

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA UNITARIA DE ORALIDAD**

Medellín, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

Auto No. 046  
Radicado: 05001-23-33-000-2020-01903-00  
**ACCIÓN DE TUTELA**  
Instancia: PRIMERA  
Demandante: PAOLA ALEXANDRA RODRIGUEZ SUÁREZ  
Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS

**MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ**

**I. ANTECEDENTES**

La señora PAOLA ALEXANDRA RODRIGUEZ SUÁREZ presentó en nombre propio acción de tutela en contra de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTERIO DE DEFENSA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DEL TRABAJO, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE LAS TECNOLOGÍAS Y DE LAS COMUNICACIONES, MINISTERIO DE TRANSPORTE, MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN, MINISTERIO DEL DEPORTE, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN con el fin de que se proteja sus derechos fundamentales al mínimo vital, al salario progresivo, a la dignidad, a la igualdad, al debido proceso y al trabajo.

La solicitud de amparo fue presentada el 26 de mayo de 2020, siendo repartida al Juzgado Octavo Civil del Circuito de Medellín, despacho judicial que por auto de la misma fecha declaró su falta de competencia y ordenó la remisión del expediente al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN para su reparto. En la providencia en mención se dice:

*“En el asunto a estudio, se observa que la acción de tutela está dirigida en contra del Presidente de la República, Fiscalía General de la Nación, y otros, siendo competente para conocer el asunto el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO*

*DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, como efectivamente la direccionó la tutelante.*

*Por lo antes dicho, esta agencia judicial carece de competencia para asumir el conocimiento de la presente acción y ordenará su remisión a la OFICINA DE APOYO JUDICIAL, para que sea repartida al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, por competencia*

El expediente fue remitido vía correo electrónico a la Oficina Judicial de Medellín el 27 de mayo de 2020 y fue repartido a este Despacho el 28 de mayo de 2020.

En vista de lo anterior, la suscrita Magistrada realizará las siguientes,

### CONSIDERACIONES

**Factores de competencia en acciones de tutela.** De acuerdo a la jurisprudencia constitucional las únicas normas que determinan la competencia en materia de tutela son los artículos 86 de la Constitución Política y 37 del Decreto- Ley 2591 de 1991, que en su tenor literal prescriben:

*"**Artículo 86.** 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.*

*La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.*

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

*En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.*

*La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión. (...)*

***"Artículo 37. Primera instancia.** Son competentes para conocer de la acción de tutela, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde ocurriere la violación o la amenaza que motivaren la presentación de la solicitud.*

*"El que interponga la acción de tutela deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, que no ha presentado otra respecto de los*

*misimos hechos y derechos. Al recibir la solicitud, se le advertirá sobre las consecuencias penales del falso testimonio."*

Con relación a las reglas de competencia, la Corte Constitucional en Auto No. 064 del 8 de febrero de 2018<sup>3</sup>, dijo:

*2. . Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha indicado que las normas que determinan la competencia, al momento de la admisión, en materia de tutela son el artículo 86 de la Constitución y 37 del Decreto 2591 de 1991. Según estas disposiciones, existen únicamente dos factores de asignación de competencia en materia de tutela, a saber: (i) el factor subjetivo, que corresponde al caso de las acciones de tutela contra los medios de comunicación, cuyo conocimiento fue asignado a los jueces del circuito del lugar; y (ii) el factor territorial, en virtud del cual son competentes "a prevención los jueces con jurisdicción en el lugar donde: (a) ocurre la vulneración o la amenaza que motiva la presentación de la solicitud, o (b) donde se produzcan sus efectos.*

*3. Asimismo, la jurisprudencia ha establecido que la aplicación de las normas de reparto señaladas en el Decreto 1382 de 2000, no autorizan al juez de tutela a declararse incompetente. En ese sentido, ha reiterado esta Corte que la prevalencia que revisten en estos casos los principios de garantía efectiva de los derechos fundamentales (art. 2 C.P.), así como la informalidad y celeridad que caracterizan el trámite de la acción de tutela (art. 86 C.P.), no pueden ser desconocidos, en la medida en que el mencionado decreto solo prevé reglas administrativas para el reparto.*

