



---

Barranquilla, trece (13) de julio de dos mil veinte (2020).

**PROCESO:** 08001-40-53-003-2020-00173-00

**ACCIONANTE:** JUDITH DONADO VALEGA

**ACCIONADO:** UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO-TALENTO HUMANO DE PENSIONES DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO.

## **ACCION DE TUTELA**

Procede el Despacho a decidir la presente acción de tutela impetrada por la señora JUDITH DONADO VALEGA, a través de apoderada judicial, en contra de la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, por la presunta violación a su(s) Derecho(s) Constitucional(s) Fundamental(s) al mínimo vital individual y familiar, igualdad y debido proceso.

### **1 ANTECEDENTES**

#### **1.1 SOLICITUD**

La señora JUDITH DONADO VALEGA, a través de apoderado judicial, solicita que se amparen sus derechos fundamentales; y en consecuencia se ordene a la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, a inaplicar el Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020, que creó el impuesto solidario COVID19 durante las vigencias de los meses de mayo, junio y julio de 2020 y los que puedan llegar a ampliarse según las directrices del Gobierno Nacional y en consecuencia abstenerse de efectuar descuento alguno imputable a dicho impuesto por los períodos en el previstos; así como también la devolución de las sumas descontadas.

#### **1.2 HECHOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO**

En el caso de la referencia la pretensión de la actora, se fundamenta en los hechos que se resumen a continuación:

1.2.1 Manifiesta que en la actualidad es pensionada de la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, es de estado civil soltera y madre cabeza de familia; y tiene a su cargo a su señora madre y a sus dos hermanas; de nombres ALICIA ISABEL VALEGA VILLAREAL, MARLY DE JESUS DONADO VALEGA y MARTHA ISABEL DONADO VALEGA.

1.2.2 Afirma que las señoras ALICIA ISABEL VALEGA VILLAREAL, MARLY DE JESUS DONADO VALEGA y MARTHA ISABEL DONADO VALEGA, dependen económicamente de ella, debido a su edad avanzada y a que no perciben pensión alguna.

1.2.3 Relata que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo N° 568 de fecha 15 de abril de 2020, por medio del cual se creó el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del estado de emergencia económica, social y ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020; y en este no tuvo en cuenta la realidad socio económica de los habitantes del país.



1.2.4 Sostiene que en su caso en particular la aplicación del impuesto solidario por el COVID 19, le causa un perjuicio irremediable, ya que por ser pensionada goza de una especial protección del Estado; tiene a su cargo a su madre y sus dos hermanas de la tercera edad, las cuales presenta una salud frágil y su canasta familiar incluye la compra de medicamentos esenciales incluidos y excluidos del P.B.S.; aunado a que debe efectuar el pago de servicios públicos de agua, luz, gas, teléfono, internet, televisión y pagar los créditos que tiene con RCI COLOMBIA, COLTEFINANCIERA, impuesto predial, Jardines de le Eternidad, El Poblado y Tarjeta Davivienda.

1.2.5 Finalmente expone que el gobierno totaliza los valores a cancelar sin excluir suma alguna para efectuar retención y pago del impuesto a la retención de la fuente ordinaria; de tal forma que el perjuicio irremediable radica en que ya existe un primer descuento a su pensión y en segundo lugar, en que los términos están suspendidos y no existe otro mecanismo que pueda ser utilizado.

### **1.3 ACTUACION PROCESAL**

Por auto de fecha 30 de junio de 2020, el Despacho admitió la acción en contra de la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO y como consecuencia de ello, se vinculó por pasiva al PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA, al MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, a la PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN, a RCI COLOMBIA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO, a COLTEFINANCIERA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO, a BANCO DAVIVIENDA S.A., al FONDO DE EMPLEADOS Y PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, a la ASOCIACION DE JUBILADOS Y PENSIONADOS DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO (ASOJUA), a PARQUES Y FUNERARIAS S.A.S., a EL POBLADO S.A., a TRIPLE A B/Q S.A. E.S.P., a GASCARIBE S.A. E.S.P., a ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. y a la SECRETARIA DISTRITAL DE HACIENDA GERENCIA DE GESTION DE INGRESOS DE LA ALCALDIA DE BARRANQUILLA; a fin de integrar en debida forma el contradictorio; y se denegó la medida provisional solicitada.

