

Sentencia T-313/21

MESADA PENSIONAL-Suspensión de pago/ACCION DE TUTELA-Improcedencia por falta de legitimación por pasiva

(...), la falta de legitimación por pasiva en la solicitud de tutela es insubsanable toda vez que, (i) la modificación de la parte pasiva por sí sola conllevaría inevitablemente a la improcedencia de la tutela, dada la estructura argumentativa de la demanda y (ii) la actuación que tendría que desplegar el juez constitucional para evitar dicha improcedencia desbordaría el uso razonable de las facultades constitucionales que le han sido otorgadas para proteger los derechos fundamentales, en la medida en que tendría que modificar la pretensión de la solicitud, la parte accionada y omitir la especial carga argumentativa que debe adelantar quien pretende atacar un providencia judicial.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto tutelante no cumplió con la carga argumentativa que le era exigible en la demostración de los defectos específicos

Referencia: expediente T-8.109.973

Solicitud de tutela presentada por Pedro Alfonso Cárdenas Salazar en contra la U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP.

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere sentencia en el trámite de revisión de los fallos proferidos el 3 de diciembre de 2019 por el Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta- y el 31 de enero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera -Subsección A-1, dentro de la presente solicitud de tutela.

I. ANTECEDENTES

1. Por medio de apoderado judicial, Pedro Alfonso Cárdenas Salazar presentó solicitud de tutela contra la Unidad Administrativa Especial (en adelante, U.A.E.) de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, debido proceso y pago oportuno de la pensión de vejez. Lo anterior, por cuanto considera que la suspensión del pago de la mesada pensional, en virtud del auto que decretó una medida cautelar en el proceso contencioso administrativo iniciado por la UGPP por el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho², le causa un perjuicio irremediable.

1. Hechos probados³

1. El demandante nació el 28 de septiembre de 1958⁴ y aduce vivir en Yacuanquer (Nariño) con su madre de 80 años, un hermano de profesión agricultor de 45 años y una hermana de 45 años con dos hijos de 8 y 7 años⁵. El actor fue diagnosticado con hiperplasia prostática benigna (en adelante HPB⁶), pinzamiento posterior L5/S1⁷, liquen simple crónico⁸, artritis piogena⁹ y síndrome del ojo seco¹⁰.

1. El actor desempeñó el cargo de dragoneante en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- hasta el 30 de julio de 2008¹¹ y mediante Resolución No. 018045 del 7 de mayo de 2007 fue pensionado por la Caja Nacional de Previsión -CAJANAL- de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la Ley 32 de 1986, tras haber cumplido 20 años de servicio sin requisito de edad.

1. Por medio de las resoluciones PAP 8397 del 10 de agosto de 2010 y RDP 017451 del 30 de

mayo de 2014 se le reliquidó la pensión de vejez, resultando en una mesada de \$1.162.703.

1. Posteriormente, el 28 de noviembre de 2018, la UGPP presentó demanda en acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Nariño en contra del pensionado Cárdenas Salazar, para solicitar la nulidad de los actos administrativos¹² por medio de los cuales se le reconoció al accionante la pensión de vejez y se reliquidó la misma (resoluciones RDP 018045 del 7 de mayo de 2007, PAP 8397 del 10 de agosto de 2010 y resolución RDP 017451 del 30 de mayo de 2014)¹³. A la par, solicitó la suspensión provisional de estos actos administrativos, con la consecuente suspensión del pago de la mesada pensional.

1. En término oportuno, el curador ad-litem del pensionado Pedro Alfonso Cárdenas Salazar solicitó denegar la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos demandados¹⁴.

