El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Sentencia de 16 de julio de 2020

Radicación Nro.: 66170-31-05-001-2020-0075-01

Accionante: Luz Marina Mejía Rivera

Accionados: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y otros

Proceso: Acción de Tutela

Magistrado Ponente: Julio César Salazar Muñoz

Juzgado de origen: Juzgado Promiscuo del Circuito de Apía – Risaralda

**TEMAS: MÍNIMO VITAL / NATURALEZA DE LA ACCIÓN DE TUTELA / CARÁCTER SUBSIDIARIO / PRINCIPIO DE INFORMALIDAD / NO EXIME AL ACCIONANTE DE UNA MÍNIMA CARGA PROBATORIA / AYUDAS HUMANITARIAS EN ÉPOCA DE PANDEMIA / ES DEBER ACUDIR PREVIAMENTE A LAS ENTIDADES ACCIONADAS.**

La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial, o cuando este sea ineficaz, o para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo transitorio, mientras la justicia decide.

La Acción de Tutela, para resultar efectiva como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales, está regida por el principio de informalidad, que debe orientar la actividad judicial durante el trámite de la actuación. (…)

Sin embargo, a pesar de lo dicho, el principio de informalidad no es absoluto y, por tanto, el actor debe acreditar necesariamente, ciertos presupuestos básicos para lograr una decisión favorable.

En efecto, es carga del accionante, en múltiples oportunidades acreditar que realizó determinadas peticiones o actos que no le fueron atendidos y, si bien la prueba en este tipo de trámites es menos exigente, es necesario demostrarlos al funcionario judicial, pues, de otra forma, sería imposible determinar si los derechos fundamentales fueron realmente vulnerados o amenazados. (…)

En cuanto a la carga probatoria del accionante, esa misma Corporación señaló que “… si bien la Constitución y la ley ordenan presumir la buena fe y la veracidad en las actuaciones de los particulares, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad, ello no implica que las alegaciones no deban estar mínimamente sustentadas con elementos de prueba que acrediten el derecho que se pretende”…

… se puede percibir que en momento alguno la actora acudió ante las entidades accionadas para reclamar la ayuda que pretende se le dé por este medio o, que por lo menos consultó los programas sociales establecidos por el Gobierno Nacional a través de su página web.

Así las cosas, no existe acción u omisión de la que se pueda acusar a la Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía de Dosquebradas, pues, de manera evidente, desconocían la situación de la accionante y sus pretensiones, mismas que debían ponérseles de presente

### TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

**SALA LABORAL**

**ACCIÓN DE TUTELA**

**MAGISTRADO PONENTE: JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Pereira, dieciséis de julio de dos mil veinte

Acta N° 97 de 16 de julio de 2020

Procede la Sala de Decisión Laboral No 3º del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira a resolver la impugnación presentada por **LUZ MARINA MEJÍA RIVERA** contra la sentencia proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas el 8 de junio de 2020, dentro de la acción de tutela que le promueve al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**, la **GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DE RISARALDA** y la **ALCALDÍA DE DOSQUEBRADAS**.

## HECHOS QUE ORIGINARON LA ACCIÓN:

Informa la señora Luz Marina Mejía Rivera que es una persona sola, sin trabajo ni fuentes de ingreso económico; que debido a la cuarentena decretada por el gobierno nacional se encuentra en la imposibilidad de obtener lo necesario para su sustento; que no es beneficiaria de ningún programa de ayudas o subsidios otorgados por el Estado y que como consecuencia de la precaria situación por la que atraviesa, su salud y vida se encuentran en grave riesgo dado que no ha podido procurar un mínimo de alimento diario para garantizar su subsistencia.

Precisa que por esa razón, acude a la acción de tutela como único mecanismo con el que cuenta para proteger sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, dignidad humana, salud, seguridad social y mínimo vital, amparo que se concreta en la orden a las entidades accionadas de proveer los alimentos necesarios para garantizar su subsistencia mientras dura el aislamiento obligatorio.

Como medida provisional reclama la entrega inmediata de los alimentos necesarios para su subsistencia, mientras dure el aislamiento obligatorio.

**TRÁMITE IMPARTIDO**

La acción le correspondió por reparto Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas, despacho que la admitió y dispuso el traslado a las entidades accionadas por el término de dos (2) días para que se vinculara a la litis.

