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.

**TEMAS: MÍNIMO VITAL / COMPENSACIÓN DEL IVA / REQUISITOS GENERALES DE PROCEDENCIA DE LA TUTELA / TRÁMITE PARA RECONOCIMIENTO DE DICHO SUBSIDIO / PAGO EN EL LUGAR DE REPORTE DEL SISBEN / EXCEPCIÓN A LA REGLA.**

En lo que se refiere a los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, tenemos lo siguiente:

La legitimación es clara por activa, en el entendido de que es la accionante, quien en nombre propio, busca la protección de los derechos que estima conculcados por la falta de entrega del dinero del que es beneficiaria.

Y por pasiva también se cumple en lo que se refiere a las entidades que han sido convocadas, porque están dentro del conjunto de actores que desempeñan distintos roles en el marco de la entrega del subsidio que reclama la accionante…

La inmediatez se supera, porque las averiguaciones sobre el subsidio del que es beneficiaria la actora iniciaron en el mes de abril del 2020 y la presunta afectación a su mínimo vital es actual.

Y la subsidiaridad se cumple, y su análisis en este caso es más flexible, por una parte, porque ningún otro mecanismo refulge idóneo para zanjar, de manera perentoria, la problemática que plantea la accionante, y por otra, ella se reporta como una persona de especial protección constitucional…

Para ello, a continuación, una breve explicación de cómo funciona el pago del subsidio…

El “esquema de compensación del IVA” es un programa que empezó a operar en marzo del 2020, para mitigar el impacto del cobro del IVA en los hogares de más escasos recursos del país. Fue así que mediante el Decreto 419 del 18 de marzo del 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableció los criterios para el reconocimiento y pago de tal compensación. (…)

… la Fiduagraria S.A. solo autorizó el desembolso del dinero de la accionante en las sucursales de Efectivo S.A., de la ciudad de Medellín, que es donde aparece reportada en el SISBÉN, como “Beneficiaria devolución IVA por Hogar de Adulto Mayor.” (…)

… también halla la Sala, que en este específico asunto, ese proceder, legal y contractual, ha derivado en la conculcación del derecho fundamental al mínimo vital del que es titular la demandante, tal como se razonó en primera instancia; esto, en el entendido de que los requisitos que se le están imponiendo, en sus particulares condiciones, se han vuelto talanqueras administrativas que impiden la materialización del auténtico propósito de la subvención que se ideó el Gobierno Nacional para mitigar los efectos del debacle económico que en la actualidad soportan, sobre todo, los hogares con más escasos recursos del País.

De ahí que, en este particular caso, con el fin de proteger las garantías de índole constitucional que se avizoran en riesgo, sea necesario hacer una excepción, y ordenarle a la autoridad que administra el presupuesto, es decir, la Fiduagraria S.A., que en un término perentorio, disponga lo necesario para que la accionante pueda reclamar la compensación del IVA que ofrece el Gobierno Nacional, en Pereira – Risaralda, que es donde en la actualidad reside.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA CIVIL- FAMILIA**

Magistrado: Jaime Alberto Saraza Naranjo

Pereira, julio veintinueve del dos mil veinte

Expediente: 66001-31-03-005-2020-00083-01

Acta Nro. 245 del 29 de julio del 2020

Procede la Sala a decidir las impugnaciones propuestas por las entidades accionadas contra la sentencia del 9 de junio del 2020, proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Pereira, en esta acción de tutela que **María Emilse Uribe Bedoya** inició contra la **Fiduagraria S.A.** y **Efectivo Ltda,** en la que se vinculó al **Departamento Nacional de Planeación** y al **Ministerio de Trabajo.**

**ANTECEDENTES**

En su propio nombre, la accionante invocó la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la dignidad humana, vulnerados por las autoridades contra las que accionó.

Narró, en síntesis, que es víctima de desplazamiento forzado por actos perpetrados por grupos criminales del sector de Belén Rincón de Medellín – Antioquia, con ocasión de lo cual, ha formulado denuncias ante la Fiscalía, y tuvo que radicarse en este municipio.

