REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO TRANSITORIO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado:	407 **2020 – 00014** 00
Proceso:	Acción de Tutela
Accionante:	Ana Leonor Alfonso Pérez
Accionados:	Fiscalía General de la Nación, Dirección Administrativa Seccional Bogotá D.C. de la Fiscalía General de la Nación, Departamento de Recursos Humanos -Nómina- y Ministerio de Hacienda y Crédito Público
Asunto:	**SENTENCIA**

Superado el trámite que es propio a esta instancia, se resuelve lo pertinente a la Acción de Tutela señalada en la referencia.

ANTECEDENTES

1.- Sustento Fáctico.

1.1. Mencionó la accionante que, en el marco de la pandemia, el gobierno nacional expidió el Decreto 568 de 15 de abril de 2020, por medio del cual estableció un impuesto solidario para los empleados del sector oficial con una asignación básica que supere los $10’000.000, cuya vigencia se verificará durante los meses de mayo, junio y julio del año en curso.

1.2. Refiere que, actualmente se desempeña como Fiscal Delegada ante los jueces penales del Circuito de Bogotá, en la unidad GATED, despacho 153, devenga un salario de $12’006.596, pero la carga

impositiva reduce de manera sustancial su única fuente de ingresos, de forma tal que compromete de manera sensible el mínimo vital de su grupo familiar.

1.3. Después de discriminar cómo distribuye sus ingresos, afirmó que el valor que recibe de su salario apenas le permite subsistir en condiciones dignas y decorosas, por lo que la carga tributaria adicional solo sería aceptable bajo su consentimiento y autorización expresa, en los términos del régimen laboral vigente.

2.- La Petición.

Con miras a obtener la protección inmediata de sus derechos fundamentales al mínimo vital individual familiar, igualdad y debido proceso, solicita que: "…se disponga y ordena a la Pagaduría de FISCALIA GENERAL DE LA NACION, DIRECCION ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA (SECCIONAL BOGOTA D. C.) DEPARATAMENTO DE RECURSOS HUMANOS –NOMINA-), que se abstenga de efectuar cualquier descuento en los términos que dispone en Decreto-ley 568 del 5 de abril de 2020 y cuyo contenido que constituye fuente de agravio a garantías superiores de rango constitucional…"

3.- La Actuación.

Asignado el conocimiento de la acción constitucional a esta Sede Judicial[1], la presente demanda de tutela fue admitida mediante proveído del nueve (9) de junio del año en curso; se dispuso a oficiar a la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Administrativa Seccional Bogotá D.C. de la Fiscalía General de la Nación, el Departamento de Recursos Humanos -Nómina- y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que se pronunciaran acerca de los hechos y pretensiones de la queja constitucional y aportaran los medios de demostración que pretendieran hacer valer en su defensa.

De otra parte, se requirió a la accionante manifestara al despacho si había presentado solicitudes ante las entidades accionadas, en atención a

[1] La Sala Civil del honorable Tribunal Superior de este Distrito Judicial, en providencia del cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020), dirimió el Conflicto de Competencia entre los Juzgados Segundo y Tercero Civil del Circuito Transitorio de Bogotá, declarando fundado el impedimento manifestado por la señora Jueza Segunda Civil del Circuito Transitorio de Bogotá

los hechos relacionados con la demanda de tutela y la excepción de inconstitucionalidad que reclama.

4.- Intervenciones.

Advierte el Despacho que sólo se recibió informe, junto con sus anexos de la profesional del derecho delegada del **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** en el cual alude falta de legitimación en la causa, sin embargo, después de indicar, grosso modo, la competencia de esa cartera ministerial, adujo que la acción constitucional resultaba improcedente por falta de requisitos de procedibilidad debido a que la demandante no acreditó la configuración de un perjuicio irremediable y aquella se ejerció contra un acto de carácter general, impersonal y abstracto.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia[2]

Sea lo primero relievar la competencia de esta Juzgadora para conocer de la acción, dada su naturaleza; el lugar donde ocurrieron los hechos; y la propia escogencia genérica de la petente.

