

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

Magistrado Ponente

STP4442-2020

Radicación nº 963/110910

Acta 141

Bogotá D.C., siete (7) de julio de dos mil veinte (2020).

ASUNTO

Se pronuncia la Sala acerca de la impugnación formulada por Gerardo Flórez Gómez como defensor público y agente oficioso de MARÍA CRISTINA SEPÚLVEDA CIFUENTES, contra el fallo de tutela proferido el 26 de mayo del presente año por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta, por medio del cual le negó el amparo de sus derechos fundamentales a la vida y mínimo vital, presuntamente vulnerados por la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), la Gobernación de Norte de Santander y la Alcaldía Municipal de Cúcuta.

PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Refiere la accionante MARÍA CRISTINA SEPÚLVEDA CIFUENTES que con ocasión de la pandemia generada por el virus COVID-19 y las medidas de aislamiento adoptadas por el Gobierno Nacional y la Alcaldía Municipal de Cúcuta para contenerlo, sus derechos fundamentales se han visto gravemente afectados al no poder salir de su vivienda y buscar

el sustento mínimo para cubrir sus necesidades básicas.

Así, indicó que la presente acción de tutela tiene como objeto que se ordene, por este medio excepcional, su inclusión en los programas de ayuda solidaria dispuestos por la Presidencia de la República, pues considera que las condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentra la hacen beneficiaria de los mismos.

ANTECEDENTES PROCESALES

Mediante auto de 14 de mayo de 2020 la Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta avocó conocimiento de la acción de tutela, negó la medida provisional solicitada y ordenó correr traslado de la demanda a las partes accionadas, con el fin de garantizarles sus derechos de defensa y contradicción.

RESULTADOS PROBATORIOS

1. El Departamento Nacional de Planeación alegó falta de legitimación en la causa por pasiva y sostuvo que su función, es depurar la información reportada en el Sisbén por los entes territoriales.

Frente a las pretensiones de la actora, manifestó no ser la dependencia encargada de otorgar los subsidios demandados, no obstante, precisó que consultada su base de datos reporta ser usuaria del Sisben, con un puntaje de 12,23 y no es beneficiaria de la compensación del IVA por no cumplir con los criterios de focalización geográfica y poblacional¹.

Por otro lado, constató que el hogar de MARÍA CRISTINA SEPÚLVEDA CIFUENTES es beneficiario del programa ingreso solidario, a través del señor Rubén Darío Sepúlveda Cifuentes, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.491.717, beneficio que afirmó, fue pagado por medio del Banco de Bogotá.

Al respecto aclaró: «[e]l programa Ingreso Solidario, 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».

Finalmente sostuvo que a la fecha no tenía solicitudes de la accionante pendientes por resolver y que la focalización de las ayudas se realiza por hogar.

2. La Presidencia de la República solicitó negar el amparo reclamado argumentando que no es de su competencia la entrega de subsidios, ayudas y/o inclusión en programas sociales; no tiene a su cargo ningún programa social previo o derivado del Covid-19; y tampoco le corresponde hacer la entrega de ayudas de ningún tipo a las personas presuntamente afectadas por la crisis del Covid-19.

Al tiempo señaló que desde el inicio de la emergencia sanitaria generada por la propagación del COVID-19, ha implementado una serie de ayudas para la población más vulnerable, entre las que resaltó los Decretos 458, 518 y 535 de 2020.

Respecto del Decreto 458 del 22 de marzo de 2020, sostuvo que consiste en la entrega de una transferencia monetaria no condicionada, adicional y extraordinaria a favor de los beneficiarios de los programadas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor y Jóvenes en Acción.

Del Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020, que creó el Programa Ingreso Solidario para trabajadores independientes e informales, afirmó que radica en la entrega de transferencias monetarias no condicionadas con cargo a los recursos del Fondo de Mitigación de Emergencias, 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, Jóvenes en Acción o la compensación del impuesto sobre las ventas.

Finalmente, sobre el Decreto 535 del 10 de abril de 2020, expuso que consistió en la autorización de la devolución automática de saldos a favor del impuesto sobre la renta y el impuesto sobre las ventas.

3. El Secretario del Departamento de Norte de Santander se opuso a las pretensiones de la actora e informó que el Departamento ha desplegado todas las acciones necesarias para darle una pronta solución a la problemática generada por la pandemia.

Destacó que con dicho fin creó el Manual Para La Recepción y Entrega de Asistencia Humanitaria de Emergencia (AHE), cuyo objetivo es definir las directrices para la entrega de Asistencia Humanitaria de emergencia – Ayudas Humanitarias, que el Departamento Norte de Santander, adquiera con recursos propios o gestione ante el Gobierno Nacional o la cooperación internacional para la población damnificada y afectada por el COVID-19 en el marco del Estado de Calamidad Pública.

Adicionalmente sostuvo que era responsabilidad de las alcaldías de identificar el jefe del núcleo familiar u hogar a cuyo nombre sería entregada la ayuda, así como la construcción de una base de datos con el registro todos los miembros del grupo familiar, incluyendo su documento de identidad y hacer el respectivo cruce base de datos con las de los demás municipios del Departamento, todo con el fin de evitar duplicidad en los registros.

4. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) manifestó que ha estado coordinando el “Programa de Apoyo al Adulto Mayor”, el cual se enfoca en brindar apoyo subsidiario a personas mayores de 70 años que no se encuentren cobijados con otros programas establecidos por el Gobierno Nacional o quienes no se encuentren en un programa pensional.

Indicó que solo administra la base de datos que contiene el registro de los damnificados y coordina la entrega de las ayudas humanitarias a los adultos mayores que fueron registrados por cada uno de los entes territoriales.

En el caso de la accionante, aclaró, no cumple con los requisitos para ser beneficiaria de dicho programa, toda vez que no cuenta con la edad requerida, situación que impide hacerle entrega del aludido beneficio.

5. La Alcaldía Municipal de Cúcuta guardó silencio.

FALLO IMPUGNADO

Mediante decisión de 26 de mayo del año en curso, la Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta negó el amparo constitucional invocado tras considerar que no hubo vulneración a derechos fundamentales y que aun cuando la actora no logró a título personal ser beneficiaria de un programa de ayuda solidaria, sí se constató que su grupo familiar hace parte del Programa Ingreso Solidario y actualmente recibe ayuda humanitaria consistente en la entrega de determinada suma de dinero para mitigar los impactos derivados de la emergencia ocasionada por el virus COVID-19.

LA IMPUGNACIÓN

Notificado del contenido del fallo, el agente oficioso de la actora presentó recurso de impugnación aduciendo que la omisión de la Alcaldía Municipal de Cúcuta de presentar un informe relacionado con las pretensiones de la actora era suficiente para dar paso a la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y tener como vulnerados sus derechos fundamentales.

A juicio del recurrente, debe entonces en sede de impugnación reconocerse la condición de vulnerabilidad de su agenciada y como consecuencia de ello incluirla como beneficiaria de las ayudas humanitarias de emergencia que por su intermedio se entregan a la población más vulnerable.

CONSIDERACIONES

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.3.1.2.1 del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1º del Decreto 1983 de 2017, es competente esta Sala para pronunciarse sobre la impugnación interpuesta contra la sentencia adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior de Cúcuta, al ser su superior funcional.

2. En sede de impugnación, el juez constitucional debe verificar el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo, tanto que si a su juicio la sentencia carece de fundamento, procederá a revocarla o de lo contrario la confirmará, tal como lo dispone el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, por el cual se regula el trámite constitucional.

El artículo 86 de la [Constitución Política](#) establece que toda persona tiene derecho a promover acción de tutela ante los jueces con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales cuando por acción u omisión le sean vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por particulares, en los casos previstos de forma expresa en la ley, siempre que no exista otro medio de defensa judicial o si existe cuando la tutela se utilice como mecanismo transitorio para evitar la materialización de un perjuicio de carácter irremediable.

3. Al respecto, es oportuno recordar que la acción de amparo de los derechos fundamentales, por principio general, es improcedente contra actuaciones y decisiones judiciales, sin embargo, se ha permitido la excepcional intervención, ante la ausencia de medios de defensa para lograr el amparo, o cuando existiendo, y considerando el caso concreto, se tornan ineficaces para conseguir la real e inmediata protección, desde luego que frente a determinaciones o actuaciones judiciales que puedan catalogarse como vías de hecho, que con la evolución jurisprudencial, pasaron a considerarse como causales genéricas y especiales de procedibilidad (CC. T-332/06).

Igualmente, tiene dicho que tampoco puede acudirse a este excepcionalísimo medio de

defensa para reemplazar los procedimientos ordinarios, cuando el amparo se concibió precisamente para suplir la ausencia de éstos y no para resquebrajar los ya existentes, todo lo cual impide considerarlo como medio alternativo o instancia adicional al cual acudir para enderezar actuaciones judiciales supuestamente viciadas.

4. Solicitó la actora su inclusión en los programas de auxilio económico y ayudas humanitarias creadas por el Gobierno Nacional para contrarrestar los efectos adversos generados por las medidas de aislamiento preventivos adoptadas para prevenir el contagio del virus COVID-19.

Del contenido de la demanda y los elementos de prueba obrantes en la actuación, pronto advierte la Sala la improcedencia de la solicitud de amparo y por ende la confirmación del fallo impugnado, pues quedó plenamente demostrado que el hogar o grupo familiar al que pertenece la actora es beneficiario de uno de los programas de auxilio económico implementado por el Gobierno Nacional y una doble inclusión o registro generaría incompatibilidad en los beneficios.

4.1 Para la Sala no existe duda en cuanto a que la actora, al pertenecer al Sisben (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales), hace parte de un grupo poblacional que se considera está en situación de pobreza y representa mayor vulnerabilidad.

El Sisbén es una herramienta de focalización individual que funciona como un instrumento de la política social que utiliza herramientas estadísticas y técnicas que permiten identificar y sectorizar a la población para la selección y asignación de subsidios y beneficios por parte de las entidades y programas sociales. Su objetivo principal es ordenar a la población mediante un puntaje de acuerdo con sus características, para poder identificar los beneficiarios de la oferta social.

