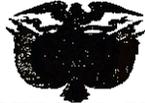


**REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DEL ATLÁNTICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BARRANQUILLA  
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA**

Sustanciador: Alfredo de Jesús Castilla Torres

Decisión discutida y aprobada según Acta No 032

Barranquilla, D.E.I.P., dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020).

**I. ASUNTO**

Se decide la acción de tutela interpuesta por el señor ENRIQUE CARLOS CASTRO GALVAN, contra la Presidencia de la Republica de Colombia, la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Publico, el Ministerio de Trabajo, Colombia Consorcio Mayor, y el Departamento Nacional de Planeación, por la presunta violación a sus derechos fundamentales al Mínimo Vital, Igualdad y Trabajo.

**II. ANTECEDENTES**

**1. HECHOS**

Los hechos que le sirven de fundamento a la presente acción, pueden ser expuestos así:

- El actor en condición de víctima del Conflicto Interno del Estado Colombiano, por el delito de desplazamiento forzado, en el año de 1997, en la vereda el cativo Jurisdicción del Municipio de Necocli Antioquia, previa declaración realizada ante la Entidad Competente se me incluyo en el RUV.
- Que desde hace años no tiene un vinculo laboral formal, que le pueda proporcionar dignamente los ingresos necesarios suficientes, para cubrir las necesidades básicas, tampoco cuenta con una Pensión, como lo demuestra con los documentos aportados a esta acción, como son: 1. La afiliación al SISBEN, 2. La Certificación expedida por el sistema ADRES en la cual evidencia mi afiliado al régimen Subsidiado, y 3. El RUAF, donde en igual sentido, no figuro en ningún programa del Gobierno Nacional, a excepción de estar incluido en el **RUV**, como víctima del conflicto, que son derechos ajenos a otros programas.
- Que como ocasión a la Pandemia del Corona-virus, el señor Presidente de la Republica de Colombia resolvió a través de un Decreto ordenar cuarentena, (aislamiento obligatorio) que actualmente se adelanta , y en razón de ello, se le imposibilita generar ingresos propios; Adicionalmente

Sala Segunda de Decisión Civil Familia  
Despacho 03 Sala Especializada Civil- Familia Tribunal Superior de Barranquilla  
Scf3bqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co

actualmente vive con unos familiares los cuales le ha colaborado, pero esta pasando necesidad.

- El Gobierno Nacional, ha ordenado diferentes programas, entre otros , LA DEVOLUCION DEL IVA, y INGRESO SOLIDARIO, este último para las personas que NO FIGURAN en las bases de datos de los programas Familias En Acción, y el Programa Colombia Adulto Mayor, de igual forma a través de la Entidad accionada- UARIV, ordeno recursos económicos destinados para la Entrega de **Ayudas Humanitarias** por un valor de \$ 95.000 MILLONES DE PESOS para 58.333 hogares víctimas del conflicto en todo el Territorio Nacional incluidas en el RUV, como mi caso en concreto, por un valor promedio de \$ 800.000 para cada Núcleo Familiar, y debiendo ser reconocidas para la población victima que presente necesidades dentro de la Emergencia como consecuencia del (COVID -19) lo anterior, tal como se puede evidenciar de la información registrada en la página Web de la referida Entidad Accionada.
- En ese sentido, el día 02 de abril de 2020, procedio a presentar un derecho de petición ante la UARIV, por medio del correo [electrónico documentacion@unidadvictimas.gov.co](mailto:documentacion@unidadvictimas.gov.co), que hasta la fecha lleva mas de 30 dias sin darle respuesta. Violando su derecho fundamental de Petición.
- De igual forma manifiesta el actor que cumple con los requisitos para el pago de Ingreso Solidario, ya que no pertenece a los demás programas como Familias En Acción, Colombia Adulto Mayor y La Devolución Del Iva, violando su derecho fundamental a la Igualdad.