Así las cosas, debe admitirse entonces, la procedibilidad de la queja en estudio en la medida que ella se refiere a aspectos denotados por nuestra Carta Magna como derechos de linaje superior, cuya violación se imputa a las entidades accionadas, situación que encaja dentro de lo previsto en artículo 5º del Decreto 2591 de 1.991.

2.- Marco Constitucional del Amparo

La acción de tutela, como lo ha entendido desde un comienzo la doctrina especializada es un mecanismo creado para la protección de los derechos

[2] Acuerdo No. CSJBTA20-41, emanado del Consejo Seccional de la Judicatura de Bogotá "Por medio del cual se reglamenta el reparto de acciones de tutela y habeas corpus y para los juzgados 27, 28, 29 y 30 de Pequeñas Causas y Competencia Múltiple y, para Juzgados 405, 406 y 407 Civiles del Circuito Transitorios de Bogotá" Es importante aclarar que, aunque la Comisión Nacional del Servicio Civil es una autoridad del orden nacional y las acciones de tutela en su contra se repartían en primera instancia ante los Tribunales Superiores del Distrito Judicial, Administrativos y Consejos Seccionales de la Judicatura, en virtud del Decreto 1983 del 30 de noviembre de 2017, el reparto de esta clase de demandas constitucionales se hace los jueces con categoría de circuito.

fundamentales y su utilización se circunscribe a los supuestos en los cuales a un ciudadano se le vulneran sus prerrogativas de linaje superior, bien por la acción o ya por la omisión de una autoridad pública o de un particular en los específicos casos determinados por la Ley, o éstos se encuentran amenazados, y sin que al alcance de la persona se encuentre un medio de defensa judicial, o aun existiendo, se utiliza la tutela como mecanismo transitorio de inmediata aplicación para evitar un perjuicio irremediable.

Tratase por este aspecto, de un mecanismo jurídico confiado por la Carta Magna a los jueces, cuya justificación y propósito consisten en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y en la certeza de que obtendrá oportuna resolución, directa e inmediata del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

3.- **Problema Jurídico**

Corresponde a este Despacho analizar si las medidas adoptadas por el gobierno nacional y en especial el Decreto 568 de 15 de abril de 2020, por el cual se crea el impuesto solidario vulneran los derechos fundamentales al mínimo vital, derecho a la igualdad de la accionante.

4.- Sobre el Mínimo Vital

"… La garantía al mínimo vital ha sido entendida como un derecho constitucional cualitativo, puesto que su contenido depende de las condiciones particulares de cada persona.

No es posible deducir que el mínimo vital de una persona sea un salario mínimo mensual vigente, puesto que el mínimo vital de cada cual dependerá del entorno familiar y personal de cada quien, sin embargo, se ha precisado que no toda afectación a los ingresos de un trabajador puede considerarse como violación de esta garantía constitucional, puesto que existen cargas que cada quien está en la posibilidad de soportar, cargas que serán más soportables para quienes devenguen mejores ingresos que otros[3].

Teniendo en cuenta la compleja dimensión del derecho fundamental al mínimo vital, la Corte Constitucional ha precisado dos presupuestos que deben encontrarse acreditados en el caso concreto a efectos de entender vulnerado esta garantía constitucional, así:

"…el derecho fundamental al mínimo vital se considera vulnerado si se verifican los siguientes presupuestos: (i) que el salario en el caso de trabajadores, o la mesada en el de

[3] Ver en este aspecto las sentencias T-184-09 y T-972-14.

pensionados sea su única fuente de ingresos o que existiendo ingresos adicionales no sean suficientes para cubrir sus necesidades; y que (ii) la falta de pago de la mesada o salario genere una crisis económica en la vida del beneficiario, derivada de un hecho injustificado."[4]…"[5]

5.- Sobre El Debido Proceso Administrativo

La Corte Constitucional ha determinado que: *"... la existencia de dicho derecho fundamental, se concreta, en cuanto a los mecanismos de protección de los administrados, en dos garantías mínimas, a saber: (i) En la obligación de las autoridades de informar al interesado acerca de cualquier medida que lo pueda afectar; y (ii) en que la adopción de dichas decisiones, en todo caso, se sometan por lo menos a un proceso sumario que asegure la vigencia de los derechos constitucionales de contradicción e impugnación. De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley.*

