fundamental e inspirador de nuestro Estado Social de Derecho.

Así mismo, en sentencia SU-062 de 1999 la Corte precisó que:

“Al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. La dignidad, como es sabido, equivale al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal. Equivale, sin más, a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. De esta manera, la dignidad se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano”³.

¹Sentencia T 675 de 2011, Magistrada Ponente María Victoria Calle Correa, providencia del 9 de septiembre de 2011.

² Sentencia T-860 de 1999 Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz.

³ Sentencia SU-062/99, Magistrado Ponente Vladimiro Naranjo Mesa.

En ese orden de ideas, el derecho fundamental a la vida no hace relación exclusivamente a la vida biológica, sino que abarca también las condiciones mínimas de una vida en dignidad, lo que comporta no solo el simple hecho de existir, sino de la garantía de mínimos vitales, inherentes a la condición del ser humano, los cuales posibilitan la vida de un individuo en condiciones de dignidad.

2.3 Derecho a la salud

El artículo 49 de la Constitución Política de Colombia establece que el Estado tiene la obligación de garantizar a todas las personas la atención en salud, con el establecimiento de políticas para la prestación del servicio y el ejercicio de una vigilancia y control de las mismas. De ahí que el derecho a la salud tenga una doble connotación: por un lado, se constituye en un derecho subjetivo fundamental del que son titulares todas las personas y, por otro, en un servicio público de carácter esencial cuya prestación es responsabilidad del Estado.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en principio consideró que el alcance del derecho a la salud se limitaba a su órbita prestacional, de ahí que su materialización era programática y progresiva y su desarrollo dependía de las políticas públicas implementadas para su ejecución a través de actos legislativos o administrativos⁴. Posteriormente, fue reconocido como un derecho fundamental cuando su amenaza o vulneración afecta otras garantías superiores como la vida⁵; y finalmente, en Sentencia T-760 de 2008, la Corte estableció que la salud es un derecho fundamental autónomo *“en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna.”*⁶

Por su parte el legislador mediante la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en su artículo 2º reconoció que la salud es un derecho fundamental autónomo e irrenunciable que debe ser prestado de manera oportuna, eficaz y con calidad.

En consideración a lo anterior, al ser la salud un derecho fundamental, puede ser protegido mediante la acción de tutela cuando resulte amenazado o vulnerado y no exista otro medio idóneo de defensa

4 T-082 de 2015.

5 Sentencia T-081 de 2016.

6 Sentencia T-920 de 2013.

judicial, presupuesto que cobra mayor relevancia cuando los afectados son sujetos de especial protección constitucional, como los menores de edad.

2.4 El derecho a la vivienda.

El artículo 51 de la Constitución Política, consagra el derecho a la vivienda digna y el deber del Estado de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho de manera progresiva conforme al artículo 64 ídem.

Frete al alcance del derecho la Corte Constitucional en Sentencia T-661 de 2016⁷, señaló que al tratarse de un derecho de contenido eminentemente prestacional, regido por el principio de progresividad, los compromisos asociados a su pleno disfrute deben ser atendidos por parte del Estado de forma gradual, para la satisfacción de las demandas de vivienda de toda la población, lo que implica una inversión de recursos y la complejidad propia de la ejecución a largo plazo de una política pública destinada a tal fin. Agrega la Corporación que ello no excluye la intrínseca relación con la dignidad humana, en tanto el acceso a un refugio adecuado es presupuesto de posibilidad para que cada individuo pueda realizar su proyecto de vida. Desde esta perspectiva, existen determinados escenarios en los cuales el derecho a la vivienda digna adquiere con más vigor el cariz de un derecho fundamental autónomo y, en esa medida, se hace imperativa una pronta y eficaz acción de los organismos estatales encaminada a la salvaguarda inmediata y concretamente.