En la misma providencia, el juez de la instancia requirió a la accionante para que informara: *i)* su estrato socioeconómico, aportando copia del recibo de impuesto predial o factura de servicios públicos, si es propietaria o arrendataria respectivamente, *ii)* si estaba inscrita en Familias en Acción, el SISBEN o en algún programa de asistencia social, *iii)* si ha recibido ayudas por parte del Gobierno Nacional, Departamental o Municipal, si durante el confinamiento obligatorio ha realizado algún trámite ante las accionantes, debiendo explicar la gestión adelantada, las entidades a la que acudió y que respuesta le fue brindada.

Respecto a su situación laboral, se le instó para que comunicara *i)* si ha laborado, *ii)* cuál fue su último empleo, *iii)* en qué fecha dejó de trabajar, *vi)* si actualmente está laborando, bajo qué condiciones está contratada, cuál es su salario mensual y el nombre y dirección de su empleador, *v)* si es pensionada, *vi)* si ha solicitado a Comfamiliar el subsidio de desempleo, *vii)* si nunca ha laborado, aclare cómo ha solventado sus gastos básicos como alimentación, vivienda, vestido y entretenimiento.

En el mismo sentido le indagó por *i)* las personas con quienes convive, *ii)* la composición de su grupo familiar, *iii)* sus edades, iv) la actividad económica desarrollada por su grupo familiar, *v)* si están inscritas en algún programa de ayuda social en el cual reciban beneficios del estado, *vi)* la ayuda que le brinda su núcleo familiar, *vii)* si padece enfermedades que le impidan laborar o si tiene alguna patología de las declaradas como de riesgo para COVID-19, *viii)* si su línea telefónica es prepago o pospago, en este último caso informar el valor del plan y por último, *ix)* si es desplazada por la violencia o víctima del conflicto armado.

A su vez requirió al municipio de Dosquebradas para que certificara el estrato socioeconómico del inmueble ubicado en la calle 56 No 17-22 Barrio San Diego. Al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y a los entes territoriales los requirió para que informaran si la accionante era beneficiaria de algún programa de asistencia social o económica por parte del Estado, debiendo informar, en caso positivo, de qué se trata y con qué frecuencia le es entregado.

Como pruebas de oficio dispuso la consulta en la página web ruaf.sispro.gov.co, para establecer si la promotora de la acción registra afiliación en salud, pensiones, riesgos laborales, pagos de cesantías y si está vinculada a programas de asistencia social.

El primero en atender el requerimiento del Juzgado fue el Departamento de Risaralda, que en comunicación de fecha 28 de mayo de 2020 informó que ese ente territorial impartió instrucción a la Secretaría de Desarrollo Social, para que atendiera la solicitud de la accionante, lo cual se concretó haciéndole entrega de un mercado e incluyéndola en la base de datos para que en asocio con la Cruz Roja Colombiana y el ICBF se le suministraran futuras ayudas. De tal actuación aportó como pruebas material gráfico.

Refirió que antes de la acción no tenían conocimiento de la situación de la actora, pues no se encontraba registrada en su base de datos como población vulnerable y tampoco había elevado petición al respecto.

Posteriormente hizo un recuento normativo relacionado con las funciones del departamento y los programas ejecutados con ocasión a la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, para concluir que en el presente caso no es ese ente territorial el responsable del agravio denunciado por la actora y que en todo caso debe operar la teoría del hecho superado en virtud a la atención brindada a la situación puesta de manifiesto a través de esta acción constitucional.

El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a su turno adujo que no existía la vulneración pregonada por la señora Mejía Rivera, pues después de hacer un análisis del Decreto 2591 de 19910 respecto a la procedencia de la acción de tutela, señaló que debe mediar la actuación de la administración para que se le pueda endilgar la conducta reprochable que se le imputa, lo cual no ocurre en este caso.

Precisa que el Gobierno Nacional ha cumplido con su función y tomado las medidas necesarias y suficientes para afrontar la emergencia sanitaria mundial generada por el COVID-19, así como para preservar la Salud y Vida y en materia de prestación de servicios públicos domiciliarios.

Insiste que ni la Presidencia de la República ni el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, son las entidades llamadas a atender los pedimentos de la actora, pues no han puesto en riesgo las garantías fundamentales de la demandante por acción u omisión, además no tienen a su cargo adoptar ninguna medida a favor de la demandante, por lo que la presente acción constitucional debe declararse improcedente.

Finalmente señala que no existe evidencia del grado de vulnerabilidad de la actora, toda vez que la narración fáctica pone de manifiesto una situación general por la que están atravesando la mayoría de los colombianos de toda condición social, recordando que el costo social, familiar, económico y laboral intrínseco a la crisis sanitaria viene siendo asumida por todos; que ello, sumado a la inactividad ante las instituciones competentes para la entrega de ayudas, impiden una decisión favorable del juez constitucional.