1. Mediante providencia del 22 de agosto de 2019¹⁵, el Tribunal resolvió decretar la suspensión provisional de los actos administrativos acusados, pues consideró que la prestación había sido reconocida en contra de las disposiciones superiores invocadas por la UGPP, dado que el régimen de transición no era aplicable en ese caso y, por lo tanto, el pago de la pensión generaba una afectación al patrimonio público. Al respecto, al resolver la solicitud de medida cautelar, el Tribunal sostuvo:

“la Sala advierte que el señor Pedro Alfonso Cárdenas Salazar, a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 (01 de abril de 1994), contaba con 35 años, 6 meses y 9 días de edad, y con 12 años, 10 meses y 17 días al servicio del INPEC, es decir, que, en efecto, no se encontraba inmerso en el régimen de transición establecido en el artículo 36 de dicha normatividad, en consideración a que la misma exigía 40 años de edad y 15 años de servicio.

Así pues, es claro concluir que no le resultaba aplicable el régimen de transición establecido

en el artículo 6 del Decreto 2090 de 1993, conforme a las pautas jurisprudenciales que definen tal beneficio y, en consecuencia, su pensión de jubilación debía liquidarse teniendo en cuenta las normas previstas en este Decreto, así como aquellas contenidas en la Ley 100 de 1993 y demás normas que la reglamentaron.

Sin embargo, según se observa de los actos administrativos acusados, la UGPP

concedió la pensión de vejez con el régimen de la Ley 32 de 1986, en razón de lo cual, la Sala advierte la vulneración de las normas superiores invocadas por la entidad demandante, y, por tanto, satisfecho el segundo requisito del art. 231 del CPACA”¹⁶.

1. Por medio de la Resolución RDP 028484 del 23 de septiembre de 2019¹⁷, la UGPP dio cumplimiento al auto proferido el 22 de agosto de 2019 por el Tribunal Administrativo de Nariño y suspendió de manera provisional los efectos jurídicos y económicos de los actos administrativos previamente mencionados.

1. El 2 de septiembre de 2019, el curador ad-litem del señor Cárdenas Salazar presentó recurso de apelación en contra del referido auto del 22 de agosto¹⁸.

1. Mediante auto del 19 de septiembre de 2019, el Tribunal Administrativo de Nariño concedió el recurso de apelación en el efecto devolutivo¹⁹.

1. El recurso fue asignado por reparto de 15 de octubre de 2019 a la Sección Segunda del Consejo de Estado²⁰ y conforme a oficio de 1 de junio de 2021, suscrito por la secretaria de la Sección Segunda de dicha Corporación, “el proceso se encuentra al despacho desde el 16 de octubre de 2019 para decidir”²¹.

1. Solicitud de tutela

1. Según precisa, la suspensión de la mesada pensional le genera un perjuicio irremediable, ya que “se (sic) bien es cierto se aduce dar cumplimiento a los ordenado en el auto de fecha 22 de agosto de 2019, también lo es, que con tal determinación se atenta contra el mínimo vital no solo del accionante sino de su núcleo familiar”²². Indica que el cumplimiento de la orden de suspensión por parte de la UGPP desconoce el artículo 48 de la Constitución, según el cual, “por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho”. Advierte que también se afecta su derecho a la salud por cuanto la suspensión del pago de la mesada pensional genera, a su vez, la suspensión del servicio de salud.

“que en un término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación del fallo, proceda a reportar a la nómina de pensionados al señor PEDRO ALFONSO CÁRDENAS SALAZAR con el consecuente pago de las mesadas dejadas de cancelar, hasta que sea resuelto el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 22 de agosto de 2019, que decretó la suspensión de los efectos de las resoluciones RDP 018045 del 07 de mayo de 2007, PAP8397 del 10 de agosto de 2010 y RDP 017451 del 30 de mayo de 2014”²³.

1. Respuesta de la entidad accionada

1. Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP: mediante escrito de 22 de noviembre de 2019 aduce que la acción es improcedente, por las siguientes razones: (i) el recurso de apelación de la medida cautelar se concedió en el efecto devolutivo; (ii) la suspensión de los actos administrativos se llevó a cabo en cumplimiento de una orden judicial que debe ser ejecutada por la Administración; (iii) el acto administrativo por el cual se acata la decisión judicial es susceptible de ser atacado, de manera principal, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por

tanto, la acción de tutela no es el mecanismo adecuado para controvertir las actuaciones administrativas; (iv) no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable; (v) la acción de tutela no procede para el pago de derechos económicos; (vi) acceder a las pretensiones de la solicitud de amparo va en desmedro de las sostenibilidad financiera del sistema pensional; (vii) no se evidencia una vulneración al debido proceso; y (viii) no se evidencia una afectación al mínimo vital por cuanto los actos administrativos proferidos por la entidad se dieron en cumplimiento de una orden judicial. En virtud de los argumentos expuestos, solicita declarar improcedente la acción de tutela.