### **1.4 CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS Y/O VINCULADAS.**

#### **1.4.1. CONTESTACION DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO.**

La UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, a través de apoderado judicial, expone que el referenciado impuesto fue creado por el Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*" y el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*"; de tal manera que, atendiendo a que la señora JUDITH DONADO VALEGA, recibe una pensión igual o superior a los diez millones de pesos (\$10.000.000), tal como se encuentra acreditado en el expediente; deviene que la accionante es sujeto pasivo del referenciado impuesto y la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, como entidad de carácter público, inequívocamente debe darle cumplimiento a la ley en cuanto a los descuentos que se deben realizar ordenados por principios de legalidad.



### **1.4.3. CONTESTACION DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.**

La PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, a través de apoderada, rindió informe solicitando se declare la improcedencia de la presente acción, por dirigirse en contra del Decreto 568 de 2020, esto es, un acto de carácter general, impersonal y abstracto; sin que se haya acreditado la existencia de un perjuicio irremediable, carga que de conformidad con el artículo 167 del C.G.P. se encontraba en cabeza de la actora.

Paralelo a lo anterior, señala que conforme el artículo 215 de la Constitución Política, el único juez natural de los decretos legislativos y de las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, es la Corte Constitucional, único órgano -se itera- con facultades para pronunciarse respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional. Pues, el artículo 136 del CPACA prevé el control inmediato de legalidad ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Consejo de Estado, si los decretos emanan de autoridades nacionales.

En tal sentido, argumenta que ninguna de las circunstancias señaladas por la accionante en su escrito de tutela da a entender que su situación y carga es distinta a la que la mayoría de los colombianos de toda condición social esté soportando en mayor o menor medida, pues todos estamos asumiendo el costo social, familiar, económico y laboral que traen consigo las medidas tomadas para hacerle frente a la COVID-19 en el país luego del primer caso registrado; lo que evidencia que no es dable a los jueces de la República arrogarse funciones de las Altas Cortes y usurpar las funciones que en materia constitucional le fueron dadas por la Asamblea Nacional Constituyente de manera exclusiva e imperiosa a la Corte Constitucional, atentando además contra el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en últimas el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, lo que pone en riesgo el cumplimiento y la materialización de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional con una destinación de presupuesto ya especificada.

### **1.4.3. CONTESTACION DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

El MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, a través de delegada, rindió informe manifestando que la interpretación particular que la accionante realiza de los hechos generales, así como las pretensiones, no son compatibles con la naturaleza de la acción de tutela, toda vez que están fundamentadas erróneamente en un supuesto de vulneración que no ha ocurrido, argumentando bajo una interpretación subjetiva y, sin un soporte probatorio, la violación de los derechos fundamentales al mínimo vital y móvil, dignidad humana e igualdad.

### **1.4.4. CONTESTACION DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.**

La PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, a través de la Jefe de la Oficina Jurídica, rindió informe solicitando se declare la falta de legitimación en la causa de la entidad, por cuanto no ha adelantado actuación alguna en detrimento de los intereses de la accionante.



#### **1.4.5. CONTESTACION DE LA SOCIEDAD PARQUES Y FUNERARIAS S.A.S – GRUPO RECORDAR.**

PARQUES Y FUNERARIAS S.A.S – GRUPO RECORDAR, a través de su Representante Legal, rindió informe manifestando que la accionante posee dos Lotes en el Parque Cementerio jardines de la Eternidad Norte, Jardín 10 N°162 y Jardín 11 N° 354. Así mismo, solicita se declare la falta de legitimación en la causa, señalando que las pretensiones escapan a la voluntad, decisión y no afectan o perjudican los intereses de la Compañía.