El municipio de Dosquebradas al vincularse dio respuesta el requerimiento efectuado por el Juzgado, señalando que el inmueble ubicado en calle 56 No 17-22 Barrio San Diego, se encuentra estratificado en el nivel 2.

Sobre los hechos de la acción el ente territorial se pronunció señalando que no le constaban y que le correspondía a la actora acreditarlos dentro del presente trámite. Por esa razón sostiene que una vez se analicen las pruebas entregadas por el municipio y las que aporte la accionante ante requerimiento del despacho, estará atento a la decisión que se tomé en este asunto.

En providencia de fecha 4 de junio de 2020 el  *a quo*  negó la medida provisional solicitada, en consideración a que con la información suministrada vía telefónica al Juzgado, se pudo constatar que no se materializa un perjuicio irremediable, habida cuenta que, en principio, es su núcleo familiar quien le debe alimentos y, en segundo lugar, la Gobernación de Risaralda le hizo entrega de ayuda en su domicilio y la incluyó en su base de Datos compartida con la Cruz Roja Colombiana y el ICBF para futuros beneficios.

Llegado el día del fallo el juez de la causa negó por improcedente a protección reclamada por la señora Mejía Rivera, toda vez que estimó que la obligación de los alimentos le corresponde a cada persona y a su núcleo familiar, no siendo entonces una carga que le corresponda al Estado y que este interviene en los casos en que es necesario garantizar el bienestar de niños, personas de la tercera edad o en condición de marginación o debilidad manifiesta, calidades que no se acreditaron, conforme el acervo probatorio recopilado en el trámite.

Por lo anterior, consideró que la accionante debe acudir ante la Comisaría de Familia o al Juzgado de esta especialidad a reclamar los alimentos a las personas que por ley les corresponden brindárselos y que hacen parte de su grupo familiar.

Al margen de lo anterior, señaló que medios de protección no se activan por sí solos, ya que, para obtener determinado beneficio, debe mediar la gestión del interesado ante las Alcaldías y Departamentos en los diferentes canales que se anuncian en la página web de la Presidencia de la República, donde también se brinda asesoría; trámite que resulta eficaz, si en cuenta se tiene que una vez la Gobernación de Risaralda tuvo conocimiento del reclamo de la actora, procedió a brindarle la ayuda que solicitaba.

Finalmente hizo notar la multiplicidad de beneficios dispuestos por el Gobierno Nacional para ayudar a diversos grupos poblacionales, a los cuales pueden acceder las personas para mitigar la crisis que a todo nivel ha dejado la emergencia sanitaria.

Inconforme con la decisión la demandante la impugnó trayendo a colación iguales argumentos a los expuestos al impetrar la acción.

**CONSIDERACIONES DE LA SALA**

El asunto bajo análisis plantea a la Sala el siguiente problema jurídico:

***¿Acreditó la demandante la vulneración de sus derechos fundamentales por parte de las entidades accionadas?***

Para dar solución al problema jurídico planteado es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

**1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

El artículo 86 de la Constitución Nacional consagró la acción de tutela para proteger los derechos fundamentales de las personas cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en ciertos casos. Según el inciso 3° del mismo canon, la acción de tutela *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.*

La acción de tutela es pues subsidiaria, no alternativa o supletoria de los recursos ordinarios, pues procede cuando la persona no cuenta con otros medios de defensa judicial, o cuando este sea ineficaz, o para evitar un perjuicio irremediable, como mecanismo transitorio, mientras la justicia decide.

**2. ACREDITACIÓN DE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO**

La Acción de Tutela, para resultar efectiva como mecanismo de defensa de los derechos fundamentales, está regida por el principio de informalidad, que debe orientar la actividad judicial durante el trámite de la actuación.

Alude este principio a que la acción de tutela y las actuaciones que ella genera no se encuentran sujetas a fórmulas sacramentales, solemnidades, ni requisitos especiales que terminen por obstaculizar la finalidad con que la misma fue concebida, que no es otro, que el resguardo inmediato de los derechos fundamentales, por ello, sólo se requiere que el accionante: determine la autoridad, entidad o persona natural, según sea el caso, que genera el agravio; exponga los hechos que la originan; refiera el derecho que le ha sido vulnerado o se encuentra amenazado, sin que sea necesario citar la norma que los contempla.