4.2 Para mitigar los efectos negativos generados en los hogares colombianos por las

medidas implementadas por el Gobierno Nacional para mitigar la propagación del virus COVID-19, la Presidencia de la República expidió una serie de decretos que consistieron en ayudas económicas y sociales a las familias y hogares más vulnerables (Decretos 458, 518 y 535 de 2020).

Dichos decretos, como se explicó en precedencia, consistieron en la entrega de transferencias monetarias a favor de los beneficiarios de los programadas de Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor, Jóvenes en Acción, Programa de Ingreso Solidario y devolución del IVA.

Frente al Programa de Ingreso Solidario, implementado mediante Decreto Legislativo 518 del 4 de abril de 2020, se trata de un programa destinado a atender, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, las necesidades de los hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional, programa que exige como condicionamiento o requisito, que la persona no sea beneficiaria de algún otro programa social como los citados en párrafos anteriores².

4.3 De la respuesta ofrecida por el Departamento Nacional de Planeación se tiene que el hogar al que pertenece la actora es beneficiario del aludido Programa de Ingreso Solidario. Así, se precisó que, si bien MARÍA CRISTINA SEPÚLVEDA no recibía directamente el auxilio económico, su hermano Rubén Darío Sepúlveda Cifuentes, identificado con cédula de ciudadanía No. 13.491.717, sí era beneficiario del mismo y a la fecha se encontraba recibiendo el pago por medio del Banco de Bogotá.

Lo anterior, sumado a lo manifestado por el recurrente, respecto a que su agenciada se encuentra bajo el cuidado y manutención de su hermano Rubén Darío Sepúlveda Cifuentes, permiten a la Sala concluir indiscutiblemente que no ha habido vulneración a derechos fundamentales ni desconocimiento de las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la agenciada por parte de las entidades demandadas.

Contrario a lo sostenido por el impugnante, no podría aplicarse en el presente asunto la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 y conceder el amparo reclamado, pues como se observó, las pruebas aportadas por las demás partes accionadas demarcaron una situación fáctica distinta a la que se planteó en la impugnación y conllevan negar el amparo reclamado.

El hecho que la actora no reciba de manera directa una ayuda económica o un kit complementario de mercado por parte de la Alcaldía Municipal de Cúcuta, no implica por sí mismo que su hogar haya sido desamparado por Estado, postular tal tesis sería tanto como desconocer que es beneficiaria, por medio de su hermano, del programa de ayuda humanitaria implementado por el Gobierno Nacional. Además, tampoco podría excluirse que, conforme lo explicó el Departamento Nacional de Planeación, la focalización de las ayudas se realiza por hogar o núcleo familiar y el suyo está siendo cobijado por el programa social.

Insiste esta Sala, la tutela es un mecanismo excepcional y su prosperidad va ligada al cumplimiento de «ciertos y rigurosos» requisitos de procedibilidad que implican una mínima carga para quien reclama el amparo, no solo en su planteamiento sino también en su demostración, como lo ha expuesto la propia Corte Constitucional. Por ello, solo bajo la evidente acreditación de vulneración de derechos fundamentales se puede acudir al juez constitucional para obtener el amparo. De lo contrario, esto es, de no probarse con suficiencia tal situación, el juez constitucional no tiene alternativa distinta que negar la solicitud de amparo formulada.

En ese orden, al no acreditarse la real y efectiva vulneración de garantías fundamentales de la actora, mal haría el juez de tutela en entrar a revocar el fallo de primera instancia, por lo tanto, lo procedente será confirmar la decisión impugnada.

En mérito de lo expuesto, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en Sala

de Decisión de Tutelas No. 1, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

1. Confirmar el fallo impugnado.
2. Notificar a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.
3. Enviar las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cúmplase

PATRICIA SALAZAR CUÉLLAR

JOSÉ FRANCISCO ACUÑA VIZCAYA

EUGENIO FERNÁNDEZ CARLIER

NUBIA YOLANDA NOVA GARCÍA

Secretaria

1 Focalización geográfica: a partir de los resultados de la medición de pobreza multidimensional del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018, se ordenan los municipios por orden descendente, con el objetivo de priorizar los municipios con mayor incidencia de pobreza multidimensional.

Focalización poblacional: o Cruce del Sisbén con los registros administrativos de

los beneficiarios activos de los programas Familias en Acción y priorizados de Colombia Mayor y se identifican los hogares más vulnerables de acuerdo con los registros más actualizados de la base Sisbén III y Sisbén IV (esta última no está publicada aún) pero el propósito fue contar con el mayor número de hogares registrados en el Sisbén. Igualmente, a partir de los cruces, se identificaron a los beneficiarios tanto de Familias en Acción como de Colombia Mayor que hacen parte del mismo hogar, para evitar que reciban ambas transferencias.

2 Artículo 1°. Entrega de transferencias monetarias no condicionadas – Programa Ingreso Solidario. (...), 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 que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.