1. Decisiones judiciales objeto de revisión

1. Primera instancia

1. El 3 de diciembre de 2019, el Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta-, decidió: (i) amparar el derecho fundamental a la salud del accionante, (ii) negar el amparo de los demás derechos y (iii) ordenar a la UGPP reanudar el pago de los aportes a salud del accionante para que le sea restablecido el servicio hasta tanto se profiera la sentencia que resuelva de manera definitiva el derecho del actor.

1. Sostuvo que el asunto que debía entrar a resolver era si la suspensión de la pensión le generaba un perjuicio irremediable al accionante. Indicó que no evidenciaba que el inicio del proceso judicial por parte de la entidad accionada, así como la solicitud de la medida cautelar constituyera una vulneración al debido proceso administrativo²⁴. Asimismo, advirtió que la resolución de la UGPP No. RDP 028484 de 23 de septiembre de 2019 “fue debidamente motivada, en atención al cumplimiento de la providencia del 22 de agosto de 2019 del Tribunal Administrativo de Nariño, es decir, este acto no contiene una decisión autónoma capaz de vulnerar derechos fundamentales”²⁵. Por tal razón, dispuso no acceder a la solicitud de restablecer del pago de la mesada pensional “toda vez que obedece a una

decisión judicial debidamente proferida”.

1. En todo caso, el juez señaló que “la providencia del H. Tribunal Administrativo de Nariño de 22 de agosto de 2019, (...) no dispuso de manera expresa la suspensión de los aportes en salud, [y] tampoco se encuentra tal orden de manera expresa en la Resolución UGPP RDP 028484 de 23 de septiembre de 2019”²⁶. Así, estimó que la suspensión del servicio de salud sin ninguna alternativa “resulta atentatorio contra los derechos fundamentales de una persona de la tercera edad”²⁷.

1. Impugnación

1. Tanto el accionante como la UGPP impugnaron el fallo del Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta-.

1. La UGPP indicó que no podía dar cumplimiento al fallo de primera instancia. Al respecto, sostuvo que “la imposibilidad nace en el presente asunto porque sin haber prestación pensional que reportar en favor del accionante, tampoco habría mesadas sobre las cuales realizar los debidos descuentos a seguridad social en salud, función que además se encuentra en cabeza de FOPEP como pagador de la nómina de pensionados, competencia que desborda las asignadas por la Ley a esta Unidad”²⁸. Advirtió que la UGPP está encargada de administrar la nómina y realizar el reporte al Consorcio FOPEP de los actos administrativos que reconozcan un derecho pensional, motivo por el cual es el FOPEP el que realiza el pago como administrador fiduciario. Por ese motivo, solicitó revocar el fallo de primera instancia y vincular al proceso al FOPEP.

1. Segunda instancia

1. El 31 de enero de 2020, la Sección Primera, Subsección “A”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó el fallo de primera instancia. Al respecto, advirtió que “la actuación de la UGPP al adoptar la Resolución RDP 28484 de 23 de septiembre de 2019 es legítima puesto que, como era su obligación, dio cumplimiento a una decisión judicial”. Señaló que la decisión judicial fue adoptada en derecho y respecto de la cual el actor pudo ejercer su derecho de defensa al interponer el recurso de apelación. En igual sentido, puso de presente que la validez del reconocimiento pensional está siendo evaluada por el juez de lo contencioso administrativo, por lo que no hay cabida para emitir un pronunciamiento al respecto.