Debido a una difícil situación económica que soporta, revisó la página web denominada *“devolucioniva.dnp.gov.co”* encontrando que es beneficiaria de la compensación del IVA.

Por ello se dirigió a varios locales de Efecty S.A. para reclamar ese subsidio, pero le informaron que *“El valor respectivo solo puede ser retirado en la ciudad de Medellín, tiene como opción otorgar una autorización a otra persona para que reclame el dinero respectivo”.*

Por ello, le confirió autorización a su nieta Angie Susana Loaiza Villada que estaba en Medellín para que solicitara el desembolso de la subvención, pero se lo negaron porque el sistema es con huella biométrica.

Por ello, el 18 de mayo del 2020, volvió a una de las oficina de Efecty, pero un empleado de la empresa le informó, en similares términos, que *“Este dinero no se lo puedo entregar en la ciudad de Pereira, debe ser exclusivamente en Medellín (…) Efecty solo es pagadora, la entidad que define los parámetros es FIDUAGRARIA”*

Expuso que se encuentra en una situación compleja, porque por la pandemia no ha podido trabajar y no se puede devolver para Medellín por la violencia de la que es víctima.

Pidió, entonces, que se le ordene a las accionadas, realizar la autorización respectiva para que pueda reclamar en Pereira los dineros producto del beneficio *“compensación por IVA”.*

Con auto del 27 de mayo, se dio impulso al trámite contra las accionadas[[1]](#footnote-1), y con proveído del 8 de junio se ordenó la vinculación del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Trabajo[[2]](#footnote-2).

La Fiduagraria S.A., destacó su calidad de fiduciaria y en ese sentido adujo que *“(…) en los contratos de Encargo Fiduciario, los Administradores Fiduciarios en ningún momento ostentan la propiedad de los bienes objeto del contrato, sino que su gestión se encuentra enmarcada en las disposiciones propias de un mandato, es decir, para este caso, la Administradora Fiduciaria no puede disponer de los recursos dispuestos para el Programa Compensación de IVA, sin la previa ordenación del gasto emitida por el Ministerio del Trabajo, puesto que ello desconocería sus obligaciones.”*

*“En ese orden de ideas, se resalta que la Sociedad Fiduciaria no tiene la facultad para realizar el giro del beneficio de compensación del IVA en un lugar diferente donde la persona fue priorizado, razón por la cual, no existe ninguna vulneración de los derechos fundamentales que se invocan en la presente acción por parte de FIDUAGRARIA S.A., pues actúa dentro del marco contractual establecido.”*

Pidió que la demanda fuera declarada improcedente.[[3]](#footnote-3)

El Representante Legal de la Sociedad Efectivo-Ltda., explicó que *“(…) de acuerdo con la información que reposa en nuestro sistema de información la misma se encuentra dentro del listado de personas acreedoras de este beneficio para los meses de abril y mayo del corriente, entregado por Fiduagraria S.A.”* y respecto de ese beneficio, que es la Fiduagraria S.A. la entidad encargada de su programación y determinación de condiciones de entrega, el cual fue definido para desembolsarse en la ciudad de Medellín, motivo por el cual, conforme con la instrucción que han recibido de esa entidad y las restricciones de entrega de los recursos dispuestas por la misma, no cuenta con la las facultades o autonomía que le permitan efectuar el pago en una ciudad diferente a esta.