Respecto del subsidio familiar de vivienda en especie para la población vulnerable, el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, establece que las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

⁷ Referencia: Expediente T- 5.661.267. Acción de tutela presentada por Miryam Stella Guzmán, contra la Nación –Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS– y la Caja de Compensación Familiar Compensar. M. P. Alberto Rojas Ríos

La referida norma establece que la asignación de las viviendas beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: 1. Que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, 2. Que esté en situación de desplazamiento, 3. Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o 4. Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Así, la entrega de subsidios de vivienda está sujeta a un procedimiento establecido previamente, que debe acatar todas aquellas personas que aspiran a contar con una solución en esa materia por parte del Estado, trámite que debe atenderse según las reglas fijadas previo al reconocimiento siempre que se atiende con el objeto de garantizar el derecho a la igualdad, por lo que siempre que se pretenda el reconocimiento por vía de tutela del derecho a vivienda digna, quien lo alegue deberá acreditar el cumplimiento de los requisitos fijados, tornándose improcedente la acción constitucional cuando no se ha acudido al proceso definido.

2.5 Derecho al mínimo vital

La Corte Constitucional ha definido el derecho al mínimo vital (alimentos congruos) como el conjunto de condiciones básicas indispensables para garantizar la subsistencia digna de la persona y de su familia.

“El derecho al mínimo vital ha sido considerado por la jurisprudencia constitucional como una de las garantías más importantes en el Estado Social de Derecho. No solo porque se fundamenta en otros derechos como la vida (Art. 11 C.P.), la salud (Art. 49 C.P.), el trabajo (Art. 25 C.P.) y la seguridad social (Art. 48 C.P.), sino porque en sí mismo es ese mínimo sin el cual las personas no podrían vivir dignamente. Es un concepto que no solo busca garantizarle al individuo percibir ciertos recursos, sino permitirle desarrollar un proyecto de vida igual que al común de la sociedad. De allí que también sea una medida de justicia social, propia de nuestro Estado Constitucional. En ese sentido, derecho al mínimo vital ha sido definido por la Corte como “la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del

*ordenamiento jurídico constitucional". Es decir, la garantía mínima de vida."*⁸

Respecto al alcance de este concepto, la Alta Corporación ha manifestado que no puede solo limitarse al aspecto monetario, toda vez que no solamente debe garantizarse la vida digna del individuo, sino que además le permita desarrollar la vida en sociedad, de lo que se colige que el mínimo vital, lleva implícita una garantía no solo cuantitativa sino cualitativa, por lo que debe examinarse cada caso concreto, con el fin de determinar su protección.

2.6 Cosa juzgada en la Acción de Tutela y temeridad

La Corte Constitucional ha establecido que la cosa juzgada pretende evitar la presentación sucesiva, además de múltiple de las acciones de tutela⁹ y se configura cuando se presenta una acción de tutela sobre un asunto ya decidido previamente en otro proceso de tutela, sin que existan razones que justifiquen la nueva solicitud¹⁰.

Así entonces, en los eventos en los que una misma persona instaura tutelas de manera sucesiva en las que converge identidad de partes, hechos y pretensiones, es preciso estudiar si ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional sobre la primera de las acciones promovidas, pues cuando ello ocurre, las tutelas subsiguientes son improcedentes, en tanto no es posible que se profiera un nuevo pronunciamiento sobre el mismo asunto, pues ello desconocería la seguridad jurídica que brinda este principio de cierre del sistema jurídico, pues es esos caos la acción pierde su carácter de instrumento preferente y sumario de defensa de derechos fundamentales¹¹.

Ahora bien, la actuación temeraria se encuentra regulada por el artículo 38 del decreto 2591 de 1991, que señala:

"Actuación temeraria. Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o

8 Sentencia T-891 de 2013- Acción de tutela instaurada por Reinaldo López Ortiz contra el Ministerio de Defensa y el Ejército Nacional. - Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA - Bogotá, D.C., providencia del 3 diciembre de 2013.

9 Sentencia T-001 de 2016, Referencia: Expediente T- 5.158.521, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 13 de enero de 2016.

10 Sentencia T-560 de 2009. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, citada en en la sentencia T-001 de 2016, Referencia: Expediente T- 5.158.521, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 13 de enero de 2016

11 Sentencia T-185 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, citada en sentencia T-001 de 2016, Referencia: Expediente T- 5.158.521, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, 13 de enero de 2016.

tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes.

El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar”.

A partir de tal previsión normativa, la jurisprudencia constitucional¹² ha considerado la procedencia de la temeridad en dos dimensiones: i) cuando el accionante actúa de mala fe; y ii) cuando el demandante acude al recurso de amparo de manera desmedida, por los mismos hechos, sin esgrimir una justificación razonable que justifique dicho actuar. Es decir que, para rechazar la acción de amparo por temeridad, la decisión se debe fundar en el actuar doloso del peticionario, toda vez que esa es la única restricción legítima al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Pues bien, la Corte señaló que la temeridad, en sentido estricto, se configura cuando se presentan además de los elementos de identidad de parte, hechos y pretensiones; la ausencia de justificación en la presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del accionante.