1. En cuanto a los argumentos de la UGPP, el Tribunal señaló que el accionante demostró estar en tratamiento de algunas patologías, por lo que se encontraba justificada la intervención del juez constitucional con el fin de evitar la materialización de un perjuicio irremediable. En ese sentido, señaló que la dificultad de las actuaciones administrativas no obstaba para lograr la protección de los derechos del accionante ante la amenaza de un perjuicio irremediable.

1. Actuaciones en sede de revisión

1. En auto de 25 de mayo de 2021, el magistrado sustanciador (i) ordenó al Tribunal Administrativo de Nariño remitir copia digital de la totalidad del expediente del proceso contencioso administrativo y (ii) requirió a la Sección Segunda del Consejo de Estado para que informara a esta Corporación acerca del estado actual del trámite del recurso de apelación interpuesto por el accionante en contra del auto del 22 de agosto de 2019, proferido por el despacho de la magistrada Ana Beel Bastidas Pantoja del Tribunal Administrativo de Nariño.

1. Respuesta del Tribunal Administrativo de Nariño: remitió copia digital del expediente del proceso contencioso administrativo, mediante correo electrónico del 3 de junio de 2021.

1. Respuesta de la Sección Segunda del Consejo de Estado: mediante oficio allegado por correo electrónico del 1 de junio de 2021, informó que el proceso se encuentra al despacho del consejero William Hernández Gómez para decidir desde el 16 de octubre de 2019.

I. CONSIDERACIONES

1. Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y en el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución Política, y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Procedencia de la acción de tutela

1. La Sala Cuarta de Revisión constata que la solicitud de tutela no satisface el requisito general de procedencia de legitimación en la causa por pasiva. Por ello, desde ya, anuncia que revocará las sentencias de instancia y, en su lugar, declarará la improcedencia de la solicitud.

1. Los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991 prevén que la acción de tutela se puede promover “contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar” y se dirigirá “contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental”.

1. La Corte ha señalado que “la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso”²⁹, para lo cual ha precisado que se debe “verificar que el accionado sea (i) quien efectivamente está poniendo en riesgo o afectando los derechos fundamentales de quien solicita el amparo, esto es, que quien está siendo identificado como desconocedor de las garantías ius-fundamentales del accionante, sea quien efectivamente incurrió en la conducta u omisión que se considera como vulneradora o (ii) sea la autoridad que, desde las funciones que legal y constitucionalmente le han sido encargadas, cuente con la posibilidad de desplegar una conducta que permita superar la situación de desprotección en que el actor aduce encontrarse inmerso”³⁰ (negrilla fuera del texto).

1. Estos requisitos que debe verificar el juez al estudiar la legitimación por pasiva ante una solicitud de tutela, cobran pleno sentido a la luz de lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política y del 23 del Decreto Ley 2591 de 1991, en la medida que en aquellas normas se establece que “[l]a protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo”, y que “[c]uando la solicitud se dirija contra una acción de la autoridad el fallo que conceda la tutela tendrá por objeto garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado anterior a la violación, cuando fuere posible”.

1. Estos requisitos apuntan a la materialización plena del principio de eficacia de la acción de tutela³¹, en el sentido de que el eventual fallo o sentencia de fondo que conceda el amparo contenga: (i) una decisión de amparo, (ii) una orden y (iii) que dicha orden tenga el potencial jurídico de lograr “garantizar al agraviado el pleno goce de su derecho, y volver al estado

anterior a la violación, cuando fuere posible". Es claro que una orden que no cuente con dicho potencial difícilmente logrará la protección eficaz del derecho fundamental.

1. Es por este motivo que la legitimación en la causa por pasiva en el proceso constitucional de tutela no es una legitimación ad processum, pues no se trata sobre la capacidad para obrar por sí mismo o mediante apoderado o representante legal, sino de una legitimatio ad causam y, por lo tanto, un presupuesto sustancial de la sentencia de fondo³².

1. No en vano la verificación de la legitimación por pasiva ha sido referida de manera constante como un requisito de procedibilidad del amparo, a la par de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, y no un mero requisito formal fácilmente verificable al momento de la admisión.