Mencionó que es falso que se hubiera radicado una solicitud tendiente a que el pago se realizara por intermedio de un tercero autorizado. Y adujo que la responsable de atender los reclamos de la actora es la Fiduagraria S.A.[[4]](#footnote-4)

El Ministerio del Trabajo adujo falta de legitimación en la causa por pasiva y explicó 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 clausula 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.”[[5]](#footnote-5)*

El Departamento Nacional de Planeación también formuló como defensa la falta de legitimación por pasiva, y comentó que *“De otra parte, la identificación de la población está a cargo Departamento Nacional de Planeación (DNP), basados en la información del Sisben y de las bases de datos de los programas ya existentes, 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.”[[6]](#footnote-6)*

Sobrevino la sentencia de primera instancia, que concedió la protección, y le ordenó a la Fiduagraria S.A., Efectivo Ltda., al Ministerio del Trabajo y al Departamento Nacional de Planeación, que en el marco de sus competencias, realicen los trámites administrativos necesarios para que la accionante pueda reclamar el subsidio al que viene haciéndose referencia en esta ciudad. También le ordenó a la “autoridad competente” realizar una visita social y familiar a la accionante para determinar si puede seguir siendo auxiliada con el beneficio.

Para así decidir, adujo la funcionaria que quedaron acreditadas la precariedad económica que soporta la accionante y las dificultades que implicarían un traslado hasta la ciudad de Medellín, de donde proviene desplazada por la violencia.[[7]](#footnote-7)

Impugnó el Ministerio del Trabajo, para mencionar que *“desde el 4 de junio de 2020, no tiene la competencia para ejercer actividad alguna respecto del Programa de Compensación del IVA, sino le corresponde al Departamento para la Prosperidad Social y a FIDUAGRARIA S.A., la orden contenida en el Numeral 2 de la sentencia impugnada, resulta de imposible cumplimiento para el Ministerio del Trabajo.”[[8]](#footnote-8)*

También se alzó el DNP, para insistir que *“no tiene dentro de sus competencias la verificación ni pago del beneficio.*”*[[9]](#footnote-9)*

Impugnó asimismo la Fiduagraria S.A., para decir que no es posible dar cumplimiento a la orden impartida en primera instancia pues *“se resalta que el contrato de encargo fiduciario es ley para las partes, y en el mismo no se establece de ningún modo que Fiduagraria S.A. tenga la obligación de realizar el giro del beneficio de compensación sobre las ventas -IVA a la señora MARIA EMILSE URIBE BEDOYA en un municipio diferente donde fue priorizada.”[[10]](#footnote-10)*

**CONSIDERACIONES**

La acción de tutela permite a toda persona reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección de sus derechos fundamentales cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o aun de los particulares, en los casos que reglamenta el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

En uso de tal prerrogativa, acude la señora María Emilse Uribe Bedoya, con el propósito de que las entidades accionadas, adelanten las gestiones pertinentes, para materializar el desembolso los dineros correspondientes al subsidio “devolución del IVA” del que es beneficiaria.

En lo que se refiere a los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, tenemos lo siguiente:

La legitimación es clara por activa, en el entendido de que es la accionante, quien en nombre propio, busca la protección de los derechos que estima conculcados por la falta de entrega del dinero del que es beneficiaria.

Y por pasiva también se cumple en lo que se refiere a las entidades que han sido convocadas, porque están dentro del conjunto de actores que desempeñan distintos roles en el marco de la entrega del subsidio que reclama la accionante; así se explica en el *“Manual Operativo –Esquema de Compensación del IVA a los hogares más vulnerables”*[[11]](#footnote-11) el cual hace parte integral de la Resolución 1058 del 27 de marzo del 2020 “*Por la cual se establecen los beneficiarios de la compensación del impuesto sobre las ventas – IVA”.*

La inmediatez se supera, porque las averiguaciones sobre el subsidio del que es beneficiaria la actora iniciaron en el mes de abril del 2020 y la presunta afectación a su mínimo vital es actual.

Y la subsidiaridad se cumple, y su análisis en este caso es más flexible, por una parte, porque ningún otro mecanismo refulge idóneo para zanjar, de manera perentoria, la problemática que plantea la accionante, y por otra, ella se reporta como una persona de especial protección constitucional en el entendido de que obran documentales en el expediente, de los cuales se puede inferir que ella y su familia han sido víctimas de la violencia y del desplazamiento forzado[[12]](#footnote-12).