Es oportuno indicar, que la petición de amparo constitucional no requiere de mandatario judicial y, en algunos casos excepcionales, puede ser ejercida de manera verbal -en caso de urgencia, o cuando el solicitante no sepa escribir, o sea menor de edad-. Sin embargo, a pesar de lo dicho, el principio de informalidad no es absoluto y, por tanto, el actor debe acreditar necesariamente, ciertos presupuestos básicos para lograr una decisión favorable.

En efecto, es carga del accionante, en múltiples oportunidades acreditar que realizó determinadas peticiones o actos que no le fueron atendidos y, si bien la prueba en este tipo de trámites es menos exigente, es necesario demostrarlos al funcionario judicial, pues, de otra forma, sería imposible determinar si los derechos fundamentales fueron realmente vulnerados o amenazados.

Al efecto dice la Corte Constitucional en sentencia T-012 de 1995, lo siguiente:

*“La tutela supone la acción protectora del Estado que tiende a proteger un derecho fundamental ante una acción lesiva o frente a un peligro inminente, que se presenta bajo forma de amenaza.*

*Tanto la vulneración del derecho fundamental como su amenaza, parten de una objetividad, es decir, de una certeza sobre la lesión o amenaza…”*

En cuanto a la carga probatoria del accionante, esa misma Corporación señaló que “*… si bien la Constitución y la ley ordenan presumir la buena fe y la veracidad en las actuaciones de los particulares, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad, ello no implica que las alegaciones no deban estar mínimamente sustentadas con elementos de prueba que acrediten el derecho que se pretende*” –T-675-14. En esa misma providencia, se trajo a colación lo expuesto en la T-236 de 2007, donde precisó que “*la informalidad de la acción de tutela no exonera al actor de probar, aunque sea de manera sumaria, los hechos en los que basa sus pretensiones”.*

**3. DE LAS AYUDAS BRINDADAS POR EL GOBIERNO NACIONAL EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA**

Con el fin de mitigar los efectos económicos y sociales de las medidas tomadas dentro de la emergencia sanitaria, dentro de las que se cuenta el confinamiento obligatorio, el Gobierno Nacional ha dispuesto una serie de ayudas y canales institucionales para atender las necesidades básicas de la población vulnerable y de escasos recursos en todo el territorio nacional.

En la siguiente tabla se verán la normatividad, población beneficiaria y los requisitos para acceder a las ayudas y beneficios brindados en el marco de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud por el COVID-19.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Normatividad** | **Población beneficiada** | **Ayuda o Beneficio** | **Requisitos** |
| Decreto Legislativo 458 de 22 de marzo de 2020 | Hogares en condición de pobreza de todo el territorio nacional | Transferencia monetaria | Beneficiarios de Familias en Acción. Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor y Jóvenes en Acción |
| Decreto Legislativo 518 de 4 de abril de 2020 | Hogares en situación de pobreza y vulnerabilidad en todo el territorio nacional | Transferencia monetaria | Que no sean beneficiarios de Familias en Acción  Colombia Mayor, Jóvenes en Acción o compensación del IVA. |
| Decreto Legislativo 659 de 13 de mayo de 2020 | Hogares en condición de pobreza de todo el territorio nacional | Transferencia monetaria | Beneficiarios de Familias en Acción. Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor y Jóvenes en Acción |
| Decreto Legislativo 814 de 4 de junio de 2020 | Hogares en condición de pobreza de todo el territorio nacional | Transferencia monetaria. | Beneficiarios de Familias en Acción. Protección Social al Adulto Mayor- Colombia Mayor y Jóvenes en Acción |

**4. CASO CONCRETO**

De acuerdo con el libelo inicial la actora identifica como hechos constitutivos de la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida digna, la dignidad humana, la seguridad social y el mínimo vital, la ausencia de ayudas por parte de las entidades accionadas, que le permitan el consumo diario de alimentos durante el aislamiento obligatorio declarado por el Gobierno Nacional.

Como pruebas de sus afirmaciones solo aportó copia de la cédula de ciudadanía, lo cual obligó al Juzgado a indagar sobre sus condiciones socioeconómicas, encontrando, según lo consignado en el auto que resuelve la medida previa, la siguiente información:

* Que pertenece al estrato 2
* Que se encuentra inscrita en el Sisbén con calificación 46 puntos
* Que no ha hecho solicitud de ninguna índole a las entidades accionadas
* Que nunca ha laborado como trabajadora dependiente y que su sustento lo deriva de la venta de arepas y empanadas, actividad que dejó hace 4 o 5 meses debido a sus dolencias físicas.
* Que convive con una de sus dos hijas, quien aporta en el hogar para los servicios públicos, los cuales se encuentran al día en sus pagos.
* Que se encuentra afiliada en salud como beneficiaria del padre de sus hijas, pero se encuentra separada de éste.
* Que asume el pago del arriendo de su vivienda, que la iglesia le colabora y a veces sus hijas
* Que sufre de la presión arterial, diabetes, tiroides y ulcera varicosa y
* Que su línea de celular es prepago.