El debido proceso administrativo consagrado como derecho fundamental en el artículo 29 de la Constitución Política, se convierte en una manifestación del principio de legalidad, conforme al cual toda competencia ejercida por las autoridades públicas debe estar previamente señalada en la ley, como también las funciones que les corresponden y los trámites a seguir antes de adoptar una determinada decisión (C.P. arts. 4° y 122)…"[6]

6.- Procedencia del Amparo

La Corte Constitucional, con relación al carácter subsidiario de la acción de tutela y su improcedencia contra Actos Administrativos, señaló:

"…la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos judiciales para su defensa. Sin embargo, procederá la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable.". (Sentencia T- 368 del 18 de abril de 2008, Mag. Ponente Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA).

---

[4] Sentencia T-187 de 2020, reiterada en la sentencia T-972-14

[5] Extracto tomado de la Sentencia proferida el 26 de mayo de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Segunda – Subsección A. Magistrado Ponente: NÉSTOR JAVIER CALVO CHAVES. Radicación No.: 25000-23-15-000-2020-01672-00

[6] Sentencia T- 048 de 2008.

Y, frente a la protección de derechos fundamentales que pudieran verse amenazados por actos emitidos por la administración, el Máximo Tribunal ha sostenido la que la competencia se encuentra radicada en la jurisdicción contenciosa administrativa; pero que la tutela resulta procedente como mecanismo principal en las siguientes condiciones: (i) que no se trate de actos de contenido general, impersonal y abstracto, por expresa prohibición del artículo 6, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991; y (ii) que el demandante logre probar la existencia de un perjuicio irremediable para obtener el amparo constitucional.

"…No obstante, esta regla de improcedencia de la acción de tutela tiene una excepción cuando lo que se persigue no es anular, - por vicios de inconstitucionalidad o de ilegalidad - un acto de carácter general, impersonal y abstracto, sino dejar sin efecto su aplicación, en un caso particular y concreto, cuando ella conlleve la vulneración de un derecho fundamental[7].

Sobre el particular, esta Corporación ha dicho*:*

> *"En efecto, aunque, según el artículo 6, numeral 5, del Decreto 2591 de 1991, no cabe la acción de tutela contra actos de carácter general, impersonal y abstracto, ésta debe proceder en los casos en que se persigue la inaplicación en el caso concreto de un acto abiertamente contrario a los derechos fundamentales."*[8]*…"*

Respecto a la condición de procedencia del reclamo constitucional como mecanismo transitorio, debe acreditarse en el proceso la ocurrencia de un perjuicio irremediable en el que se establezcan como mínimo los siguientes elementos: (i) la inminencia del daño, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente, entendiendo por amenaza no la simple posibilidad de lesión, sino la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de forma injustificada; (ii) la gravedad, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) la urgencia, que exige la adopción de medidas prontas o inmediatas para conjurar la amenaza, y (iv) la impostergabilidad de la tutela, que implica acreditar la necesidad de recurrir al amparo como mecanismo expedito y necesario para la protección de los derechos fundamentales.

Es que no basta que la accionante afirme que está en presencia de un perjuicio irremediable, sino que debe acreditarlo al menos sumariamente en el expediente, con miras a que el juez de tutela verifique esta condición y la parte demandada, tenga la oportunidad de controvertirla.

---

[7] Sentencias T-384 de 1994, T-117 de 2003, T-1015 de 2005 y T-598 de 2007 y 710 de 2007, entre otras.
[8] Sentencia T-1015 de 2005.

Finalmente, si bien el artículo 86 de la Carta Política no impone un término de caducidad, dentro del cual deba ser ejercido el amparo de las garantías superiores, es lo cierto, que la acción debe promoverse en un término razonable, pues de otra forma se desvirtúa el propósito de la queja constitucional.