Y si bien es cierto que no ha elevado directamente una petición a la Fiduagraria S.A., y demás autoridades gubernamentales, también lo es, por una parte, que sí le hizo el requerimiento a Efectivo S.A. de manera verbal, y de esa entidad recibió una respuesta negativa, y por otra, que si ahora la judicatura le impusiera esa talanquera para desatar su demanda, se prolongaría injustificadamente el agravio de sus derechos, a lo cual se le suma, que según las contestaciones que se arrimaron al expediente, es evidente que se la negarían.[[13]](#footnote-13)

Aclarado lo anterior, sigue descubrir si son fundados los motivos que exhiben las encartadas para no entregarle el subsidio a la actora, o si por el contrario, son trabas de índole administrativo que están derivando en el menoscabo de su derecho fundamental al mínimo vital; y si es como esto último, se trata también de determinar a cuál de las autoridades que conforman el extremo pasivo, le corresponde materializar el pago que se reclama.

Para ello, a continuación, una breve explicación de cómo funciona el pago del subsidio, lo cual está ilustrado con suficiencia en las contestaciones que allegaron las entidades accionadas.

El “esquema de compensación del IVA” es un programa que empezó a operar en marzo del 2020, para mitigar el impacto del cobro del IVA en los hogares de más escasos recursos del país. Fue así que mediante el Decreto 419 del 18 de marzo del 2020, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, estableció los criterios para el reconocimiento y pago de tal compensación.

En la citada norma quedó dicho, entonces, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinaría los beneficiarios y el monto de la subvención conforme la metodología de focalización establecida por el Departamento Nacional de Planeación (Art. 1.3.1.19.3); así mismo, que la canalización de los recursos se realizaría por conducto de cualquier programa de asistencia a cargo de alguna cartera ministerial, como por ejemplo, el Programa de Protección Social al Adulto Mayor del Ministerio del Trabajo (Art. 1.3.1.19.4). Similar

Y más adelante quedó delimitado que *“Para garantizar el giro efectivo de la compensación del impuesto sobre las ventas -IVA a los beneficiarios antes de junio de 2020, el Ministerio del Trabajo, como entidad responsable del Programa de Protección Social al Adulto Mayor -Colombia Mayor, podrá canalizar los recursos a través del operador fiduciario que administre el Fondo de Solidaridad Pensional”*; es decir, a través de la Fiduagraria S.A. que es la entidad fiduciaria que administra el Fondo de Solidaridad Pensional.

Así las cosas, entre el Ministerio de Trabajo y la Fiduagraria S.A., se suscribió el contrato fiduciario No. 273 del 2020[[14]](#footnote-14), cuyo objeto era *“(…) administrar y pagar los recursos de la compensación del impuesto sobre las ventas (IVA) en favor de la población de menores ingresos (…)”* . Y en el que quedó determinado que a la fiduciaria le correspondía *“6.5.1.3. Celebrar, legalizar, liquidar los contratos que se requieran con el OPERADOR DEL GASTO para realizar los pagos de los recursos a los BENEFICIARIOS DEL PAGO”[[15]](#footnote-15).* Y aquí, entones, aparece la empresa Efectivo S.A. como operador del gasto.

Es así que entre la Fiduagraria S.A. y Efectivo S.A., se suscribió el *“CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS NO. 12-2020 PARA EL PAGO EFECTIVO A LOS BENEFICIARIOS DEL “PROGRAMA COMPENSACIÓN IVA”, EN LOS SITIOS, BAJO LAS CONDICIONES E INSTRUCCIONES DEL ENCARGO FIDUCIARIO DE ADMINISTRACIÓN Y PAGOS NO. 273 DE 2020 (…)”[[16]](#footnote-16);* Ahora bien, el aludido encargo fiduciario se rige por el *“Manual Operativo “Esquema de Compensación del IVA a los hogares más vulnerables” versión 1.0, cuyo texto hace parte integral de la Resolución No. 1058 ya citada*; y en él, para el caso que nos ocupa, entre las “*causales de exclusión del esquema de compensación del IVA”* está el *“8. Traslado a otro municipio o distrito.”* [[17]](#footnote-17)