De todos estos datos, solo existe prueba en el plenario de que la vivienda en la que reside se encuentra estratificada en Nivel 2º y que tiene la calidad de beneficiaria del sistema de salud, según consulta en la página web ruaf.sispro.gov.co.

Ahora, para atender los estados de necesidad de la crisis generada por el COVID 19, el Gobierno Nacional como Legislador Extraordinario, expidió normas que precisan las ayudas que deben otorgarse, la población beneficiada y la forma de pago, siendo esta trasferencia monetaria a través de una determinada entidad bancaria a nombre del favorecido, tal como se reseñó en la parte considerativa de este proveído.

Surge claro entonces que, siendo la tutela un mecanismo previsto para la defensa de los derechos fundamentales cuando resulten amenazados o vulnerados por acción u omisión de cualquier autoridad pública, el presupuesto previo necesario para la obtención de una decisión favorable es precisamente la acreditación de que hay una entidad que esté incurriendo en conductas u omisiones que atentan contra los derechos del accionante.

Pues bien, llevada la conclusión anterior al presente caso, se puede percibir que en momento alguno la actora acudió ante las entidades accionadas para reclamar la ayuda que pretende se le dé por este medio o, que por lo menos consultó los programas sociales establecidos por el Gobierno Nacional a través de su página web.

Así las cosas, no existe acción u omisión de la que se pueda acusar a la Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a la Gobernación de Risaralda y la Alcaldía de Dosquebradas, pues, de manera evidente, desconocían la situación de la accionante y sus pretensiones, mismas que debían ponérseles de presente, toda vez que *i)* no se encuentra inscrita en ningún registro como población vulnerable, *ii)* no goza de beneficios ofrecidos al margen de la emergencia sanitaria y, iii) es requisito ineludible para distribuir las ayudas el contar con una caracterización previa de las personas, para que sea posible priorizarlas y así distribuirlas entre quienes más las necesitan.

En tales condiciones, para el éxito de esta acción, la señora Mejía Rivera por lo menos debió acreditar que las autoridades encargadas de coordinar las actividades necesarias para afrontar la crisis humanitaria generada por el COVID 19, a pesar de estar obligadas para con ella respecto al otorgamiento de las ayudas y beneficios, por encontrarse dentro de las condiciones previstas por el ejecutivo, omitieron la atención del caso.

En ese contexto, más allá de que, como atrás se hizo notar, no hubo actuación alguna de la actora frente a las entidades, si se observa que, a pesar de no haber elevado petición a la Gobernación de Risaralda, este ente territorial, una vez tuvo conocimiento de la acción de tutela, procedió a hacerle entrega de productos de la canasta familiar y a inscribirla en su base de datos, lo que desvirtúa incluso su afirmación de que el único medio para obtener el beneficio reclamado era la acción de tutela.

Lo dicho tiene capital incidencia en la decisión, pues no existe posibilidad de oponer, las afirmaciones hechas por la accionante, a las entidades convocadas a esta acción, sin que sobre en este momento hacer notar que, más allá de ese tropiezo, las pruebas traídas no dieron evidencia de su condición médica y que contrario a sus intereses, se desvirtuó su versión de que es una persona sola a la que, por razón de la cuarentena, se le restringió su posibilidad de obtener dinero, cuando lo cierto es que apareció acreditado que convive con su hija y la actividad económica que desarrollaba la abandonó por razones diferentes a la pandemia, sin que sea del caso ahora determinar sí, finalmente, es su núcleo familiar el responsable de suministrarle los alimentos que requiere.

Todo lo expuesto para concluir que no existe mérito alguno para modificar la decisión de primer grado, por medio del cual se declaró improcedente la acción constitucional impetrada por la señor Luz Marina Mejía Rivera, que por lo tanto se confirmará.

En virtud de lo anterior, la **Sala de Decisión Laboral No 3 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE**

**PRIMERO: CONFIRMAR**  la sentencia proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de Dosquebradas el 8 de junio de 2020.

**SEGUNDO: NOTIFICAR** esta sentencia a las partes.

**TERCERO: ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión,

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados,

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Ponente

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN ALEJANDRA MARÍA HENAO PALACIO**

Magistrada Magistrada