## 2. PRETENSIONES

**Primero:** que se le amparen los Derechos Fundamentales alegados; **Segundo:** que se le ordene a La Unidad Para La Atención Y Reparación Integral A Las Víctimas, que en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, proceda a darle una respuesta clara, precisa y de fondo al derecho de Petición, presentado por el actor, de fecha 2 de abril de 2020; **Tercero:** se les ordene a la Presidencia De La República De Colombia, Ministerio De Hacienda Y Crédito Público, Ministerio Del Trabajo, Colombia Consorcio Mayor, Departamento Nacional De Planeación, y El Departamento Administrativo De La Prosperidad Social, que procedan de forma inmediata, a coordinada, adelantar, y verificar en sus diferentes base de datos, si el señor Enrique Carlos Castro Galvan, aplica para recibir el beneficio del Programa Ingreso Solidario, y de ser así reconociendole y pagando la cuota que le corresponde por el referido beneficio, a través de los canales dispuestos por el Gobierno Nacional, lo anterior, de acuerdo a lo señalado en el DECRETO 518 de 2020, manteniéndose hasta las medidas de Emergencia Sanitaria, y Aislamiento Obligatorio declaradas por el Gobierno Nacional, como consecuencia de la pandemia (COVID – 19).

## 3. ACTUACIÓN PROCESAL

Sala Segunda de Decisión Civil Familia  
Despacho 03 Sala Especializada Civil- Familia Tribunal Superior de Barranquilla  
Scf3bqlla@cendoj.ramajudicial.gov.co

El conocimiento de la presente acción correspondió a esta Sala, donde mediante auto de fecha 6 de mayo de 2020, se admitió la tutela, y se ordenó la notificación de las Entidades Accionadas.

- El 11 de mayo del presente da respuesta el Departamento Nacional de Planeación, consultado en la última **Base Nacional** consolidada, certificada y avalada por el DNP disponible en la página de esta entidad ([www.sisben.gov.co](http://www.sisben.gov.co)), correspondiente al **tercer corte del año 2020 (Base nacional de marzo)**, el documento de identidad asociado en el escrito de la tutela arroja que el señor **ENRIQUE CARLOS CASTRO GALVAN**, se encuentra reportado en la base certificada del Sisbén, (Sisbén III puntaje 22,29), que es la base nacional consolidada y avalada por el DNP, al corte de marzo de 2020;

**En lo referente al Esquema de Compensación del IVA** que tiene como propósito mitigar la regresividad de este impuesto en los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema en Colombia. **Con esta medida se beneficiarán 1 millón de hogares que actualmente son los hogares más pobres beneficiarios de Familias en Acción y pertenecientes a la lista de priorizados de Colombia Mayor.** La transferencia es de \$75.000 y **el primer pago se realizó el 31 de marzo y se entregará bimestralmente.** Bajo los criterios de focalización geográfica y poblacional, con cada Entidad Responsable de los programas de transferencias monetarias, **Prosperidad Social y Ministerio de Trabajo**, son los encargados de hacer los procesos antifraudes correspondientes para minimizar el riesgo de dar el beneficio a hogares que no requieren la ayuda y hacen la correspondiente transferencia a través de los canales ya definidos, y revisada la pagina <https://devolucioniva.dnp.gov.co>, y realizados los respectivos cruces de información con los demás programa no aparece beneficiario.

**Frente al Ingreso de Solidaridad**, consiste en una transferencia monetaria de 160.000 pesos con el fin de mitigar los impactos derivados de la emergencia del Covid-19, sobre la población en pobreza extrema, pobreza y vulnerables. Se entregará a tres (3) millones de hogares que figuran en la base de datos del Sisbén, **pero que no se encuentran gozando beneficios económicos de Familias en Acción, Jóvenes en acción, Colombia mayor ni en el beneficio de la devolución del IVA.** La identificación de la población está a cargo Departamento Nacional de Planeación (DNP), **pero el pago lo realizará el Ministerio de Hacienda** por medio de una transacción Bancaria para quienes tengan una cuenta de bajo costo en Entidad Financiera y a través de una transferencia por teléfono móvil para quienes no estén Bancarizados. Y para determinar los criterios que se tienen para establecer los beneficiarios se tiene en cuenta la Base Maestra que se construye a partir de la información que reposa en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios – Sisbén, entendido como la principal herramienta de focalización para los

