



## JUZGADO CUARENTA Y SIETE (47) AD HOC ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá D.C., seis (6) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>Proceso</b>	Acción de tutela
<b>Radicación</b>	110013342047202000010700
<b>Tutelante</b>	JOSÉ MIGUEL CORREA HERNÁNDEZ
<b>Tutelados</b>	CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL

Se procede a resolver la tutela promovida por el señor JOSÉ MIGUEL CORREA HERNÁNDEZ, contra la CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL, a fin de que se le proteja el derecho fundamental al mínimo vital, a la dignidad humana, a la vida digna, al debido proceso, a una vivienda digna.

### 1. ANTECEDENTES:

#### 1.1. HECHOS:

El accionante indicó que, sobre su asignación de retiro, el 26 de mayo del año en curso, la Entidad tutelada le efectuó un descuento de \$1.373.555 por concepto de impuesto solidario covid, conforme al Decreto 568 de 2020, lo cual afecta su mínimo vital y el de su núcleo familiar compuesto por su esposa, cuatro hijos y sus dos padres adultos mayores que dependen económicamente de él.

Alega que la asignación de retiro no puede asemejarse a la pensión, dado que son prestaciones diferentes, aquella responde a la necesidad de *"equilibrar el desgaste físico y emocional sufrido durante un largo período de tiempo, por la prestación ininterrumpida de una función pública que envuelve un peligro inminente"*.

A renglón seguido afirmó que, luego de 30 años de servicio como oficial de la Policía Nacional, compró un apartamento en la ciudad de Bogotá para otorgarle una vivienda digna a su familia, inmueble que está ubicado en estrato 6, por lo que está obligado a subsidiar los servicios públicos de los estratos 1, 2 y 3, de acuerdo con lo establecido en la Ley 142 de 1994.

El tutelante efectuó una relación de sus gastos mensuales, del orden de \$11.550.000, de los ingresos como retirado de la Policía Nacional, por valor de \$10.963.698 y de las deducciones que le imputan a la asignación por retiro, por la suma de \$2.096.140, de manera que tendría un déficit de \$2.682.441 mensual, por lo que *"el impuesto solidario por el COVID-19 descuadra el presupuesto familiar y afecta nuestro mínimo vital que esto no solo tiene que ver con una suma cuantitativa para la subsistencia familiar"*.

#### 1.2. PRETENSIONES:

*“PRIMERA: Se ordene de forma inmediata a la CAJA DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL -CASUR que INAPLIQUE el Decreto Legislativo 568 del 2020, que creó el impuesto solidario covid-19 para los meses de mayo, junio y julio del 2020 a la asignación de retiro a la que tiene derecho con el fin de que el monto recibido sea suficiente tanto para sufragar sus gastos como los de su familia.*

*SEGUNDA: Se ordene de forma inmediata que la CAJA DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL -CASUR que se ABSTENENGA de efectuar el descuento imputable a dicho impuesto por los periodos indicados o los que se llegaran a ampliar.*

*TERCERA: Se ordene de forma inmediata que la CAJA DE RETIRO DE LA POLICIA NACIONAL – CASUR se REINTEGRE el valor de UN MILLÓN TRESCIENTOS SETENTA Y CUATRO MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO PESOS M/CTE (\$1.374.555) por concepto del impuesto COVID del mes de mayo en la asignación de retiro del mes de junio de 2020”.*

### **1.3. PRUEBAS:**

Con el escrito de tutela se adjuntaron los siguientes documentos:

- Cédula de ciudadanía del accionante.
- Comprobante de pago expedido por CASUR, correspondiente al mes de mayo de 2020.
- Relación de ingresos y gastos mes de junio de 2020, suscrita por la señora DIANA MARCELA MARTÍNEZ SOPÓ, en calidad de contadora.
- Tarjeta profesional de la contadora DIANA MARCELA MARTÍNEZ SOPÓ.
- Factura de Gas Natural S.A. E.S.P.

### **1.4. ACTUACIONES:**

La tutela fue admitida mediante providencia del 5 de junio del año en curso, en la que se ordenó al Director General de la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional pronunciarse sobre la acción en el término de cuarenta y ocho (48) horas.

Dentro del plazo previsto se recibió contestación del Director General de la Entidad, quien manifestó que la Caja, en cumplimiento a lo ordenado por el Decreto 568 de 2020 y en su condición de agente retenedor, efectuó el descuento por concepto de impuesto solidario respecto de la asignación de retiro del accionante, quien en uso y goce del buen retiro no está exceptuado como sujeto pasivo de dicha contribución.