Es por lo anterior que la Fiduagraria S.A. solo autorizó el desembolso del dinero de la accionante en las sucursales de Efectivo S.A., de la ciudad de Medellín, que es donde aparece reportada en el SISBÉN, como *“Beneficiaria devolución IVA por Hogar de Adulto Mayor.”[[18]](#footnote-18)*

Con lo explicado hasta aquí, halla la Sala lo siguiente, para resolver el caso concreto:

Por una parte, que la solución fácil sería, sin duda, que la señora Uribe Bedoya le confiriera poder a alguna persona para que, en su nombre, retire el dinero en una oficina de Efectivo S.A. en Medellín tal como se autoriza en el Artículo 3.8.4. del encargo fiduciario de administración y pagos No. 273 de 2020, suscrito entre el Ministerio de Trabajo y la Fiduagraria S.A., sin embargo, según afirma, infructuosamente lo intentó por conducto de una nieta, que en la actualidad se encuentra en Pereira, sin que ahora haya nadie que la pueda socorrer en esa diligencia en esa ciudad; a lo cual se suma, que debido a la emergencia nacional por la pandemia del Covid-19, ha estado restringido el transporte intermunicipal en el territorio nacional, sin que deba pasarse por alto que hasta ahora, según se informó, la peticionaria solo tiene a su disposición para retirar $151.000.00 Mcte[[19]](#footnote-19), es decir, y en palabras simples, en esa cuenta casi que tiene menos de lo que necesitaría para hacer el viaje de Pereira a Medellín en transporte terrestre.

Y por otra, que tanto la Fiduagraria S.A., como Efectivo Ltda, han actuado dentro del marco de sus competencias legales y contractuales; en efecto, la primera asignó el desembolso del dinero al tenor de los parámetros del Manual Operativo ya citado, y la segunda se sustrajo de la entrega del dinero dado que se incumplían los requisitos, que para el efecto, se instituyeron en el contrato de prestación de servicios que, para el pago del subsidio, suscribió con la administradora del presupuesto, es decir, la fiduciaria.

Sin embargo, también halla la Sala, que en este específico asunto, ese proceder, legal y contractual, ha derivado en la conculcación del derecho fundamental al mínimo vital del que es titular la demandante, tal como se razonó en primera instancia; esto, en el entendido de que los requisitos que se le están imponiendo, en sus particulares condiciones, se han vuelto talanqueras administrativas que impiden la materialización del auténtico propósito de la subvención que se ideó el Gobierno Nacional para mitigar los efectos del debacle económico que en la actualidad soportan, sobre todo, los hogares con más escasos recursos del País.

De ahí que, en este particular caso, con el fin de proteger las garantías de índole constitucional que se avizoran en riesgo, sea necesario hacer una excepción, y ordenarle a la autoridad que administra el presupuesto, es decir, la Fiduagraria S.A., que en un término perentorio, disponga lo necesario para que la accionante pueda reclamar la compensación del IVA que ofrece el Gobierno Nacional, en Pereira – Risaralda, que es donde en la actualidad reside. Podrá reclamar los subsidios que ya se le han reconocido, y los demás que, por la misma subvención, en el futuro se le reconozcan.

Y es esa entidad, que ninguna otra, la llamada a acatar lo ordenado, porque si bien no es la ordenadora del gasto, es la que en la actualidad administra el presupuesto destinado a sufragar la aludida compensación en virtud al contrato de fiducia en el que actúa como fiduciaria, tal como lo adujeron el resto de las convocadas. Además, con lo que aquí se instruye, es innecesaria alguna ordenación adicional del gasto, en efecto, lo único que se le está mandando es que adelante los trámites pertinentes para que un dinero que estaba destinado para ser entregado en Medellín, se entregue en Pereira. En esos términos se modificará el fallo de primera sede y se desvinculará a las demás convocadas al caso.