programas sociales en el país, de conformidad con lo establecido en el **Decreto 441 de 20171**, es decir es un conjunto de Registros Administrativos que articulados permiten la identificación de los potenciales beneficiarios de las ayudas del Gobierno nacional y de los Gobiernos Territoriales y dan información que aporta a la entrega efectiva de ayudas, al contener información de la ubicación de los hogares. La información se construyó sobre la base del Sisbén, utilizando la información más reciente de cada persona, ya sea del Sisbén III o del Sisbén IV., con la intención de incluir a todas las personas registradas en el Sisbén. Adicionalmente que revisada la base de datos de ingreso solidario el actor no es beneficiario debido a que es beneficiario de jóvenes en acción. Por lo anterior que no es el DNP quien determina o establece los criterios de entrada y salida de un programa social del Gobierno Nacional cuyo proceso de focalización del gasto social se realiza con el Sisbén (*régimen subsidiado de salud, vivienda, educación, servicio militar, adulto mayor, familias en acción etc.*) los determina cada Entidad Nacional o Territorial que tenga a su cargo su Administración, de acuerdo con la normatividad aplicable al caso. Por lo cual no es responsable de determinar los puntajes de acceso a los programas sociales o el ingreso o permanencia en los mismos, así como tampoco es competente para pronunciarse frente a las demás pretensiones del accionante.

- El Ministro de Trabajo da respuesta en la misma fecha indicando el Gobierno Nacional expidió el **Decreto 419 del 18 de marzo de 2020**, el cual tiene como objeto establecer los criterios para el reconocimiento y pago de una compensación a favor de la población más vulnerable para generar mayor equidad en el impuesto sobre las ventas –IVA. De tal forma, estipuló que Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará mediante Resolución el listado de los beneficiarios y el monto de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, conforme con la metodología de focalización establecida por el Departamento Nacional de Planeación –DNP (Artículo 1.3.1.19.3), y que podrán utilizarse los sistemas de transferencia de recursos del Programa Familias en acción del Departamento para la Prosperidad Social , del Programa de Protección Social al Adulto Mayor Colombia Mayor del Ministerio del Trabajo, de cualquier otro programa de asistencia a la población vulnerable (Artículo 1.3.1.19.4). Asimismo estableció que las Entidades del Gobierno Nacional responsables de los programas sociales a través de los cuales se realizará la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA, estarán autorizadas para suscribir los convenios o contratos necesarios para efectuar la canalización de los recursos, pero específicamente, para **el Ministerio del Trabajo**, como Entidad responsable del Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, dispuso que podrá canalizar los recursos a través del operador Fiduciario que administre el Fondo de Solidaridad Pensional. (Parágrafo 4 del Artículo 1.3.1.19.4) Así las cosas, debe señalarse que actualmente el Administrador Fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional, es FIDUAGRARIA S.A., mediante el Contrato de Encargo Fiduciario

No. 604 de 2018, y en concreto, para la operación de la devolución del IVA, se suscribió el Contrato de Encargo Fiduciario No. 273 del 2 de abril de 2020, en cuya cláusula 6.1.8 dispone que desde la suscripción del acta de inicio, todas las actividades, operaciones y operatividad del encargo fiduciario será responsabilidad exclusiva de la Fiduciaria.