Resaltó que la asignación de retiro se equipara a la pensión de jubilación o vejez, para lo cual cita jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado.

Por lo anterior, solicitó declarar improcedente la acción de tutela y en su lugar, expresa que las inconformidades del actor sobre las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional deberían ser ventiladas mediante la acción de nulidad por inconstitucionalidad establecida en el artículo 136 del CPACA o hacerse parte del control de constitucionalidad del decreto.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. COMPETENCIA:**

Este Despacho es competente para conocer de la acción de tutela conforme al auto del 16 de junio de 2020, proferido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, M.P. Néstor Javier Calvo Chaves.

## **2.2. PROBLEMA JURÍDICO:**

Corresponde determinar si la entidad accionada al aplicar el Decreto 568 del 15 de abril de 2020, *"por el cual se crea el impuesto solidario COVID 19, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*, vulnera el derecho fundamental al mínimo vital, a la dignidad humana, a la vida digna, al debido proceso, a una vivienda digna del señor JOSE MIGUEL CORREA HERNANDEZ y de su núcleo familiar que depende económicamente de él.

## **2.3. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA:**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un mecanismo encaminado a la protección de los derechos fundamentales constitucionales cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o por ciertos particulares, caracterizado por su preferencia, sumariedad y subsidiariedad.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 1o. del Decreto 2591 de 1991:

*"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto. Todos los días y horas son hábiles para interponer la acción de tutela."*

Por su parte, numeral 5 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, establece que causales de improcedencia de la acción de tutela:

*"5. Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto"*.

Dicho aporte fue objeto de demanda de inconstitucionalidad, siendo declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-132 del 2018, M.P. Alberto Rojas Ríos.

En dicho pronunciamiento, para el intérprete constitucional, la acción de tutela es un mecanismo de naturaleza subsidiaria, para lo cual citó desde los primeros pronunciamientos emitidos por dicha Corporación hasta los más recientes, entre ellos la sentencia T-1008 de 2012 en la que dijo:

*"... 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"*.

Y en líneas siguientes, trayendo a colación las sentencias T-373 y T-630 de 2015 expresó *“que ante la existencia de 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 emplearlos 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”*.

En este orden de ideas, la acción de tutela procede cuando se han agotado los mecanismos de defensa judicial ordinarios; sin embargo, existen situaciones en las que puede demostrarse la ocurrencia o amenaza de un perjuicio irremediable, razón por la que resulta urgente la protección inmediata e impostergable por parte de las autoridades correspondientes para evitar la afectación de un bien jurídicamente protegido. En tales términos la Corte Constitucional se pronunció en sentencia T-705 de 2012 al indicar:

*“... la acción de tutela no procede como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable, evento en el que el juez de tutela únicamente podrá suspender la aplicación del acto administrativo mientras se surte el respectivo proceso ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa (artículos 7 y 8 del Decreto 2591 de 1991)”*.

Ahora bien, siguiendo la jurisprudencia del Alto Tribunal constitucional es preciso resaltar que la persona que solicita el amparo deberá demostrar de forma suficiente la necesidad de la medida para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, cuyos elementos lo encontramos en la sentencia T-332 de 2018<sup>1</sup>, así:

- (i) que se esté ante un perjuicio inminente o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño;
- (ii) el perjuicio debe ser grave, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica, altamente significativo para la persona;
- (iii) se requieran de medidas urgentes para superar el daño, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y
- (iv) las medidas de protección deben ser impostergables, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable.”

Por lo anterior, atendiendo a las características de la acción de tutela, la Corte ha explicado que ésta procederá contra actos de contenido general, impersonal y abstracto, sólo 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

---

<sup>1</sup> M.P. Diana Fajardo Rivera.

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>.

#### **2.4. DERECHO FUNDAMENTAL AL MÍNIMO VITAL:**

El intérprete constitucional ha reiterado en su jurisprudencia que el mínimo vital es un derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, pues *"constituye la porción de los ingresos del trabajador o pensionado que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional"*<sup>3</sup>

Ahora bien, la Corte Constitucional ha manifestado que este derecho va mucho más allá de los límites estrechos del salario mínimo para estimarlo no en términos cuantitativos, sino dentro de la dimensión cualitativa en que lo enmarca en el artículo 53 de la Constitución Política, cuando establece que en el estatuto del trabajo se tendrá como principio mínimo fundamental... *"la remuneración mínima vital y móvil..."*.