7.- Caso Concreto

7.1. La accionante actualmente desempeña el cargo de Fiscal Delegada ante los jueces penales de este circuito judicial, devenga un salario que la hace sujeto pasivo del impuesto solidario[9] previsto en el Decreto 568 del 15 de abril de 2020. Refiere que este tributo afecta sus ingresos mensuales por lo que solicita en sede de tutela que se declare la excepción de inconstitucionalidad del Acto Administrativo, de modo que, no afecte su estipendio mensual.

7.2. Esta Sede judicial no advierte la vulneración del mínimo vital, ya que para el sustento de la familia contribuyen las personas mayores que conforman el hogar, aquí la accionante refiere que se encuentra a cargo del sostenimiento de su familia y que asumió el costo de los estudios superiores de su hija, sin mencionar que se trata de una madre cabeza de familia y tampoco dice en qué forma contribuye o no el progenitor, o que tiene a su cargo personas en situación de debilidad manifiesta, como lo son los adultos mayores, los niños, o personas discapacitados, por ende, la circunstancia de merma por un período determinado de tres meses en sus ingresos, no constituyen un perjuicio irremediable que haga viable la protección en forma transitoria, si en cuenta se tiene que la accionante, bien puede acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para reclamar sus acreencias laborales ante la jurisdicción competente.

---

9 ´Decreto 568 de 2020. "…Artículo 2. **SUJETOS PASIVOS**. Son sujetos pasivos del impuesto solidario por el COVID 19 los servidores públicos en los términos del artículo 123 de la Constitución Política y las personas naturales vinculadas mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión pública, de salarios y honorarios mensuales periódicos de diez millones de pesos ($10.000.000) o más, de la rama ejecutiva de los niveles nacional, departamental, municipal y distrital en el sector central y descentralizado; de las ramas legislativa y judicial; de los órganos autónomos e independientes, de la Registraduría nacional del estado Civil, del consejo nacional Electoral, y de los organismos de control y de las Asambleas y Concejos Municipales y Distritales…"

7.3. Conforme con lo dispuesto por la Corte Constitucional, la presente acción preferente y sumaria sólo resulta procedente cuando se han agotado los medios de defensa que el legislador ha dispuesto en cada caso particular o los mismos no resultan idóneos para la protección del derecho reclamado, en tal sentido dicha corporación mediante sentencia T-471 de 2017 dispuso:

"Esta Corporación estableció que, por regla general, la acción de tutela procede de manera subsidiaria y, por lo tanto, no constituye un medio alternativo o facultativo que permita complementar los mecanismos judiciales ordinarios establecidos por la ley. Adicionalmente, la Corte señaló que ***no se puede abusar del amparo constitucional ni vaciar de competencia a la jurisdicción ordinaria, con el propósito de obtener un pronunciamiento más ágil y expedito****, toda vez que éste no ha sido consagrado para reemplazar los medios judiciales dispuestos por el Legislador para tales fines.*

Posteriormente, en las ***sentencias T-373 de 2015****y* ***T-630 de 2015****, estableció que si existen otros mecanismos de defensa judicial que resulten idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se* ***consideran amenazados o vulnerados, el afectado debe agotarlos de forma principal y no utilizar directamente la acción de tutela. En consecuencia, una persona que acude a la administración de justicia con el fin de que le sean protegidos sus derechos, no puede desconocer las acciones judiciales contempladas en el ordenamiento jurídico****, ni pretender que el juez de tutela adopte decisiones paralelas a las del funcionario que debe conocer del asunto dentro del marco estructural de la administración de justicia.*

Ahora bien, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 Superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, aunque exista un mecanismo ordinario que permita la protección de los derechos que se consideran vulnerados, existen algunas excepciones al principio de subsidiariedad que harían procedente la acción de tutela. La primera de ellas es que se compruebe que el mecanismo judicial ordinario diseñado por el Legislador no es idóneo ni eficaz para proteger los derechos fundamentales vulnerados o amenazados; y la segunda; que "siendo apto para conseguir la protección, en razón a la inminencia de un perjuicio irremediable, pierde su idoneidad para garantizar la eficacia de los postulados constitucionales, caso en el cual la Carta prevé la procedencia excepcional de la tutela"

7.4. De otra parte, este no es el escenario para estudiar la inconstitucionalidad del Decreto Legislativo 568 de 2020 cuyo conocimiento es privativo de la Corte Constitucional, por lo tanto, este despacho no hará pronunciamiento al respecto.