1. En concordancia con lo expuesto, si el juez constitucional encuentra que el accionado no cuenta con la habilitación legal o constitucional para desplegar una conducta que lleve a la protección del derecho o que cese la vulneración del mismo en relación con la pretensión de la solicitud de amparo, debe concluir que no existe legitimación en la causa por pasiva respecto de este³³.

2. Ahora, dado que la acción de tutela se guía por los principios de informalidad y de efectividad de los derechos fundamentales, este requisito de procedibilidad no debe ser aplicado con una rigurosidad tal que vacíe de contenido estos principios y dificulte la protección del derecho en cuestión.

1. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha precisado que,

"en virtud de la oficiosidad e informalidad que orientan el proceso de tutela, esta no puede ser denegada con base en argumentos de tipo formalista o en factores que pueden ser fácilmente superados por decisiones del juez constitucional, ya que, entre sus deberes se encuentra el de vincular al trámite de la acción, a todos aquellos que por disposición legal y

constitucional puedan resultar comprometidos en la afectación de los derechos fundamentales del accionante o de sus representados”³⁴ (negrilla fuera del texto).

1. De esta forma, antes de proceder a declarar la improcedencia de la acción de tutela³⁵ el juez constitucional debe velar por la debida integración del contradictorio, de manera tal que, de haber lugar a un pronunciamiento de fondo favorable a las pretensiones del accionante, las órdenes que allí surjan tengan la virtualidad de proteger de manera efectiva el derecho³⁶.

1. Pues bien, dicho lo anterior, la Sala advierte que el asunto bajo examen presenta una particular complejidad de cara al cumplimiento de este requisito. Esto, por cuanto, la acción de tutela no fue ejercida para cuestionar la constitucionalidad del auto del 22 de agosto de 2019 del Tribunal Administrativo de Nariño, por medio del cual se decretó la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos de reconocimiento y liquidación pensional solicitada en el proceso contencioso administrativo por la UGPP, sino que se empleó para solicitar que esta reanudara de manera transitoria el pago de la mesada pensional que fue suspendida, hasta tanto se resolviera el recurso de apelación interpuesto contra dicha providencia judicial.

1. En este sentido, entiende la Sala que el apoderado judicial del accionante no formuló la solicitud de amparo en contra de la decisión judicial contentiva de la medida cautelar del 22 de agosto de 2019, decretada por el Tribunal Administrativo de Nariño, y por virtud de la cual la UGPP suspendió el pago de las mesadas del tutelante. Por el contrario, pretende que el juez de tutela desconozca dicha orden judicial y, como consecuencia de ello, ordene a la UGPP reanudar el pago de la pensión. Así, de acceder a las pretensiones del tutelante se terminarían soslayando los efectos de una providencia judicial sin que se hubiere formulado una acusación específica y mínimamente fundamentada en su contra.

2. De esta forma, la Sala constata que existe falta de legitimación por pasiva en el presente

asunto y que ella es insuperable dada la particularidad del caso, como se pasa a explicar.

1. En primer lugar, la falta de legitimación surge del carácter de la conducta que genera el eventual desconocimiento de un derecho fundamental. En relación con este aspecto, el accionante afirma en la solicitud de tutela lo siguiente:

“Bajo esta premisa, podemos concluir que la tutela como mecanismo de defensa está llamada a prosperar, toda vez que [sic] accionada generó un perjuicio al señor CÁRDENAS SALAZAR al proceder a suspender el pago de la mesada pensional desde el mes de septiembre de 2019, desconociendo que con tal determinación se causa un perjuicio irremediable al accionante, pues, se [sic] bien es cierto se aduce dar cumplimiento a lo ordenado en el auto de fecha 22 de agosto de 2019, también lo es, que con tal determinación se atenta contra el mínimo vital no solo del accionante sino de su núcleo familiar.

Se incurre en una vía de hecho y en la violación al debido proceso, por cuanto la accionada procede al [sic] suspender el pago de la pensión, desconoce lo previsto en el inciso 8° del artículo 48 de la C.N. disposición esta que establece:

‘Sin perjuicio de los descuentos, deducciones y embargos a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse el valor de la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho’.