*4. Dichas reglas fueron compiladas en el Decreto 1069 de 2015 'Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector justicia y del derecho' y recientemente modificadas por el Decreto 1983 de 2017 "por el cual se modifican los artículos 2.2.3.1.2.1, 2.2.3.1.2.4 y 2.2.3.1.2.5 del Decreto 1069 de 2015. Único Reglamentario del sector Justicia y del Derecho, referente a las reglas de reparto de la acción de tutela".*

*En razón a ello, el parágrafo segundo del Decreto 1983 de 2017, dispone que "las anteriores reglas de reparto no podrán ser invocadas por ningún juez para rechazar la competencia o plantear conflictos negativos de competencia."*

*Así las cosas, es preciso destacar que las mencionadas disposiciones conservan la naturaleza de reglas de reparto y por tanto solo fijan pautas para realizar el reparto de las acciones de tutela. En esa medida, no definen reglas de competencia en materia de tutela y por lo tanto, con base en las mismas no se pueden suscitar conflictos de tal naturaleza. (...)" (Subrayas fuera de texto)*

Así entonces, en materia de tutela solo se emplean los factores: **subjetivo, territorial y a prevención** para determinar la competencia, por lo tanto, el Decreto 1983 de 2017 no puede por su inferior jerarquía modificar tales disposiciones, en el entendido de que éste contiene reglas de reparto, y no

puede servir como se hizo en el presente caso para determinar la competencia. Tal interpretación es lesiva de los principios de la **primacía del derecho sustancial sobre el procedimental y del acceso a la administración de justicia**.

Bajo esta misma línea argumentativa el Juzgado Octavo Civil del Circuito de Medellín (Antioquia) tenía el deber constitucional y legal de tramitar y decidir de fondo la solicitud de tutela, pues no es de recibo sustraerse del juicio de la litis, cuando la misma Corte Constitucional ha sido clara sobre el tema.

Cabe señalar que el Alto Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que no puede tomarse una actitud permisiva *"con la dilación de los términos ni con la renuencia de las autoridades a asumir de manera definitiva el conocimiento de las solicitudes de tutela..."*, pues se agravaría, *"aún más la situación de la peticionario, quien por demás, no tiene por qué sufrir la mora que aparejan los problemas de interpretación de las normas de competencia para conocer de la acción de tutela"*<sup>4</sup>, motivo por el cual, este Despacho en aras de garantizar el derecho de acceso a la administración de justicia, **AVOCARÁ EL CONOCIMIENTO** de la tutela y admitirá la solicitud de amparo.

El demandante presentó en el escrito de tutela solicitud de medida provisional en los siguientes términos:

*"Los Sindicatos Judiciales se unieron para solicitar a la Dirección ejecutiva de la Fiscalía General de la Nación, solicitando la inaplicación del Decreto Legislativo en mención por excepción de inconstitucionalidad, recibiendo como respuesta una negativa, argumentando que para que ello sea posible, la contradicción entre la norma y la Constitución debe ser de tal claridad, que al operador jurídico de la norma no le quede duda alguna sobre su aplicación y bajo el amparo de la presunción de constitucionalidad de la norma y principio de legalidad, al no observar una evidencia directa y palpante contradicción y frente a la afectación del mínimo vital, la administración no se encuentra en capacidad de generar la existencia de dicha vulneración de manera general.*

*Significa lo anterior que de acuerdo al artículo primero del decreto legislativo 568 de 2020, ese primer descuento de mi salario se hará en la nómina del mes de mayo y así sucesivamente hasta el 31 de julio de 2020, a menos que exista una disposición contraria, con el agravante que las decisiones de la Corte Constitucional o la presente Acción de Tutela, no tienen carácter retroactivo, es decir que el dinero que injustamente se descuenta de mi salario, nunca me será retornado, de tal suerte que el amparo constitucional será ilusorio, produciéndose un daño irreparable.*

*La Constitución Nacional consagra que todos los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República, con ocasión a la declaratoria de uno cualquiera de los tres estados de excepción tienen un control de constitucionalidad automático y así es como con auto del pasado 8 de Mayo, el Doctor Carlos Bernal Pulido, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales, en particular, de las previstas en los artículos 215 y 241.7 de la Constitución, avocó la revisión de constitucionalidad del Decreto Legislativo 568 del 15 de abril de 2020.*