Ve inocuo la Colegiatura mantener la orden orientada a que se le ordene a la autoridad competente, realizar una visita social y familiar a la accionante para verificar si puede seguir siendo auxiliada con el beneficio de la devolución del IVA, habida cuenta de que, se está ordenando la entrega de las que ya están reconocidas y las que se lleguen a reconocer, sin olvidar que tal circunstancia no es motivo de controversia, y en todo caso, la accionante, si así lo desea, puede hacer la solicitud correspondiente. Por ello, se revocará, esa decisión.

En resumen, se confirmará parcialmente el fallo de primera instancia, habida cuenta de que en él hubo de protegerse el derecho fundamental que se advertía en riesgo, pero se modificará el numeral segundo para dirigir la orden únicamente contra quien representa legalmente a la Fiduagraria S.A.; y finalmente se revocará el numeral tercero, por lo que acaba de explicarse.

**DECISIÓN**

Por lo expuesto, el **Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, **Sala de Decisión Civil Familia**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **CONFIRMA PARCIALMENTE** la sentencia del 9 de junio del 2020, proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Pereira, en esta acción de tutela que **María Emilse Uribe Bedoya** inició contra la **Fiduagraria S.A.** y **Efectivo Ltda,** en la que se vinculó al **Departamento Nacional de Planeación** y el **Ministerio de Trabajo.**

Se **MODIFICA** el numeral **SEGUNDO**, que quedará así:

*Se le* ***ORDENA*** *a la* ***Fiduagraria S.A.****, por conducto de su representante legal, o quien haga sus veces, que en el término de 3 días, disponga lo necesario para que la accionante pueda reclamar la compensación del IVA que ofrece el Gobierno Nacional, en Pereira – Risaralda, que es donde en la actualidad reside. Podrá reclamar los subsidios que ya se le han reconocido, y los demás que, por la misma subvención, en el futuro se le reconozcan.*

Se absuelvea las demás autoridades convocadas.

Se **REVOCA** el numeral **TERCERO.**

Se **CONFIRMA** en lo demás.

Notifíquese la decisión a las partes en la forma prevista en el artículo 5° del Decreto 306 de 1992.

Oportunamente, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Los Magistrados,

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO**

**CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**

1. Pág. 26, C. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Pág. 118, Ib. [↑](#footnote-ref-2)
3. Pág. 27, Ib. [↑](#footnote-ref-3)
4. Pág. 83, Ib. [↑](#footnote-ref-4)
5. Pág. 121, Ib. [↑](#footnote-ref-5)
6. Pág. 141, Ib. [↑](#footnote-ref-6)
7. Pág. 166, Ib. [↑](#footnote-ref-7)
8. Pág. 190, Ib. [↑](#footnote-ref-8)
9. Pág. 209, Ib. [↑](#footnote-ref-9)
10. Archivo 06, C. 2 [↑](#footnote-ref-10)
11. Pág. 43, C. 1.- En el capítulo 3.2. están especificados los roles de los actores que intervienen en el proceso. [↑](#footnote-ref-11)
12. Págs. 9 a 23, C. 1. [↑](#footnote-ref-12)
13. Razonamiento afín se exhibe en la sentencia STC6546-2015 de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia. M.P. Ariel Salazar Ramírez. [↑](#footnote-ref-13)
14. Pág. 61, Ib. [↑](#footnote-ref-14)
15. Pág. 69, Ib. [↑](#footnote-ref-15)
16. Del aludido contrato se hace referencia en la Contestación de Efectivo S.A., Pág. 83, Ib. [↑](#footnote-ref-16)
17. Pág. 57, Ib. [↑](#footnote-ref-17)
18. Pág. 152, Ib. [↑](#footnote-ref-18)
19. Pág. 86, Ib. [↑](#footnote-ref-19)