Por el contrario, la actuación no es temeraria, cuando si bien se comprueba la existencia de multiplicidad de peticiones de tutela, esta se funda en: i) la falta de conocimiento del demandante; ii) el asesoramiento errado por parte de abogados; o iii) el sometimiento del actor a un estado de indefensión, propio de aquellas situaciones en que los individuos obran por miedo insuperable o por la necesidad extrema de defender un derecho. En tales casos, no resulta procedente la imposición de una sanción en contra del demandante.

No obstante lo anterior, también se ha determinado dos supuestos que permiten que una misma persona interponga nuevamente la acción de tutela, sin que dicha situación configure temeridad, cuando: i) surgen circunstancias fácticas o jurídicas adicionales; o, ii) cuando no existió un pronunciamiento de fondo por parte de la jurisdicción constitucional sobre la pretensión incoada.

2.7 Del caso concreto

El señor Presciliano Guerra Guaman acudió a este mecanismo constitucional, a efectos de que le sean amparados sus derechos

¹² Sentencia T-162 de 2018

fundamentales la vida digna, vivienda, dignidad humana, mínimo vital y salud presuntamente vulnerados por el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio del Trabajo, la Alcaldía de Bogotá- Instituto para la Economía Social, Fiduciaria S.A. - Unidad de Gestión Equidad y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; y en consecuencia, solicita se ordene, su registro en los programas de protección a la tercera edad, Programas de Adulto mayor, propiciar bonos alimenticios o similares para su núcleo familiar y cumplir con el programa de cancelación de arriendos.

De los documentos aportados, se encuentra probado lo siguiente:

- El señor Presciliano Guerra Guaman, nació el 24 de marzo de 1960, por lo que a la fecha cuenta con 60 años de edad.
- El señor Presciliano Guerra Guaman, no se encuentra registrado en las bases de datos del Fondo de Solidaridad Pensional.
- El señor Presciliano Guerra Guaman, radicó idéntica acción de tutela, ante los Juzgados de Familia de Bogotá, cuyas parte, hechos y pretensiones se transcriben a continuación:

"(...) PRESCILIANO GUERRA GUAMAN, mayor de edad, identificado como aparece al pie de mi firma, actuando a nombre propio, con plenas facultades legales y mentales, en forma respetuosa me permito interponer ACCION DE TUTELA EN INTERES PARTICULAR, con el fin que se protejan mi derecho a la vida, la salud, la vivienda digna y en general EL MINIMO VITAL, en contra de:

*Departamento Nacional de Planeación (...)
Departamento Nacional de la Presidencia de la república (...)
Instituto para la Economía Social (...)
Ministerio de Trabajo (...)
Alcaldía Mayor de Bogotá (...)*

INFORMACION FACTICA

1. *Nací el 24 de marzo de 1960, por tanto, actualmente tengo 60 AÑOS CUMPLIDOS.*
2. *Desde aproximadamente hace veintidós (22) años me desempeñaba como CONDUCTOR TAXISTA, no propietario, en la ciudad de Bogotá.*
3. *En dicha actividad devengamos el diario, de acuerdo con las carreras que logramos hacer al día, repartiendo el dinero entre una cuota que se fija con el propietario y que actualmente era de la suma de 90 mil pesos; los conductores colocamos lo del combustible y a veces, el cambio de aceite.*