*El trámite de este control de constitucionalidad tardará unas seis semanas, lapso dentro del cual indefectiblemente se hará efectivo el descuento salarial denominado Impuesto Solidario por el COVID -19, es decir que en la nómina*

*del 25 de Mayo, me será descontado el 15% de la remuneración mensual, lo que torna inminente la amenaza de un daño grave e irreparable, si se tiene en cuenta que el control de constitucionalidad de la norma no tiene efectos retroactivos y que dentro del trámite que adelanta la Corte Constitucional no es posible la aplicación de medidas provisionales de suspensión, en este caso de la ley.*

*Teniendo en cuenta, como antes se ha argumentado que la imposición del impuesto solidario, con la obligación de ser descontado del sueldo que recibiré el 25 de Mayo, 25 de junio y 25 de julio próximos, es abiertamente inconstitucional por violar los derechos fundamentales al mínimo vital, progresividad, igualdad, equidad, no discriminación, debo señalar que si bien, el mecanismo de defensa de esos derechos es el control automático de constitucionalidad del Decreto Ley 568 de 2020, en la Corte Constitucional, que no alcanzará a tomar una decisión de fondo antes del inicio de su aplicación y al no existir en esa instancia un mecanismo de suspensión provisional de la norma en revisión, la decisión se torna ineficaz para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable en esos derechos fundamentales que se afectarán en gran parte antes de la existencia de la declaratoria de inconstitucionalidad.*

*Y es que no pueden pasar desapercibidos, los vacíos que se encuentran en la fundamentación de la ley y que se derivan del auto del 8 de Mayo pasado por medio del cual la Corte Constitucional siendo Magistrado Ponente el Doctor Carlos Bernal Pulido decretó pruebas, en desarrollo del trámite previo a resolver sobre la constitucionalidad de la norma.*

*Por los anteriores motivos me encuentro frente a la inminencia de un perjuicio grave y existe una medida inmediata y urgente que puede usted señor juez de tutela, tomar como medida provisional desde el auto que avoca el conocimiento de la presente acción y posteriormente al resolver de fondo, ante el manifiesto ilegítimo y contrario a derecho impuesto solidario decretado sobre el 15% de mi salario.*

**Acción de tutela. Medidas provisionales.** En el artículo 7º del Decreto 2591 de 1991 se establece, en el trámite de tutela, la posibilidad de adoptar medidas provisionales para proteger un derecho. Se dispone en la norma:

***Medidas provisionales para proteger un derecho.*** Desde la presentación de la solicitud, cuando el juez expresamente lo considere necesario y urgente para proteger el derecho, suspenderá la aplicación del acto concreto que lo amenace o vulnere.

*Sin embargo, a petición de parte o de oficio, se podrá disponer la ejecución o la continuidad de la ejecución, para evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público. En todo caso el juez podrá ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto un eventual fallo a favor del solicitante.*

*(...) El juez también podrá, de oficio o a petición de parte, dictar cualquier medida de conservación o seguridad encaminada a proteger el derecho o a evitar que se produzcan otros daños como consecuencia de los hechos realizados, todo de conformidad con las circunstancias del caso. (...)”*  
Subrayas del Despacho.

La Corte Constitucional en Auto 207 del 18 de septiembre de 2012 sobre la medida provisional, explicó:

*"(...) 3. El juez de tutela podrá adoptar la medida provisional que considere pertinente para proteger el derecho, cuando expresamente lo considere necesario y urgente. Esta es una decisión discrecional que debe ser razonada, sopesada y proporcionada a la situación planteada" Subrayas fuera del texto.*

Las medidas cautelares están concebidas como un instrumento jurídico cuya finalidad es la protección del derecho fundamental conculcado o gravemente amenazado y, para evitar que se causen mayores perjuicios o daños a la persona contra quien se dirige el acto.

**Derecho al mínimo vital:** Este derecho fundamental fue desarrollado por la Corte Constitucional en sentencia T- 629 de 2016: Allí se establecieron sus características esenciales y se dejó claro que, el mínimo vital varía dependiendo de las condiciones, personales, laborales y familiares.