Sobre el particular, la Corte en la sentencia SU-995 de 1999 expresó:

*"Y es que, como igualmente lo ha definido la jurisprudencia, el derecho al mínimo vital se evalúa a partir de una dimensión cualitativa y no cuantitativa, de manera que su posible violación se mide conforme con las condiciones personales de cada trabajador y el nivel de vida adquirido por éste. El concepto de un mínimo de condiciones de vida –verbi gratia: alimentación, educación, salud, vestido y recreación –, entonces, "no va ligado sólo con una valoración numérica de las necesidades biológicas mínimas por satisfacer para subsistir, sino con la apreciación material del valor de su trabajo, de las circunstancias propias de cada individuo, y del respeto por sus particulares condiciones de vida."*

Así mismo, en la sentencia T-011 de 1998, sobre la dimensión cualitativa dicha Corporación explicó<sup>4</sup>:

*"Para la Corte el mínimo vital garantizado como derecho inalienable de todo trabajador, está constituido por los requerimientos básicos indispensables para asegurar la digna subsistencia de la persona y de su familia, no solamente en lo relativo a alimentación y vestuario sino en lo referente a salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, en cuanto factores insustituibles para la preservación de una calidad de vida que, no obstante su modestia, corresponda a las exigencias más elementales del ser humano. En otros términos, el mínimo vital, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 5, 25 y 53 de la Constitución, incorpora un componente social que obliga al Estado a considerar a la persona en su plena dimensión, no sólo material sino espiritual, cuya subsistencia digna no se agota en la simple manutención, mediante el suministro de alimentos, sino que involucra todas las necesidades inherentes a su condición de ser humano, inserto en la familia y en la sociedad. La vivienda digna hace parte sin duda del aludido concepto, especialmente si se tiene en cuenta su importancia para la preservación del entorno familiar en su esencia..."*

<sup>2</sup> Sentencia SU-037 de 2009, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>3</sup> Sentencia SU-995 de 1999.

<sup>4</sup> Sentencia T-011 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

Como se observa, el derecho al mínimo vital se relaciona con la dignidad humana, ya que se concreta en la posibilidad de contar con una subsistencia digna, y el cual no necesariamente equivale al salario mínimo legal, pues depende del *status* que haya alcanzado la persona durante su vida. Empero, esta misma característica conlleva a que existan cargas soportables ante las variaciones del caudal pecuniario. Por lo mismo, ante sumas altas de dinero, los cambios en los ingresos se presumen soportables y las personas deben acreditar que las mismas no lo son y que se encuentran en una situación crítica. Esto se desprende de las reglas generales de procedencia de la acción de tutela contempladas en el artículo 86 de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991.

Por esta razón, la Corte Constitucional ha determinado que los requisitos que deben comprobarse para acreditar la vulneración del mínimo vital, *“se resumen en que (i) el salario o mesada sea el ingreso exclusivo del trabajador o pensionado o existiendo ingresos adicionales sean insuficientes para la cobertura de sus necesidades (sic) básicas y que (ii) la falta de pago de la prestación genere para el afectado una situación crítica tanto a nivel económico como psicológico, derivada de un hecho injustificado, inminente y grave”*.<sup>5</sup>

Adicionalmente, y especialmente en lo que respecta al segundo elemento, el intérprete constitucional ha dicho lo siguiente<sup>6</sup>:

*“En primer término, la Corte ha establecido, en esencia, dos presunciones de afectación al mínimo vital.<sup>7</sup> De un lado, cuando se dé un incumplimiento prolongado o indefinido de las prestaciones, estimándose el término de más de dos meses como suficiente para tal efecto,<sup>8</sup> y, de otro, un incumplimiento aún inferior a dos meses, si la prestación es menor a dos salarios mínimos.<sup>9</sup> Si no se dan las condiciones reunidas en estas hipótesis, aunque no se presuma su afectación, todavía puede considerarse vulnerado el derecho al mínimo vital cuando el actor pruebe aunque sumariamente, que su subsistencia digna se ve conculcada por el incumplimiento.*

*De no concurrir las presunciones, la carga estará en cabeza del demandado, ya que es a él a quien corresponde acreditar unos elementos mínimos que están a su disposición o en su poder. La insatisfacción de esa carga acarrea la improcedencia de la acción.*

*Efectivamente, la Corte ha estudiado en una ocasión anterior si en el demandante pesa la carga de probar sus afirmaciones.<sup>10</sup> A esa pregunta respondió que en ciertos eventos de especial indefensión –como es el caso, por ejemplo, de las personas en situación de desplazamiento forzado, o de quienes afirman carecer de recursos para sufragar un procedimiento excluido del POS– el juez constitucional debe hacer valer una presunción de veracidad de los enunciados del accionante, pues en la generalidad de los casos, el actor tiene la carga de probar la vulneración de sus derechos fundamentales. Así concluyó:*

<sup>5</sup> Sentencia SU-995 de 1999 y T-827 de 2004

<sup>6</sup> T-008 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>7</sup> T-259 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-818 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-370 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-725 de 2001 y T-148 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-326 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-133 de 2005 y T-809 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-404 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño

<sup>8</sup> T-362 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-148 de 2002, T-133 de 2005 y T-896 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>9</sup> T-795 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>10</sup> T-131 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto, T-653 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.”