#### **1.4.6. CONTESTACION DEL BANCO DAVIVIENDA S.A.**

El BANCO DAVIVIENDA S.A., a través del Suplente del Representante Legal, manifestó que, verificados sus registros, la señora JUDITH DONADO VALEGA, identificada con la cédula de ciudadanía No.22.686.982 es titular de los siguientes productos: \*\*\*\*0972, \*\*\*\*1794, \*\*\*\*0428, \*\*\*\*0117, \*\*\*\*8292, \*\*\*\*5446, \*\*\*\*7201, \*\*\*\*7772, \*\*\*\*0322, \*\*\*\*4030 y \*\*\*\*9855. En lo referido a los hechos de la tutela, informan que corresponden a situaciones que desconoce y le son inoponibles al BANCO DAVIVIENDA; como quiera que no es acreedora, ni parte procesal, ni titular de derechos en el debate de la tutela.

#### **1.4.7. CONTESTACION DE COLTEFINANCIERA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO.**

COLTEFINANCIERA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO, mediante apoderado judicial, sostiene que es cierto que la señora JUDITH DONADO VALEGA, tiene actualmente un crédito con COLTEFINANCIERA, que fue objeto de aplicación de alivio financiero, en los términos de la Circular Externa No. 007 de 2020 emitida por la Superintendencia Financiera, en virtud del cual se aplazó el pago de sus cuotas, desde la cuota del mes de abril de 2020, para comenzar a pagar de nuevo desde el 23 de octubre de 2020, situación que implica que su crédito se extendiera también en el plazo final de pago conforme la proyección de cuotas que se adjunta. Aclarando que del mencionado alivio, se enteró a la tutelante mediante comunicación del 30 de marzo de 2020, enviada a su correo electrónico.

#### **1.4.8. CONTESTACION DE GASES DEL CARIBE S.A. E.S.P.**

GASES DEL CARIBE S.A. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS, a través de Representante Legal, manifiestan que no puede pronunciarse sobre los hechos narrados en la acción de tutela de referencia ya que escapan de la esfera de conocimiento de la empresa y no vinculan la prestación del servicio público de distribución de gas natural combustible. Así mismo, no existe acción u omisión alguna que vulnere o amenace los derechos fundamentales de la accionante y que sean atribuibles a tal empresa.

#### **1.4.9. CONTESTACION DE LA SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P**

La SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P., a través de apoderado judicial, rindió informe manifestando que se oponen a la totalidad de los hechos y pretensiones de la acción de tutela, ya que la empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios no ha vulnerado derecho fundamental alguno. Por el contrario, siempre ha estado fundamentado en la Ley y con respeto los derechos fundamentales de la accionante, teniendo en cuenta que la accionante



identifica su predio con póliza 106072 la cual goza de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo de manera activa como se ve reflejado en nuestro sistema comercial. Adicional, resaltan que la póliza mencionada por la accionante, es estrato 4, no tiene deuda alguna registrada en nuestro sistema y se encuentra al día en sus pagos.

#### **1.4.10. CONTESTACION DE LA ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA - SECRETARIA DE HACIENDA - GERENCIA DE GESTIÓN DE INGRESOS.**

ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA - SECRETARIA DE HACIENDA - GERENCIA DE GESTIÓN DE INGRESOS, a través de Apoderado Judicial, sostiene que para el caso en estudio al Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, no le concierne ni es de su resorte el cobro o aplicación del impuesto antes señalado, toda vez, que se está haciendo mención dentro de los hechos de la Tutela que se analiza, a que la accionada es la Universidad del Atlántico, ente universitario autónomo de educación superior, dotado de un régimen jurídico especial, de carácter público, creado por una Ordenanza del Departamento del Atlántico, integrado al sistema de universidades Estatales y vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo referente a las políticas y planeación del Sector Educativo.

#### **1.6. PRUEBAS DOCUMENTALES**

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas relevantes, las siguientes:

- 1.6.1 Volante de pago de pensión.
- 1.6.2 Copia recibos públicos de agua, luz, gas, teléfono y televisión.
- 1.6.3 Copia extractos de créditos de RCI COLOMBIA, COLTEFINANCIERA, impuesto predial, Jardines de la Eternidad, El Poblado y Banco Davivienda S.A.
- 1.6.4 Copia declaración de renta.
- 1.6.5 Informe de la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO.
- 1.6.6 Informe de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.
- 1.6.7 Informe del MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
- 1.6.8 Informe de la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.
- 1.6.9 Informe de la SOCIEDAD PARQUES Y FUNERARIAS S.A.S – GRUPO RECORDAR.
- 1.6.10 Informe del BANCO DAVIVIENDA S.A.
- 1.6.11 Informe de COLTEFINANCIERA S.A. COMPAÑÍA DE FINANCIAMIENTO.
- 1.6.12 Informe de GASES DEL CARIBE S.A. E.S.P.
- 1.6.13 Informe de la SOCIEDAD DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BARRANQUILLA S.A. E.S.P.
- 1.6.14 Informe de la ALCALDÍA DISTRITAL DE BARRANQUILLA - SECRETARIA DE HACIENDA - GERENCIA DE GESTIÓN DE INGRESOS.

#### **1.7. CARÁCTER SUBSIDIARIO DE LA TUTELA Y SU PROCEDENCIA**

Es claro que nuestra constitución política nacional de 1.991, contiene mecanismos específicos de protección efectiva de los derechos y libertades fundamentales en el llamado Estado Social, en el que aparece registrado en su artículo 86 la Acción de Tutela, como un elemento tendiente a la protección de los derechos y libertades fundamentales mediante un procedimiento judicial preferente y sumario, eminentemente judicial que



debe ser resuelto en un término improrrogable de diez días hábiles. Así mismo, establece que

*“esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que aquellas se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.*

En el inciso final de la norma citada, el constituyente faculta al legislador para establecer los casos en que la acción procede contra las entidades públicas, cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes se encuentran en estado de subordinación o indefensión.

## **2 CONSIDERACIONES DEL JUZGADO**

### **2.1 COMPETENCIA**

Este Juzgado es competente, para conocer de la presente acción de tutela, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 86, de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 37, inciso 1º del Decreto 2591 de 1991.

### **2.2 EL PROBLEMA JURIDICO**

Para decidir sobre el caso expuesto, corresponde al Despacho analizar en esta oportunidad, en primer lugar, si la acción de tutela es procedente para suspender la aplicación del Decreto legislativo 568 de 2020, respecto de la accionante.

En el caso de superarse el examen de procedibilidad, el Despacho procederá a verificar si la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO y entidades vinculadas, vulneraron los derechos fundamentales al mínimo vital individual y familiar, igualdad y debido proceso de la señora JUDITH DONADO VALEGA, al no suspender la aplicación del impuesto solidario.

A fin de resolver el asunto, el Despacho se pronunciará sobre los siguientes tópicos: (i) Procedencia de la acción de tutela en los estados de excepción. (ii) Procedibilidad de la acción de tutela respecto de actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto. (iii) Caso concreto.

#### **(i) Procedencia de la acción de tutela en los estados de excepción.**

La acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad, o de particulares en los casos especiales señalados por la Ley.

Esta acción tiene un carácter subsidiario o residual, pues como lo expresa el inciso 3º del citado artículo, solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

El artículo 57 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", dispone:



*. La acción de tutela procede aun durante los Estados de Excepción, en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas."*

Sobre el tema, la Corte Constitucional en sentencia SU-257 de 1997 expuso:

*"Aunque resulta obvio en el Estado de Derecho, no sobra repetir que la Constitución Política, el respeto a la dignidad de la persona, la vigencia de los derechos fundamentales y la prevalencia de los tratados internacionales sobre derechos humanos, así como la obligatoriedad del Derecho Internacional Humanitario, rigen en Colombia en todo tiempo.*

*No obstante que el propio ordenamiento constitucional y su desarrollo estatutario contemplan las posibilidades de restricción de algunos derechos y garantías, según se verá más adelante, está prohibido en nuestro sistema todo acto o decisión que implique anularlos, eliminarlos o suspenderlos, y la vigilancia judicial acerca del efectivo acatamiento a este principio no admite tregua ni paréntesis.*

*No se olvide que, según el artículo 214 de la Constitución, durante los estados excepcionales "no podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales", "en todo caso se respetarán las reglas del Derecho Internacional Humanitario", "las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos", "no se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado", "el Presidente y los ministros serán responsables (...), al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores (212 y 213 C.P.)".*