*"(...) Así, este Tribunal ha sostenido que, aun cuando esta garantía constitucional está intrínsecamente ligada con el monto de salario mínimo que devenga una persona, no se puede asentar que ello permita que esta, pueda vivir dignamente.*

*En tal sentido se sostuvo que las necesidades básicas que requiere suplir cualquier persona, y que se constituyen en su mínimo vital, no pueden verse restringidas a la simple subsistencia biológica del ser humano, pues es lógico pretender la satisfacción, de las aspiraciones, necesidades y obligaciones propias del demandante y su grupo familiar. Igualmente debe recordarse que el derecho fundamental a la subsistencia de las personas, depende en forma directa de la retribución salarial, según lo ha sostenido la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades, pues de esta manera también se estará garantizando la vida, la salud, el trabajo y la seguridad social. En adición, la jurisprudencia ha explicado que el mínimo vital no es un concepto equivalente al de salario mínimo, sino que depende de una valoración cualitativa que permita la satisfacción congrua de las necesidades, atendiendo las condiciones especiales en cada caso concreto"*

En dicha providencia la Corte analizó los descuentos sobre el salario que se pueden dar por diferentes razones, es decir, deducciones legales, judiciales o voluntarias y su protección y regulación tanto legal como constitucional

*Esta Corte ha entendido que los descuentos sobre el salario que devenga un trabajador, no son contrarios al derecho fundamental al mínimo vital, siempre y cuando se respeten los límites establecidos legal y jurisprudencialmente. Esto es, que debe haber una observancia de tales límites por parte del empleador y los terceros interesados en recibir el eventual pago de una obligación pues éste no puede exigir un derecho más allá de lo que el salario permita.*

El salario que al parecer recibe la actora es muy superior al mínimo, y si bien manifiesta en el escrito de tutela que se encuentra a cargo de su madre y de su hermano con discapacidad mental, no aparece prueba en el expediente digital de la dependencia económica absoluta de sus familiares, por el contrario, la misma demandante afirma que su madre percibe una pensión por

valor de un salario mínimo.

Las demás deducciones con las que argumenta una vulneración a sus derechos fundamentales tienen sustento legal y jurisprudencial, por tal motivo no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Lo cierto es que en este caso, no se advierte prima facie que se estén vulnerando los derechos fundamentales que alega la parte demandante o que de no decretarse la medida se le causará un perjuicio irremediable. Se requiere de un análisis de fondo de las pruebas aportadas para establecer si en efecto se vulneran los derechos fundamentales que alega la demandante. Se hace también necesario impartir el trámite correspondiente a la tutela y tener mayores elementos de juicio para emitir una decisión de fondo respecto de las pretensiones.

En mérito de lo expuesto el Contencioso Administrativo de Antioquia,

### RESUELVE

**1. SE AVOCA EL CONOCIMIENTO** de la solicitud de amparo, por las razones expuestas.

2. Por reunir los requisitos establecidos en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, **SE ADMITE** la tutela interpuesta por la señora PAOLA ALEXANDRA RODRIGUEZ SUÁREZ en contra la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DEL INTERIOR, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO, MINISTERIO DE DEFENSA, MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, MINISTERIO DEL TRABAJO, MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS Y DE LAS COMUNICACIONES, MINISTERIO DE TRANSPORTE, MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACION, MINISTERIO DEL DEPORTE, PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

3. Notifíquese a las entidades accionadas por el medio más expedito, con la advertencia de que dentro del **término de dos (2) días** pueden pronunciarse sobre los hechos, los fundamentos de derecho y las pruebas aportadas. Así mismo, podrá aportar y solicitar las pruebas que estime pertinentes.

4. Se apreciará **en su valor legal** los documentos aportados con la solicitud de amparo.

5. **SE NIEGA** el decreto de la medida cautelar, por las razones expuestas.

5. Comuníquese la presente providencia al Juzgado Octavo Civil del Circuito de Medellín (Antioquia).

**NOTIFÍQUESE**



**ADRIANA BERNAL VÉLEZ**  
**MAGISTRADA**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**  
**EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

1 de junio de 2020

**FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR**

  
**SECRETARÍA GENERAL**