7.5. Sentado lo anterior, ante la existencia de mecanismos ordinarios de defensa, el amparo de los derechos fundamentales presuntamente

vulnerados únicamente procede cuando se acredite de manera fehaciente la ocurrencia de un perjuicio irremediable o por lo menos la inminencia de éste, que solo pueda ser conjurado mediante una orden de amparo transitorio[10].

Revisado el protocolo digital, no reposa medio probatorio alguno que permita inferir que nos encontremos ante la existencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales de la tutelante que implique dispensar su protección inmediata y transitoria, ya que la presunta afectación de sus garantías superiores no comporta las características necesarias que hagan impostergable el resguardo constitucional deprecado.

"…, se constata que los actores han excedido su capacidad de endeudamiento y por ende ha reducido con su actuar sus ingresos, acto que ocurrió de su mera liberalidad. No pueden los actores alegar su propia culpa en su defensa, al intentar que, en esta sede constitucional, donde real y objetivamente no se vislumbra un perjuicio irremediable, se le inaplique un decreto de carácter general que persigue la sostenibilidad fiscal del país, para afrontar una crisis nacional que demanda de toda la solidaridad y contribución de los ciudadanos. Es fundante en el caso que nos ocupa analizar la transcendencia que ocasiona la aplicación del precitado descuento, del cual se logra establecer que bien este no es ostensiblemente nugatorio de los derechos y garantías constitucionales pues los problemas económicos que hoy afectan a los actores anteceden su aplicación, siendo estos los únicos y directos responsables de la crisis económica actual en que se encuentran. De tal suerte que lo que procede para los accionantes es aplicar a uno de los alivios económicos existentes como son: refinanciamiento de sus obligaciones, acuerdos con sus acreedores, declaratorias de insolvencia, entre otros… Lo anterior atendiendo a que de manera directa la crisis que vivencian es origen de la administración equivocada de su patrimonio e ingresos…"[11]

7.6. Concluye el Despacho que, la demanda de tutela es improcedente por cuanto la accionante tiene a su disposición los medios de control pertinentes ante la jurisdicción contenciosa administrativa, para controvertir el acto administrativo que entiende lesivo a sus prerrogativas superiores. Además, la constitucionalidad del Decreto 568 de 15 de abril de 2020, será objeto de

[10] Sala Quinta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, sentencia de tutela del cuatro (4) días del mes de mayo de dos mil veinte (2020).
[11] Sala de Conjueces del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería. Sentencia del 21 de mayo de 2020. Conjuez Ponente, doctor REYNALDO RUIZ VILLADIEGO

pronunciamiento por parte del máximo Tribunal Constitucional, quien definirá la justeza del tributo, frente a los postulados de la Carta Política.

DECISIÓN

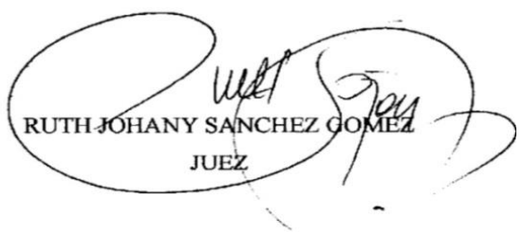
En virtud de lo expuesto, **el JUZGADO TERCERO CIVIL DEL CIRCUITO TRANSITORIO DE BOGOTÁ D.C.,** administrando justicia en nombre de la república de Colombia, por autoridad de la ley y mandato constitucional,

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR IMPROCEDENTE la tutela solicitada por la señora ANA LEONOR ALFONSO PÉREZ, a los derechos fundamentales que se enlistan en la demanda constitucional.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE por el medio más expedito el contenido de esta providencia a las partes.

TERCERO.- CONTRA la presente providencia procede el recurso de impugnación ante el superior, en los términos previstos en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO.- De no ser impugnado, **ORDÉNASE** remitir lo actuado a la honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE