El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Tutela del 15 de abril de 2020

Proceso: Acción de tutela

Radicación: 66001 22 05 000 2020-00010-00

Accionante: Gerardo Bernal Montenegro y otros

Accionada: Nación - Presidencia de la República

**TEMAS: DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO / TUTELA CONTRA ACTOS DE CARÁCTER GENERAL, IMPERSONAL Y ABSTRACTO / DECRETO 444 DE 2020 / EMERGENCIA ECONÓMICA / PANDEMIA COVID-19 / IMPROCEDENCIA DE LA ACCION CONSTITUCIONAL / EXCEPCIONES / AFECTACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES DEL ACCIONANTE / CARGA PROBATORIA.**

… como quiera que el argumento central de la acción controvierte de manera directa el contenido del Decreto 444 de 2020…, debe precisarse que a pesar de que el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece tal proceder como una causal de improcedencia de la tutela, el máximo órgano en materia constitucional en la sentencia T-097 de 2014 se pronunció frente a dicha normativa en los siguientes términos:

“Una de las causales generales de improcedencia de la acción de tutela a que se refiere el Decreto 2591 de 1991, alude específicamente a cuando este mecanismo de protección constitucional se utiliza para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto. En efecto, el artículo 6º numeral 5º del citado decreto dispone expresamente que la acción de tutela no procederá “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto” (…)

“No obstante, atendiendo a 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”. (…)

… ante la falta de demostración de un perjuicio o amenaza en los derechos fundamentales del actor, no se configuró la excepción de la presente acción constitucional como mecanismo subsidiario y, por lo tanto, se declarará improcedente.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1**

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

**Acta No. \_\_\_**

**(15 de abril de 2020)**

Procede la Judicatura a resolver en primera instancia la acción de tutela impetrada por **Gerardo Bernal Montenegro** contra la **Nación - Presidencia de la República**, a través de la cual pretende que se amparen sus derechos fundamentales a la salubridad pública, a la salud en conexidad con el derecho a la vida y al debido proceso administrativo; pedido que fue coadyuvado por los ciudadanos y ciudadanas **Andrés Borras Buitrago, Jaime Humberto Rincón Cárdenas, Alejandro Arenas Arcila, Alejandra Arenas Arcila, Gerardo Duque Gómez, Mary Sofy Gómez Alzate, Hilda Lamprea Marin, Julián Andrés Vargas Sepúlveda, Mauricio Sierra Martínez, Sostenes Torres Corcho y Sandra Morocho Sánchez.**

#### La demanda

Solicitó el señor Bernal Montenegro que se ordene al Dr. Iván Duque Márquez, en su calidad de Presidente de la República y representante del Gobierno Nacional, que reconozca la autonomía de las entidades territoriales y concerte con los mandatarios locales las medidas necesarias para conjurar, enfrentar e impedir la extensión de los efectos de la crisis derivada por la pandemia del coronavirus COVID-19.

Tales pedidos los funda en el surgimiento del virus Covid 19, el cual ha ocasionado enfermedades así como la muerte a miles de personas; siendo registrado el primer caso en Colombia el 6 de marzo de 2020.

 Refiere que gran parte de la población está incumpliendo los protocolos relativos a las medidas sanitarias adoptadas por las autoridades, razón por la cual se prevé que los portadores asintomáticos del Covid-19 en poco tiempo pueden colapsar el sistema de salud colombiano, ya que éste presenta evidentes deficiencias en su infraestructura.

Agrega que a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia con el fin de afrontar un aproximado de 3.989.853 casos de contagio de coronavirus en todos los segmentos poblacionales; en virtud de ello, el Gobierno Nacional ordenóla reclusión de la población en sus hogares, por lo que el colapso económico de los trabajadores independientes, pequeños empresarios y empleadores privados requiere de manera inmediata apoyo económico estatal, sin que sea suficiente suspender el pago de servicios públicos, las hipotecas o los arrendamientos, ya que para las personas en situación de vulnerabilidad, *-como habitantes de calle, trabajadoras sexuales y vendedores estacionarios y ambulatorios-* es imperativo obtener alimentos y medicinas, necesidades que deben suplir los departamentos y los municipios con sus recursos económicos.

Sostieneque el Decreto 444 de marzo 21 de 2020, por medio del cual se creó el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME, se expidió con el fin de aliviar las consecuencias económicas y sociales de los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, no obstante, el destino de los recursos se cambió y con ello se desnaturalizó el objetivo de esa norma, pues en su artículo 4º se dejó una enorme brecha para que esos dineros fueran a parar a manos de los propietarios de los bancos. Además, en su artículo 14 dispuso unilateral e injustificadamente de los recursos de las entidades territoriales, esto es, del Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) y el Fondo Nacional de Pensiones Nacional de las Entidades Territoriales (Fonpet), vulnerando la autonomía regional, patrimonial y administrativa de estos entes; ello aunado al hecho de que permite que tales rubros sean prestados a bancos y empresarios privados, sin concretar o señalar la forma en que se van a utilizar, lo cual se presta para todo tipo de interpretaciones en un momento en que los gobiernos locales necesitan recursos para enfrentar las graves y particulares circunstancias del sistema de salud, de la gente y de los hogares.

Asegura que la expedición del decreto en comento violó el debido proceso administrativo al haber una falsa motivación y desviación de las atribuciones propias del Presidente; además, no se permitió la participación de las entidades públicas en la adopción de una decisión que directamente las afectaba, tal y como lo ordena el artículo 2 de la Constitución, transgrediendo asimismo el artículo 215 superior, al referirse a materias que no tienen relación directa y especifica con el estado de emergencia, y el principio de la descentralización contenido en el artículo 286 constitucional.

Aclaró que si bien la norma acusada podría ser objeto de demanda judicial, incluso con solicitud de suspensión provisional de sus efectos, dada la crisis por la cual atraviesa el país la Rama Judicial sólo permite el ejercicio de las acciones de tutela, razón por la cual se acude a esta acción constitucional.

Posteriormente, en el escrito por medio del cual se pronunció frente a la inadmisión de la acción de tutela, el actor manifestó que actuaba en su condición de ciudadano aislado en casa pendiente de ejecutar sus derechos y de ejercer su profesión hasta tanto no se concreten las políticas públicas que buscan conjurar la crisis; amenazado en su salud por el desorden social que impera en la ciudad y porque no se ha logrado que toda la gente se recluya en casa.

Añadió que su círculo social y familiar se encuentra amenazado de muerte porque no se han hecho los traslados del presupuesto que la ciudad necesita para suplir la falta de unidades de cuidados intensivos y de respiradores mecánicos suficientes para atender la pandemia cuando alcance su pico médico, ni para adecuar un transporte público que evite la propagación del virus, o para afrontar la escases de medicamentos y medicinas.

Refirió que pese a lo anterior desde el nivel central se ignoran las necesidades de su sector -de su ciudad-, toda vez que no existe una política pública destinada a atender a los venezolanos, quienes han empezado a actuar descontroladamente movidos por sus carencias. Además, la insuficiencia de productos puede conllevar al uso de la fuerza y a las vías de hecho, sin que pueda predicarse que eso es un asunto de las autoridades locales, porque ellas ya están dando todo de su parte y solo están pendientes de la ayuda estatal.

Por último, resaltó que la falta de asignación de recursos desde el orden nacional y la apropiación indebida de los recursos locales afecta el “Derecho a la ciudad” de todos y cada uno de los ciudadanos, lo cual los legitima para accionar, para demandar y para denunciar.

La demanda constitucional fue coadyuvada por Andrés Borras Buitrago, Jaime Humberto Rincón Cárdenas, Alejandro Arenas Arcila, Alejandra Arenas Arcila, Gerardo Duque Gómez, Mary Sofy Gómez Alzate, Hilda Lamprea Marin, Julián Andrés Vargas Sepúlveda, Mauricio Sierra Martínez, Sostenes Torres Corcho y Sandra Morocho Sánchez, quienes se adhirieron a los pedidos de actor, precisando que debía hacerse extensivo el amparo para ellos en su condición de abogados litigantes, afectados por la situación actual al no poder ejercer su profesión.

#### II. Contestación de la demanda

 La apoderada judicial de la Nación – Presidencia de la República solicitó que se declarara la improcedencia de la acción de tutela por inexistencia de prueba que demuestre la vulneración de los derechos invocados.

Adujo que en un Estado Social de Derecho, en tiempos de estados de excepción, es el Presidente de la República quien decide los destinos del país en coordinación con las autoridades territoriales; teniendo sus decretos un juez único y natural, cual es la Corte Constitucional, quien de manera exclusiva puede juzgar la constitucionalidad de las medidas tomadas y quien, mediante Auto del  24 de marzo de 2020, avocó conocimiento del acto que decretó la Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el país, y de los demás decretos legislativos proferidos hasta esa fecha.

 Alegó que no es posible conceder el amparo invocado a partir de simples suposiciones sobre hechos futuros para precaver hipotéticas vulneraciones a derechos fundamentales, lo cual acontece en el sub lite, ya que el accionante pretende que se garanticen sus derechos al considerar que no va a poder hacerse cargo de sus obligaciones, sin probar la existencia actual de la vulneración.

Expuso que el gobierno del presidente Duque ha expedido 31 decretos legislativos hasta el miércoles primero de abril de los cursantes, encaminados a dar alivios a las personas más vulnerables y a reactivar la economía, disponiendo más de 15 billones de pesos en auxilios directos para atender la pandemia, distribuidos así: 6,5 billones para atención en salud; 2 billones para auxilios monetarios a las poblaciones más vulnerables; 2,5 billones para garantizar los servicios públicos de los estratos 1 y 2; 300.000 millones para mercados de los adultos mayores; 300.000 millones para sanidad militar; 600.000 millones para los créditos con garantía de la Nación que no paguen la comisión de seguro. Asimismo, ha dispuesto más de 60 billones para créditos a las empresas, con énfasis en las mipymes para hacerle frente a esta crisis causada por el COVID 19.

#### Consideraciones

* 1. **Problemas jurídicos por resolver**

De conformidad con los antecedentes que acaban exponerse corresponde a la resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿A quién se busca proteger a través de la presente acción constitucional?

¿Es procedente la acción de amparo para salvaguardar derechos colectivos?

¿Se ataca a través de la presente acción un acto administrativo de carácter general?

¿Se encuentra demostrado un daño o un posible perjuicio a la parte actora por parte de la entidad accionada?

* 1. **Procedencia de la acción de tutela para proteger derechos colectivos / Tutela contra actos administrativos de carácter general**

A efectos de emprender el estudio de los derechos que se aducen como vulnerados era necesario para la Sala identificar el agente destinatario del amparo, habida consideración que tanto el libelo petitorio como el de subsanación permiten diversas interpretaciones, pues al tiempo que el primero aduce la trasgresión de la autonomía de las entidades territoriales por las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional[[1]](#footnote-1), en concreto con las enmarcadas en el Decreto 444 de 2020, en el segundo se aclara que la actuación se impetra por el accionante a nombre propio al ver afectados los derechos individuales suyos y los de quienes conforman su grupo familiar y social.

 Frente a esta aparente dicotomía, es dable concluir que la finalidad de esta acción no es otra que la protección de los derechos del actor como consecuencia intrínseca del amparo de los derechos colectivos de la comunidad en la que aquel habita, presuntamente afectados por las medidas de confinamiento ordenadas por el gobierno central, y que pueden verse violentados por una posible malversación de los recursos de las entidades territoriales. En ese sentido, se entiende que las coadyuvancias presentadas propenden por un auxilio colectivo que los cobije individualmente.

Ahora bien, como quiera que el argumento central de la acción controvierte de manera directa el contenido del Decreto 444 de 2020, a tal punto que se pidió que se suspendieran sus efectos como medida provisional, debe precisarse que a pesar de que el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece tal proceder como una causal de improcedencia de la tutela, el máximo órgano en materia constitucional en la sentencia T-097 de 2014 se pronunció frente a dicha normativa en los siguientes términos:

“Una de las causales generales de improcedencia de la acción de tutela a que se refiere el Decreto 2591 de 1991, alude específicamente a cuando este mecanismo de protección constitucional se utiliza para controvertir actos de contenido general, impersonal y abstracto. En efecto, el artículo 6º numeral 5º del citado decreto dispone expresamente que la acción de tutela no procederá “cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”[[2]](#footnote-2).

La existencia de esta causal encuentra fundamento en el hecho de que el ordenamiento jurídico ha delineado un sistema de control judicial mediante acciones y recursos idóneos y apropiados que admiten el cuestionamiento de actos de esa naturaleza, como es el caso de la acción de simple nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, y la acción de inconstitucionalidad contemplada en el artículo 241 de la Carta, de tal suerte que a través de ellos se pueden tramitar los debates sobre la ilegalidad o inconstitucionalidad de un acto, con intervención de los actores y de terceros, respetando los derechos constitucionales de unos y otros y permitiendo una confrontación amplia y contradictoria capaz de proporcionar certeza respecto de los asuntos sometidos a litigio[[3]](#footnote-3).

Acorde con lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha indicado igualmente que los actos de carácter general, impersonal y abstracto producen efectos generales y no se dirigen a alguien en particular, razón por la cual no son susceptibles de producir situaciones jurídicas subjetivas y concretas que admitan su control judicial por medio del recurso de amparo constitucional previsto en el artículo 86 Superior[[4]](#footnote-4).

4.2. No obstante, atendiendo a 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[[5]](#footnote-5). (Negrilla de la Sala)

4.3. Con base en las anteriores consideraciones, esta Corte, a través de abundante jurisprudencia[[6]](#footnote-6), 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 caso improcedente[[7]](#footnote-7), 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[[8]](#footnote-8). (Negrilla de la Sala)

En cuanto a la protección de intereses colectivos por medio de la acción de tutela se expuso en la misma providencia:

6.6. En conclusión, el orden constitucional establece de manera diferenciada mecanismos específicos para la protección de derechos fundamentales (la acción de tutela), y de derechos e intereses colectivos (las acciones populares) frente a su vulneración o amenaza. No obstante, la jurisprudencia de esta corporación ha desarrollado unos criterios para determinar si la acción de tutela resulta procedente, para la protección de derechos fundamentales vulnerados en contextos de afectación colectiva. Para el efecto **el juez constitucional debe analizar si se acredita de manera cierta y fehaciente, que la afectación actual o inminente del derecho colectivo también amenaza o vulnera un derecho fundamental que ha sido individualizado en la persona que interpone la acción de tutela** o a nombre de quien se encuentra impedida para defender en forma directa sus propios intereses, cuya protección no resulta efectiva mediante la acción popular sino que requiere la intervención urgente e inmediata del juez de tutela.[[9]](#footnote-9) (Negrilla por fuera del texto original)

6.7. De la jurisprudencia reseñada sobre el principio de subsidiariedad que rige la acción de tutela, se puede concluir que dada su naturaleza jurídica de mecanismo de protección supletoria de derechos fundamentales frente a su vulneración actual o inminente, cuando no existan otros mecanismos de defensa, no resulta procedente para controvertir actos de carácter general, impersonal y abstracto como leyes de la República, puesto que los debates sobre este tipo de actos se canalizan a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Tampoco puede ser invocada para cuestionar actos administrativos (sean estos de contenido general o particular), toda vez que para el efecto el ordenamiento jurídico contempla las acciones ante lo contencioso administrativo. Así mismo, resulta improcedente para demandar la protección de derechos e intereses colectivos, toda vez que también para estos eventos está previsto otro mecanismo de defensa como son las acciones populares y de grupo.

No obstante, en todas las eventualidades mencionadas, la acción de tutela puede ser invocada cuando el otro medio de defensa que prevea el orden jurídico no presente la idoneidad y eficacia suficiente para la plena y oportuna protección de los derechos fundamentales afectados o en riesgo, o se está ante la amenaza de un perjuicio irremediable, el cual debe tener las características de inminente, grave, y requerir medidas urgentes para su neutralización. **La existencia de este perjuicio irremediable que se cierne sobre los derechos fundamentales, debe ser acreditado, por el actor.** (Negrillas para poner de relieve)

Recientemente, el mismo órgano declaró exequible el numeral 5 del artículo 6º del Decreto Ley 2591 de 1991 mediante la Sentencia C-132 de 2018, en el entendido de que el mismo debía interpretarse sistemáticamente con el inciso tercero del artículo 86 constitucional y el 8º del mismo decreto, precisando que 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.**

“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[[10]](#footnote-10), 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[[11]](#footnote-11) y 137[[12]](#footnote-12) 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.

A estos instrumentos se agrega lo establecido en el artículo 241-5 de la Carta Política, en virtud del cual la Corte es competente para “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación”. Se trata de un medio de control respecto de un acto de carácter general, expedido por el Ejecutivo en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso de la República, para que el Gobierno actúe excepcionalmente como legislador, por lo que se le reconoce materialmente como una Ley.