- El Ministerio de Hacienda da respuesta, solicitando la declaratoria de improcedencia de la acción Constitucional, teniendo de presente que la acción Constitucional no puede ser utilizada para omitir los requisitos existentes para solicitar las ayudas y subsidios existentes para conjurar los efectos económicos de la crisis generada por la pandemia del COVID-19, ni las vías ordinarias puestas a disposición de las víctimas del conflicto armado en Colombia, pues desnaturalizaría el carácter subsidiario de la Acción Constitucional. Indica que el Gobierno Nacional, a través del "Decreto Legislativo" 518 del 4 de abril de 2020, creó el programa "Ingreso Solidario" con el fin de atender las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Este programa establece la transferencia de sumas de dinero no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME- a 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, Jóvenes en Acción o de la Compensación del Impuesto Sobre las Ventas (IVA)** por el tiempo que perduren las causas que motivaron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto 417 de 20203 y la implementación de las medidas de mitigación señaladas en Decreto 531 del 20204 (modificado por el Decreto 536 de 20205). De acuerdo con el "Decreto Legislativo" 518 de 2020, se faculta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para "hacer uso de las apropiaciones presupuestales actualmente vigentes para atender los giros del Programa Ingreso Solidario hasta tanto se agote el proceso de adición presupuestal del FOME" (Parágrafo 2, Art. 1). De igual forma enfatiza que le corresponde exclusivamente al Departamento Nacional de Planeación –DNP- determinar el listado de las personas beneficiarios del programa Ingreso Solidario. En lo referente a la condición del actor de víctima del Conflicto Armado nos resultan completamente ajenos, teniendo en cuenta que dentro de nuestras funciones, señaladas en el Decreto 4712 del 15 de diciembre de 2008, no se encuentra ninguna relacionada con efectuar el reconocimiento o el pago de las Indemnizaciones Administrativas a favor de las personas víctimas del Conflicto Armado, toda vez que dicha función corresponde en su integridad a la Unidad Administrativa de Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto.

Surtido lo anterior se procederá a resolver,

### III. CONSIDERACIONES

De acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política y su reglamentación en los Decretos 2591 de noviembre 19 de 1991, 306 de febrero 19 de 1992 y 1382 de julio 12 de 2000, toda persona tiene derecho a instaurar la acción de tutela para la protección de "sus" derechos fundamentales constitucionales, como un mecanismo subsidiario de defensa de los mismos, a falta de otro medio judicial de amparo.

Igualmente, debe tenerse en cuenta que ella sólo resulta procedente contra los actos arbitrarios o no justificados de la entidad contra la cual se dirige la acción; dado que no procede contra los actos legítimos o decisiones adoptadas de acuerdo a atribuciones o facultades de la autoridad accionada o bien ejecutadas en cumplimiento de una norma de carácter legal.

En ese orden de ideas, si el accionante en tutela, cuenta con un medio de defensa ordinario y con la utilización de éste no se le causa un perjuicio irremediable, forzosamente habrá de concluirse que la acción impetrada resultará a todas luces improcedente. Ahora bien, habrá de auscultarse en las circunstancias de hecho que rodean el caso en concreto, en la búsqueda de determinar la existencia de un mecanismo ordinario de defensa, o bien la existencia del mismo, pero la presencia de un perjuicio irremediable que permitan acceder al amparo deprecado.

Por ello, para entrar a resolver sobre la procedencia del amparo solicitado se hace necesario considerar diez aspectos en cada caso concreto:

1. La legitimidad en causa activa en el peticionario, a fin de establecer si tiene o no la titularidad del derecho que invoca.
2. La legitimación en causa pasiva de quien resulta ser accionado.
3. Que el derecho en mención, tenga el carácter de "constitucional fundamental".
4. Que no exista un medio ordinario de defensa judicial de esos derechos que pueda utilizar, a menos que se interponga como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable o,
5. Que habiendo existido ese medio ordinario de defensa judicial de esos derechos, el accionante no hubiera sido remiso o negligente en su utilización.
6. Que se trata de un acto u omisión arbitrario e injusto,
7. Que no se esté en presencia de un daño ya consumado,
8. Que no se hubiera producido la cesación de la actividad o de las omisiones que vulneraban o ponían en peligro el derecho de los accionantes, antes de proferir la sentencia correspondiente, y
9. Que se interponga dentro de un plazo justo y razonable.
10. Que no se trate del cuestionamiento de una sentencia de una acción de tutela anterior.

## 1. PROBLEMA JURIDICO

Corresponde a la Sala Segunda de Decisión Civil – Familia de éste Tribunal determinar si es procedente la presente acción de tutela, y de ser el caso, establecer si las Entidades accionadas, le ha vulnerado a la parte actora sus Derechos Fundamentales alegados.

## 2. CASO CONCRETO

El accionante Pretende que se le Ampare sus derechos fundamentales al Mínimo Vital, Igualdad y Trabajo, el cual se ha venido afectado con ocasión con la medida de "Aislamiento Preventivo Obligatorio" para todos los colombianos y habitantes del Territorio Nacional, impuesta por el Jefe de Estado en desarrollo del Estado de Emergencia Sanitaria por causa del Covid-19.