*Tampoco puede ignorarse que, según el artículo 93 de la Constitución, "los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno", ni que "los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia". (...)*

*No se entendería que tan expesos mandatos del Constituyente pudieran hacerse compatibles con una interpretación que, durante los estados de excepción o en épocas de perturbación del orden público, enervara, impidiera o inhibiera el ejercicio de la acción de tutela, concebida según el artículo 86 de la Carta para obtener la certidumbre de los derechos fundamentales "en todo tiempo y lugar".*

*Por ello, el artículo 1 del Decreto 2591 de 1991 dispuso expresamente: "La acción de tutela procederá aún bajo los estados de excepción. Cuando la medida excepcional se refiera a derechos, la tutela se podrá ejercer por lo menos para defender su contenido esencial, sin perjuicio de las limitaciones que la Constitución autorice y de lo que establezca la correspondiente ley estatutaria de los estados de excepción".*

*Por su parte, el artículo 57 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, a la cual debe someterse el Gobierno en ejercicio de sus atribuciones*



*extraordinarias, según el artículo 214 de la Carta Política, señala con claridad: "La acción de tutela procede aun durante los estados de excepción en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas".*

*Cabe anotar que una restricción a su ejercicio, que había sido prevista por el Congreso en el proyecto de dicha ley estatutaria, fue declarada inexecutable, ya que violaba el artículo 86 de la Constitución, el cual dispone que la acción de tutela puede ejercitarse en todo momento -y se incluye el de anormalidad"-.*

Por otra parte, respecto a los rasgos distintivos del control judicial constitucional a los Decretos Legislativos emitidos durante un Estado de Excepción, la Corte Constitucional en Sentencia C-070 de 2009, precisó que:

*"(i) el objeto de control son el Decreto mediante el cual se declara el estado de excepción, los Decretos Legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la situación extraordinaria y los Decretos de prórroga y levantamiento de los estados de excepción; (ii) se trata de un control automático y el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los Decretos Legislativos declaratorios y los Decretos Legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que ésta decida definitivamente sobre su constitucionalidad. En caso de incumplimiento del deber de remisión del Gobierno, la Corte oficiosamente aprehenderá su conocimiento de manera inmediata; (iii) es un control integral porque se verifica que los Decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales; (iv) es un control definitivo pues una vez la Corte se pronuncia sobre la constitucionalidad de los Decretos Legislativos éstos no pueden ser objeto de un posterior examen vía acción pública de inconstitucionalidad, (v) es un control participativo pues los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la constitucionalidad de los decretos objeto de control y (vi) el Procurador General de la Nación deberá rendir concepto."*

**(ii) Procedibilidad de la acción de tutela respecto de actos administrativos de carácter general, impersonal y abstracto.**

El numeral 5° del artículo 6° del Decreto Ley 2591 de 1991, establece que la tutela no procederá, cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.

Habiendo sido concebido como un mecanismo excepcional para la protección individual o subjetiva de los derechos fundamentales, en principio, la acción de tutela no constituye el medio apto para impugnar judicialmente actos administrativos de carácter general o impersonal, debido a que en el ordenamiento están previstos otros medios de verificación de constitucionalidad y de legalidad que permiten el examen de esta clase de actuaciones, entre ellos los establecidos en los artículos 135 y 137 de la Ley 1437 de 2011, dispuestos como herramientas procesales aptas para acusar los actos administrativos de carácter general por vulneración de normas de superior jerarquía.

La Corte también ha establecido excepciones a la regla general de improcedencia de la acción de tutela contra actos administrativos de carácter abstracto y general, se trata de



eventos relacionados con la ausencia de idoneidad del medio ordinario de defensa judicial y la inminente configuración de un perjuicio irremediable.