Concluyó el alto tribunal:

6.3. El tenor literal de la norma demandada impide, sin excepción alguna, ejercer la acción de tutela contra actos de contenido general, según el numeral 5 del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, el recurso no procederá: “Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto”. La interpretación gramatical del segmento impugnado lo hace inconstitucional, pues, el operador judicial, en algunos casos y a pesar de la evidencia, tendría que permitir la afrenta a los derechos fundamentales, contrariando así lo dispuesto en el artículo 86 superior.

Sin embargo, el mismo artículo 86, inciso tercero, estableció el principio de subsidiariedad, acorde con el cual la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, es decir, a pesar de estar frente a un acto de carácter general el recurso de amparo bien puede ser ejercido como remedio temporal mientras se acude a los mecanismos ordinarios o comunes.

En este sentido es pertinente recordar que el artículo 8º del Decreto Ley 2591 de 1991[[13]](#footnote-13) regula el ejercicio de la acción de tutela para casos en los cuales, a pesar de existir otros medios de defensa judicial, la persona afectada puede utilizarla como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La interpretación sistemática del artículo 86 superior y del artículo 8º del Decreto Ley 2591 de 1991 permite afirmar que la acción de tutela excepcionalmente procede contra actos administrativos generales, impersonales y abstractos, cuando éstos amenacen o vulneren derechos individuales y exista una amenaza de consumación de un perjuicio irremediable.

 **3.5 Caso concreto**

Para resolver el primer problema jurídico, ya se anticipó líneas atrás que la acción de tutela se formuló para salvaguardar los derechos fundamentales del Sr. GERARDO BERNAL y su núcleo familiar a pesar de la confusión que trae la demanda sobre ese punto, pues en un primer momento se impetró a favor de las entidades territoriales pero en la corrección de la demanda se adujo que lo hacía para salvaguardar sus propios derechos. Con todo, no puede pasarse por alto, que el relato fáctico de la demanda de tutela se refiere a derechos colectivos cuya vulneración supuestamente afecta derechos fundamentales del actor y su núcleo familiar, y que tal vulneración (de los derechos colectivos) viene por la expedición por parte del Presidente de la República del Decreto 444 de 2020, por cuanto resulta insuficiente para paliar todas las consecuencias que trae consigo la pandemia del COVID-19, entre otras cosas, porque para ello se apropió de recursos propios de las entidades territoriales. En resumen, se solicita el amparo de derechos fundamentales como consecuencia de la vulneración de derechos colectivos por cuenta de la aplicación de una norma de carácter impersonal y abstracta.

De cara al contexto anterior, de conformidad con la reseña jurisprudencial a que se ha hecho referencia, es menester verificar si en el caso bajo estudio se dan los presupuestos en ella establecidos para constituir la acción de tutela un mecanismo excepcional y transitorio frente a los medios ordinarios con los que cuenta el actor para procurar la protección de sus derechos.

Lo primero que habrá de decirse es que a la fecha la H. Corte Constitucional no ha emitido la decisión de control automático del Decreto 444 de 2020, en cumplimiento de la obligación que le impone el numeral 7º del artículo 241 de la Constitución Política y el parágrafo del canon 215 de la misma, por lo que ante la ausencia de dicho presupuesto la presente acción se tornaría extemporánea por antelación. No obstante esa situación particular, para la Sala resulta imperioso verificar si en el sub lite se advierten elementos de los que se desprenda la ineludible necesidad de amparar los derechos invocados.

Es claro que ante la falta de actividad de los despachos que hacen parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en general, de la gran mayoría que conforman la Rama Judicial, no es dable reprochar al actor la inactividad en el uso de las herramientas contempladas para propender el resguardo de los derechos que estima violentados, como la nulidad del decreto aludido, por lo que la tutela operaría como un mecanismo subsidiario.

Ahora bien, tal como se resaltó, el precedente que se trajo a colación impone una carga preponderante a quien impetra la acción de tutela para la salvaguarda de derechos colectivos y contra actos de carácter general, cual es que se demuestre efectivamente que la vulneración o amenaza de esos derechos lo afectan de manera individual, o que los efectos del acto administrativo han trascendido de tal manera que él como ciudadano ve afectada de manera particular sus derechos fundamentales. Así, debía el señor Gerardo Bernal demostrar que por el Decreto 444 de 2020 las entidades territoriales han visto menoscabado su presupuesto para palear los efectos de la pandemia y él, como ciudadano, es una víctima colateral.