4. Así las cosas, diariamente nos podían quedar a los conductores entre cuarenta mil y cincuenta mil pesos, para nuestro sustento.
5. Para dar cumplimiento a la normatividad de transporte y poder ejercer este oficio debemos estar AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, en calidad de COTIZANTES, para lo cual hacemos una afiliación como INDEPENDIENTES y por ello aparezco en la base de datos PILA del gobierno nacional.
6. Soy una persona obviamente de la tercera edad, sin bienes de valor mas que mi humilde vivienda y dependo de sí mismo para poder subsistir. Mi nivel educativo es primario.
7. Mediante Resolución 464 de 18 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud en uso de sus facultades ordenó la restricción domiciliaria para los mayores de 70 años desde el 20 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, por lo cual no pude volver a trabajar.
8. De mi dependen económicamente:
Mi esposa, Gladys Edilma Borda, que tiene 48 años
Mi hija que es madre soltera, posee tres (3) hijos menores de edad, a los cuales debo proteger y ayudar alimentariamente
9. Teniendo en cuenta que aparezco con afiliación a seguridad social, la cual era obligación para trabajar, LITERALMENTE NO ESTOY EN NINGUN PROGRAMA DE AYUDA DEL ESTADO, hasta la fecha NO HE PODIDO ingresar al Programa COLOMBIA MAYOR y ninguna Entidad del estado me ha dado ninguna colaboración para mi sostenimiento vital, ni el pago del arriendo, ni mucho menos para cancelar la EPS y poder acceder a mis servicios de salud.
10. Por mi edad, mis condiciones familiares y la calamidad actual que sufre el país, soy una persona en extrema vulnerabilidad, que además debe tener "especial protección constitucional".
11. Actualmente estoy viviendo en la Localidad de Rafael Uribe Uribe, de la ciudad de Bogotá, en vivienda estrato 2.

SOLICITUDES

Conforme a las anteriores fundamentaciones respetuosamente se solicita del administrador de justicia:

1. Tutelar mis derechos fundamentales a la VIDA DIGNA, VIVIENDA, DIGNIDAD HUMANA, MINIMO VITAL Y LA SALUD
 2. Ordenar a los tutelados que a más tardar en 48 horas siguientes al fallo procedan a ingresarme a los programas de protección a la tercera edad, Programas de Adulto mayor
 3. A la alcaldía de Bogotá, cumplir con el programa de cancelación de los arriendos conforme se ha manifestado públicamente.
 4. Ordenar a los tutelados propiciar bonos alimenticios o similares para mi núcleo familiar
 5. Las demás que se considere pertinentes para la protección de los derechos violentados."
- De la referida acción de tutela conoció el Juzgado 31 de Familia de Bogotá, correspondiendo al radicado 2020-00172, Despacho que por auto del 28 de abril de 2020, notificado en la misma fecha, la admitió, y posteriormente profirió sentencia el 06 de mayo de 2020, en la cual, luego de analizar el caso del

accionante y los requisitos para acceder a los programas de ayuda del Gobierno, resolvió:

*“PRIMERO: DENIÉGUESE por hecho superado la presente acción de tutela instaurada por PRESCILIANO GUERRA GUAMAN en contra de LA SECRETARIA DE INTEGRACION SOCIAL.
SEGUNDO: NEGAR por improcedente la tutela en contra de DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION.
TERCERO: NEGAR la tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva frente al INSTITUTO PARA LA ECONOMIA SOCIAL, el MINISTERIO DE SALUD y el MINISTERIO DE TRABAJO.”*

Una vez expuesto lo que se encuentra probado en el proceso, resulta claro que el señor Presciliano Guerra Guaman, presentó dos acciones de tutela con identidad de objeto y causa, ante Despachos judiciales diferentes, y que el primero que admitió y notificó el conocimiento del asunto fue el Juzgado 31 de Familia de Bogotá; Despacho judicial que como se expuso, profirió decisión de fondo el pasado 06 de mayo del presente año.

Por lo anterior, al existir identidad de partes, hechos y pretensiones respecto de la acción de tutela 2020-00172 decidida por el Juzgado 31 de Familia de Bogotá, resulta improcedente la presente acción constitucional, dado que, se insiste, sobre la situación y derechos fundamentales aquí invocados, ya existe pronunciamiento del Juez constitucional, el cual, corresponde revisar, si resulta impugnado, a su superior jerárquico, esto es, al Tribunal Superior de Bogotá.

Debe resaltar el Juzgado, que la identidad de causa entre las referidas acciones de tutela, resulta obvia dado que ambas contienen los mismos fundamentos fácticos que sustentan la pretensión de amparo, sin que se evidencien hechos o elementos nuevos sobre los cuales pueda pronunciarse este Juzgador.

Además, conviene precisar que aun cuando en la presente acción se vinculó a Fiduagraria S.A., como administradora del fondo de solidaridad pensional y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ha de advertirse que, como lo ha señalado la Corte Constitucional¹³, algunas variaciones en las partes, los hechos o las pretensiones entre el proceso decidido y la nueva demanda, no necesariamente conducen a concluir que no existe tal identidad de causa, sino que debe tratarse de una coincidencia material entre los dos procesos, como en efecto ocurre en el presente caso, donde en el fin último en ambas acciones es el mismo, esto es, la inclusión en los

13 Sentencia T-2019 de 2018

programas de subsidios del gobierno y entrega de ayudas para su manutención.

Así mismo, se observa que la providencia emitida por el Juzgado 31 de Familia de Bogotá, resolvió de fondo las pretensiones del accionante, al considerar que si bien es cierto este se encuentra afiliado al SISBEN, también lo es que para ser beneficiado con el programa Ingreso Solidario creado a través del Decreto Legislativo 518 de 2020, para mitigar los impactos derivados de la emergencia del Covid-19 sobre la población en pobreza extrema y la población vulnerable y que no gocen de beneficios económicos de Familias en Acción, Jóvenes en acción, Colombia Mayor, ni en el beneficio de la devolución del IVA; para acceder a tal beneficio requiere contar con un puntaje menor de 30, **requisito este que no cumple el accionante**, tal como lo indicara en su respuesta la Secretaria de Integración Social, ya que su puntaje es de 51.6, **resultando por ende improcedente su inclusión a dichos programas solidarios.**

No obstante, la Secretaría de Integración Social en virtud de esa tutela **benefició al accionante con un bono alimentario**, con cargo al proyecto 1092- Viviendo el Territorio, concebido para mitigar las situaciones sociales imprevistas o generadas por efectos del cambio climático, a través del servicio de enlace social, **para lo cual realizará el proceso de acompañamiento y seguimiento** para continuar o no con la entrega del mismo.

Esto es, que determinó que el accionante sólo cumple los requisitos para la entrega de bono alimentario y que respecto de las demás pretensiones no los cumple, aclarando que ni el Gobierno Nacional ni Distrital han dispuesto programa alguno para el pago, por parte del estado, de cánones de arrendamiento a los ciudadanos, por lo que dicha pretensión carece de fundamento. Por lo anterior, resulta claro que ya existe un pronunciamiento de fondo por parte de la jurisdicción constitucional sobre las pretensiones incoadas y por tanto, se reitera, la presente acción constitucional se torna improcedente, en tanto no es posible que se profiera un nuevo pronunciamiento sobre el mismo asunto; precisando que en todo caso, si el señor Presciliano Guerra Guaman no se encuentra conforme con la decisión adoptada por el referido Despacho judicial, tiene la posibilidad de impugnar el fallo, caso en el cual corresponderá al Tribunal Superior de Bogotá dirimir el asunto, y no a este Juzgado

Finalmente, se advierte que, pese a la identidad en las acciones de tutela referidas, no se encuentra probada una actuación temeraria por

parte del accionante, es decir, un actuar doloso del peticionario, más si se tiene en cuenta que pudo deberse a una confusión al momento de remitir la acción de tutela para su radicación pues pese a que trataba del mismo escrito dirigido al Juez Administrativo de Bogotá, termino remitiéndolo a dos oficinas de reparto distintas. Por tal razón, no hay lugar a la imposición de sanción alguna al señor Presciliano Guerra Guaman por tal aspecto.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

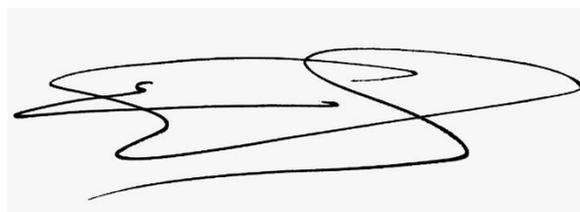
FALLA

PRIMERO. Declarar improcedente la presente acción de tutela, formulada por el Señor Presciliano Guerra Guaman, identificado con la cédula de ciudadanía 6.213.022, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia,

SEGUNDO. Notifíquese la presente decisión, a las partes, por el medio más expedito y eficaz, conforme lo dispone el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO. Si no fuere impugnada esta providencia, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is stylized and appears to read 'ERICSON SUESCUN LEÓN'.

ERICSON SUESCUN LEÓN
Juez