La Corte, en abundante jurisprudencia, ha desarrollado una línea de interpretación uniforme que, en primer lugar, ratifica la regla general según la cual la acción de tutela no es el mecanismo idóneo y apropiado para controvertir actos cuya naturaleza sea general, impersonal y abstracta, resultando en estos casos improcedente, y en segundo lugar admite que, excepcionalmente, es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, cuando se compruebe que de la aplicación o ejecución de un acto de esta naturaleza se origina la vulneración o amenaza a algún derecho fundamental de una persona determinada o determinable, y siempre que se trate de conjurar la posible configuración de un perjuicio o daño irremediable en los términos definidos por la jurisprudencia constitucional.<sup>1</sup>

Así en Sentencia C-132 de 2018, estableció que:

*“Para el caso de los actos administrativos de carácter general o abstracto, como lo ha explicado la Corte, la acción de tutela resulta procedente como mecanismo subsidiario siempre y cuando se demuestre la amenaza o vulneración a un derecho fundamental, en cuanto, a pesar del contenido impersonal de la actuación, resulte posible determinar quién es el titular del derecho conculcado.”*

### **2.2.1. Consideraciones sobre el caso concreto.**

Respecto del caso en estudio, encuentra el Despacho que, la acción de tutela formulada por la señora JUDITH DONADO VALEGA, se fundamenta en que la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, habría vulnerado sus derechos fundamentales al mínimo vital individual y familiar, igualdad y debido proceso; al negarse a suspender la aplicación del Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020, por medio del cual se creó el impuesto solidario por el COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesto en el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Ahora bien, aunque la actora dirige su demanda en contra de las actuaciones de la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, de la lectura del libelo introductorio, de su argumentación y específicamente de lo pretendido, se evidencia que el objeto de la acción de tutela es el reproche del Decreto 568 de 2020, por medio del cual se creó con destinación específica para inversión social en la clase media vulnerable y en los trabajadores informales el impuesto solidario por el COVID 19, por el pago o abono en cuenta mensual periódico de la mesada pensional de las megapensiones de los pensionados de diez millones (10.000.000) o más, para ser trasladado al Fondo de Mitigación de Emergencias –FOME al que se refiere el Decreto Legislativo 444 de 2020; al causarle un perjuicio irremediable, en la medida que es el sustento de su señora madre y sus dos hermanas de la tercera edad y tiene varias obligaciones crediticias que en virtud de la aplicación del Decreto no podrá solventar.

Pues bien, el estado de emergencia económica, social y ecológica es uno de los estados de excepción previstos en el Capítulo 6 del Título VII de la Constitución Política de 1991 (arts. 212 a 215). De acuerdo con el artículo 215 de la Carta, este procede cuando sobrevienen hechos distintos a aquéllos que configuran la guerra exterior (CP, art. 212)

<sup>1</sup> Sentencias SU-037 de 2009, T-710 de 2007, y T-384 de 1994



y la conmoción interior (CP, art. 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. El Gobierno Nacional declara el estado de emergencia a través de un decreto legislativo, con el cual se busca la adopción de medidas con fuerza de ley para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En este sentido, se tiene que tanto el Decreto que declara el estado de excepción, como el estado de emergencia; como los que concretan las medidas legislativas para desarrollarlo, son Decretos Legislativos y son actos de carácter general.

En reciente Auto 0-299-2020, radicación 11001-03-15-000-2020-01063-00(CA)A, del 16 de abril de 2020, el Consejo de Estado, acerca de estos Decretos, precisó:

*“Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:*

*(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.*

*(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario.”*

**- En lo relativo a su control**

*Los decretos legislativos están sujetos a los siguientes controles:*

*(i) Al judicial de la Corte Constitucional, mediante el control automático, que obliga al Gobierno Nacional a enviarlos a dicha Corporación, al día siguiente de su expedición, y si el Gobierno no cumple con ese deber, aquélla aprehenderá de oficio y de forma inmediata su conocimiento.*

*(ii) Al político del Congreso, que puede hacerse efectivo a través de juicio de responsabilidad por cualquier abuso que los miembros del Gobierno cometan en el ejercicio de las facultades respectivas, y a través de la atribución que esa Corporación tiene para modificar o derogar en cualquier época las medidas tomadas mediante los decretos legislativos.”*