Revisado el expediente, los enunciados abstractos que hace el actor en su escrito no encuentran un sustento demostrativo que permitan inferir que él ha sufrido un menoscabo diferencial frente a la población que también se ve compelida a permanecer confinada en sus casas; no obran pruebas que demuestren la transgresión material que el acto administrativo del que se duele lo ha afectado de manera subjetiva, sin que las hipótesis catastróficas que plantea puedan ser tomadas por la judicatura como un hecho ineludible que va a acontecerle a él en particular o a las personas plenamente individualizadas que hacen parte su núcleo familiar o social.

Así las cosas, ante la falta de demostración de un perjuicio o amenaza en los derechos fundamentales del actor, no se configuró la excepción de la presente acción constitucional como mecanismo subsidiario y, por lo tanto, se declarará improcedente.

Respecto a las demandas de coadyuvancia, toda vez que ellas corren la suerte de la demanda principal y dado que también se apoyan en similares argumentos, la Sala las declarará improcedentes.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral No. 1 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** la acción de tutela impetrada por **Gerardo Bernal Montenegro** contra la **Nación - Presidencia de la República,** por las razones expuestas en la parte motiva. Igual suerte corren las demandas de coadyuvancia interpuestas por los siguientes ciudadanos y ciudadanas **Andrés Borras Buitrago, Jaime Humberto Rincón Cárdenas, Alejandro Arenas Arcila, Alejandra Arenas Arcila, Gerardo Duque Gómez, Mary Sofy Gómez Alzate, Hilda Lamprea Marin, Julián Andrés Vargas Sepúlveda, Mauricio Sierra Martínez, Sostenes Torres Corcho y Sandra Morocho Sánchez**, las cuales se declaran improcedentes.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta decisión a las partes por el medio más expedito.

**TERCERO:** En caso de no ser impugnada la presente decisión, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase

La Magistrada ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrada Magistrado

1. Pretende el accionante en la acción lo siguiente: “TUTELAR los derechos fundamentales a la salud pública en conexidad con la vida, a la dignidad humana, a la igualdad, además de los derechos fundamentales que en condición de fallador ultra y extra petita considere, en consecuencia, que ordene al señor presidente o al Gobierno Nacional reconocer la autonomía de las entidades territoriales concertando con los mandatarios locales las medidas necesarias para conjurar la inminente crisis e impedir la extensión de sus efectos, y contribuir a enfrentar las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19.” [↑](#footnote-ref-1)
2. Decreto 2591 de 1991, Artículo 6 Numeral 5. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver, entre otras, la Sentencia SU-037 de 2009, T-1452 de 2000. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver, entre otras, las Sentencias SU-037 de 2009, que reiteró la T-725 de 2003. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ver, sentencia SU-037 de 2009. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sobre este particular se pueden consultar las sentencias SU-037 de 2009, T-111 de 2008, T-1073 de 2007, T-645 de 2006, T-1015 de 2005, T-435 de 2005, T-1098 de 2004, T-1497 de 2000, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-287 de 1997, T-31 de 1993. [↑](#footnote-ref-6)
7. Ver, entre otras, la Sentencia SU-1052 de 2000. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver, entre otras, las Sentencias SU-037 de 2009, T-710 de 2007, y T-384 de 1994. [↑](#footnote-ref-8)
9. Sentencias T-659 de 2007, T-041 de 211 y T-517 de 2011. [↑](#footnote-ref-9)
10. Sentencia T-097 de 2014. [↑](#footnote-ref-10)
11. **ARTÍCULO 135. NULIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD.** Los ciudadanos podrán, en cualquier tiempo, solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los decretos de carácter general dictados por el Gobierno Nacional, cuya revisión no corresponda a la Corte Constitucional en los términos de los artículos [237](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr007.html#237) y [241](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr008.html#241) de la Constitución Política, por infracción directa de la Constitución.

(Inciso CONDICIONALMENTE exequible) También podrán pedir la nulidad por inconstitucionalidad de los actos de carácter general que por expresa disposición constitucional sean expedidos por entidades u organismos distintos del Gobierno Nacional. [↑](#footnote-ref-11)
12. **ARTÍCULO 137. NULIDAD. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.**

**Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.**  [↑](#footnote-ref-12)
13. **ARTICULO 8o. LA TUTELA COMO MECANISMO TRANSITORIO.** Aun cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado.

En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela.

Si no la instaura, cesarán los efectos de éste.

Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y de las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso. [↑](#footnote-ref-13)