Manifiesta que presento un derecho de petición ante la Unidad Para La Atención Y Reparación Integral A Las Víctimas, con la finalidad de que le mitigar la situación precaria ocasionada por el Estado de Emergencia Decretado, sin embargo hasta la fecha de la presentación de la tutela no ha recibido respuesta.

Ahora bien de la revisión a la pagina de Unidad Para la Atención y Reparacion Integral a las Victimas, en el tramite de ayudas humanitarias (<https://www.unidadvictimas.gov.co/es/ayuda-humanitaria/54344>), establece que el término para resolver la solicitud es de 15 a 45 días hábiles. Es decir que aun en tiempo de la presentación de la acción no se ha vencido el termino, dispuesto, en dicho tramite.

En lo referente a su segunda pretensión indica que debido al Estado de Emergencia no puede laborar, es decir no tiene ingresos, adicionalmente no registra en ninguno de los programas, aun a pesar de que cumple con los requisitos para ser beneficiarios de los mismos.

Iniciamos indicando, que frente a la situación que enfrenta el accionante, y todo el país, es preciso señalar que mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; se declaró el estado de emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Covid-19 hasta el 30 de mayo de 2020. Con ocasión a ello, se profirió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes en Colombia hasta el 13 de abril de 2020, que inicialmente fue prorrogado hasta 27 de abril de 2020, y ahora, hasta el 11 de mayo de 2020. El actuar de las Autoridades Nacionales; en cabeza del Presidente de la Republica y su Gabinete Ministerial, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política Nacional, que señala como fines del Estado; "(...) 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". Para lograr la efectiva protección reseñada en el párrafo inmediatamente anterior, el artículo 215 de la Constitución Política Nacional, concede la facultad de que; "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de Ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos."

Descendiendo a la solicitud de amparo particular del actor, se observa que el Decreto que impuso la medida de aislamiento preventivo obligatorio, va dirigida de forma general, busca garantizar los derechos fundamentales a la vida y salud, entre otros, de una colectividad, como lo somos todos los habitantes del territorio nacional. Al respecto, el numeral 5 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 (Declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-132 de 28 de noviembre de 2018, M.P. Dr. Alberto Rojas <sup>{Véase nota1}</sup>), establece: "La acción de tutela no procederá: (...) Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto", por lo que, la acción de tutela no sería el mecanismo para controvertir el mentado acto administrativo.

Siguiendo con lo solicitado por el actor, este ultimo no acreditó haber presentado solicitud de ingreso a alguno de estos Programas ( Ingreso Solidario o Devolucion del IVA), o que hubiese sido rechazada su inscripción a los mismos, por lo que no se evidencia vulneración alguna a sus Derechos Fundamentales por parte de las Entidades Accionadas. Por lo cual no puede pretender el accionante obtener el Ingreso a estos Programas vía tutela, desconociendo los procedimientos y requisitos previamente establecidos para tal fin.

En este orden ideas, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y excepcional de la acción de tutela, es de concluir que la presente acción constitucional se torna improcedente.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, en Sala Primera de Decisión Civil - Familia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **RESUELVE**

Radicación Interna: T-2020-00158

Código Único de Radicación: 08-001-22-13-000-2020-00158-00

**1º.-** Declarar improcedente la acción de tutela presentada por el ENRIQUE CARLOS CASTRO GALVAN, contra la Presidencia de la Republica de Colombia, la Unidad Para la Atención y Reparación Integral a las Victimas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Publico, el Ministerio de Trabajo, Colombia Consorcio Mayor, y el Departamento Nacional de Planeación, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de éste proveído

**2º.-** Notifíquese a las partes e intervinientes, por telegrama u otro medio expedito.

**3º.-** En caso de no ser impugnada, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

(Aprobado)

ALFREDO DE JESUS CASTILLA TORRES

(Aprobado)

CARMIÑA ELENA GONZALEZ ORTIZ

(Aprobado)

JORGE MAYA CARDONA