Como se dijo en acápite anterior, una de las causales de improcedencia de la acción de tutela a que hace referencia el artículo 6° del Decreto 2591 de 1991, es cuando la acción de tutela se interpone para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto. No obstante, atendiendo las precisas características que informan a la acción de tutela, también la Corte ha aclarado que ésta procederá contra actos de contenido general, impersonal y abstracto, solo excepcionalmente, y como mecanismo transitorio de protección de los derechos fundamentales, siempre y cuando se trate de conjurar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable y, además, sea posible establecer que



el contenido del acto de carácter general, impersonal y abstracto afecta clara y directamente un derecho fundamental de una persona determinada o determinable. Solo en estos casos el juez puede hacer uso de la facultad excepcional consistente en ordenar la inaplicación del acto para el caso concreto, con un carácter eminentemente transitorio mientras se produce la decisión de fondo por parte del juez competente.<sup>2</sup>

Así las cosas, se vislumbra que precisamente el objeto de la presente acción se dirige a que de manera transitoria, se suspenda la aplicación del Decreto 568 de 2020 por afectar los derechos fundamentales al mínimo vital individual y familiar, igualdad y debido proceso, de la actora.

Empero, como se reseñó anteriormente, el Decreto Legislativo, tiene el control automático de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional, que fue asumido el 8 de mayo de 2020 y en el que, la aquí accionante puede intervenir; así como el control automático de legalidad competencia del Consejo de Estado.

Lo que deviene, en que la presente acción es improcedente, en la medida que existe otro mecanismo de defensa para controvertir la constitucionalidad del Decreto Legislativo, acusado; sin que a la fecha la tutelante haya agotado este mecanismo para agotar esta controversia.

Lo anterior, en virtud a que no se encontró acreditada la existencia de un perjuicio irremediable que permita avalar la procedencia del amparo como mecanismo transitorio; pues la actora percibe una mesada pensional \$12.589.924.00 y con los descuentos por nómina, deducciones legales e impuesto solidario, recibe una suma neta de \$7.043.610.00; para solventar gastos de alimentación, servicios públicos, medicamentos. Ya que, en cuanto a las obligaciones bancarias, se tiene que las entidades financieras han implementado varios alivios para sus clientes, como así lo expresó COLTEFINANCIERA, quien indicó haber congelado las cuotas hasta el mes de octubre de 2020 y como el BANCO DAVIVIENDA S.A., entidad que de acuerdo información consultada en su página web, extendió los beneficios financieros para los créditos de consumo y rotativos, hasta el 1° de agosto de 2020.

De tal forma que, la aplicación del impuesto, en el caso bajo estudio no imposibilita a la actora de asumir los gastos de su congrua subsistencia, ya que quedó acreditado que, con la suma neta percibida, está en la posibilidad de asumir gastos de alimentación, vivienda, vestido, servicios públicos domiciliarios y medicamentos, propios y de las personas a cargo. Sin que quedara acreditado que, la reducción de sus ingresos mensuales cause un perjuicio irremediable.

Por lo anteriormente expuesto y de acuerdo con las consideraciones hechas, se denegará por improcedente el amparo de los derechos fundamentales invocados por la señora JUDITH DONADO VALEGA, en contra de la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO.

### 3. DECISION

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO TERCERO CIVIL MUNICIPAL DE ORALIDAD de Barranquilla, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la constitución y la ley,

---

<sup>2</sup> sentencia SU-037 de 2009.



## RESUELVE

**PRIMERO: DENEGAR por improcedente** el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital individual y familiar, igualdad y debido proceso, invocados por la señora JUDITH DONADO VALEGA, en contra de la UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO, conforme las razones expuestas en las consideraciones del presente fallo.

**SEGUNDO:** En caso de no ser impugnado el presente fallo, remítase en su oportunidad a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**TERCERO:** La notificación de las partes y entidades vinculadas se realizará a través de comunicación que deberá remitirse a los correos electrónicos visibles en el expediente.

**CUARTO:** por Secretaría, publíquese la presente decisión en la plataforma virtual de esta dependencia judicial-página web.

## NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

Firmado Por:

**LUISA ISABEL GUTIERREZ CORRO**

**JUEZ MUNICIPAL**

**JUZGADO 003 CIVIL MUNICIPAL BARRANQUILLA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**d34749e102374d6674496791d4e0d9b3dce1b49325c0ac5f7d78f6284f039e7b**

Documento generado en 14/07/2020 04:04:46 PM