*'En suma, quien instaure una acción de tutela por estimar vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales tiene la carga procesal de probar sus afirmaciones; tan sólo en casos excepcionales, dadas las especiales condiciones de indefensión en que se encuentra el peticionario, se ha invertido jurisprudencialmente la carga de la prueba a favor de aquél.'*<sup>11</sup>

Así las cosas, para que la acción de tutela proceda, se requiere una prueba suficiente, rigurosa y contundente, que demuestre la afectación grave mínimo vital

## **2.5. CASO CONCRETO:**

En los hechos de la tutela, el coronel (RA) JOSÉ MIGUEL CORREA HERNÁNDEZ relacionó los ingresos y los gastos en los que mensualmente incurre, así mismo detalló los descuentos que la Entidad tutelada efectúa sobre su asignación de retiro, para lo cual arrió constancia suscrita por su contadora, los cuales ascienden a los siguientes montos:

Gastos	\$11.550.000
Ingresos	\$10.963.698
Descuentos	\$2.096.140

En consecuencia, a su juicio, en el mes de junio tuvo un déficit por la suma de \$2.682.441, *"sin tener en cuenta rubros como medicamentos, peluquería, recreación, cultura, gasolina, impuestos predial, y vehicular, soat, e imprevistos"*.

Sobre el particular es preciso indicar que, el déficit alegado por el accionante lo ha soportado desde antes del descuento efectuado por el impuesto solidario por el COVID 19, debido a que sus gastos mensuales superan sus ingresos, lo cual se desprende del propio relato del actor.

Dicho de otro modo, el señor CORREA tiene ingresos por valor de \$10.963.698 y gastos del orden de \$11.550.000, por lo cual existe una diferencia de \$586.302, sin sumar los demás gastos que él describe en el hecho 8º de la tutela, lo cual haría que la diferencia sea aún mayor, empero, se reitera, déficit que no se dio por la imposición del Decreto 568 del 15 de abril de 2020, sino que antecedía a esta contribución.

Por supuesto, no se desconoce que la deducción que se causó en el mes de mayo y que seguramente se realizará sobre la asignación de retiro del mes de junio y julio, por el impuesto solidario, incrementó el déficit reportado de tiempo atrás por el tutelante, sin embargo, no cualquier disminución de los ingresos *per se* configura una violación del mínimo vital, máxime si tenemos en cuenta que dicha mengua es transitoria, en la medida que la contribución está establecida por 3 meses, es decir, no será permanente, lo cual si podría hacer mella en el presupuesto del accionante al sumar mes tras mes por un tiempo más prolongado.

En suma, en el expediente no obra prueba suficiente que acredite que el perjuicio irremediable que está padeciendo el tutelante y su núcleo familiar. El descuento que sufrió en el mes de mayo por valor de \$1.374.555 por concepto del impuesto solidario, a juicio del Despacho no está generando una situación crítica a nivel económico que amerite el amparo constitucional mediante la acción de tutela.

---

<sup>11</sup> Sentencia T-131 de 2007, M.P. Humberto Sierra Porto.

Es menester traer a colación lo expresado por el intérprete constitucional, quien sobre el requisito probatorio del perjuicio irremediable como presupuesto necesario para la procedencia de la acción de tutela dijo:

*“... el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable”<sup>12</sup>.*

Resumiendo, no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable, razón por la cual la tutela no procede como mecanismo transitorio para evitarlo, por lo que se negará el amparo deprecado.

### **3. DECISIÓN:**

En mérito de lo expuesto, la Juez Cuarenta y Siete (47) ad hoc Administrativo del Circuito de Bogotá, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** el amparo del derecho fundamental del señor JOSE MIGUEL CORREA HERNANDEZ y su núcleo familiar al mínimo vital, a la dignidad humana, a la vida digna, al debido proceso, a una vivienda digna.

**SEGUNDO: NOTIFIQUESE** a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

**TERCERO:** En caso de que la sentencia no sea impugnada, **ENVIAR** a la Corte Constitucional este proceso para su eventual revisión.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**YOVANA MARCELA RAMÍREZ SUÁREZ**  
**JUEZ AD HOC**

---

<sup>12</sup> Sentencia T-436 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.