Adicional a lo anterior, se tiene que la suspensión de la nómina de pensionados generó como consecuencia, la suspensión en la prestación del servicio de salud, para el accionante colocándolo en grave peligro para su vida, pues se interrumpieron los distintos tratamientos que le venían realizando para prevenir un posible CA de próstata, y gastritis aguda que le fue diagnosticada”³⁷.

1. Como se puede apreciar, la formulación de la demanda no corresponde materialmente a una tutela contra una providencia judicial, con la respectiva carga de argumentación que ha exigido la jurisprudencia constitucional de manera uniforme y reiterada desde la Sentencia

C-590 de 2005 –frente a los presupuestos generales y específicos de procedibilidad-, puesto que aquello que pretende cuestionar el demandante es el cumplimiento que de una orden judicial realizó la UGPP. A pesar de esto, es claro que el presunto acto que podría dar lugar a comprometer los derechos fundamentales alegados es la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño de suspender el pago de la mesada pensional, como consecuencia de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la UGPP. Sin embargo, respecto de ella no se alega ningún defecto o vicio en particular. En efecto, el actor no estructura la pretensión de amparo con algún efecto sobre la medida cautelar, es decir, no solicita que se suspenda o se anulen los efectos del auto que la decreta, sino que se ordene a la UGPP reanudar el pago de la mesada y pagar las mesadas dejadas de cancelar. El texto de demanda es el siguiente:

“Solicito del señor Juez se tutelen como MECANISMO TRANSITORIO los Derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, vías de hecho, debido proceso y pago oportuno de la pensión de jubilación, ordenando a la Unidad Administrativa de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP – que en un término de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación del fallo, proceda a reportar a la nómina de pensionados al señor PEDRO ALFONSO CÁRDENAS SALAZAR con el consecuente pago de las mesadas dejas de cancelar, hasta que sea resuelto el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 22 de agosto de 2019, que decretó la suspensión de los efectos de las resoluciones RDP 018045 del 07 de mayo de 2007, PAP 8397 del 10 de agosto de 2010 y RDP 017451 del 30 de mayo de 2014”³⁸.

1. En virtud de lo anterior, es claro para la Sala que no existe legitimación por pasiva de la UGPP por cuanto:

1. (i) La conducta que genera el presunto perjuicio irremediable consiste en la interrupción en el pago de la mesada como consecuencia de la suspensión de los actos administrativos por medio de los cuales se le reconoció y reliquidó al accionante la pensión de vejez, y el sujeto activo de dicha conducta no fue la UGPP sino el Tribunal Administrativo de Nariño al decretar la medida cautelar mediante el auto de 22 de agosto de 2019. Además, en relación con esta

acción no se propuso la existencia de algún defecto o vicio que desconociera los derechos fundamentales del demandante.

1. (ii) Desde las funciones que legal y constitucionalmente le han sido atribuidas a la UGPP, esta no cuenta con la posibilidad de desplegar una conducta que permita superar la situación de desprotección en la que el actor aduce encontrarse inmerso, por cuanto incumpliría una orden judicial, sin una razón suficiente. Este incumplimiento podría hacer incurrir a la citada autoridad administrativa en sanciones por desacato³⁹ y al servidor público competente en posibles situaciones típicas⁴⁰ y constitutivas de faltas disciplinarias⁴¹.

1. Finalmente, (iii) la pretensión del demandante de ordenarle a la UGPP de reanudar el pago de la mesada pensional es jurídicamente imposible de cumplir sin afectar la fuerza vinculante de la medida cautelar dictada por el Tribunal, lo que demuestra que la conducta identificada por el accionante como vulneradora de sus derechos no es la génesis del presunto perjuicio que alega y la que tendría el potencial de generar dicha afectación no fue desplegada por la autoridad contra la que se dirige la demanda de tutela.

1. En segundo lugar, esta falta de legitimación por pasiva es insuperable en la medida en que la acción de tutela contra providencias judiciales precisa de una estructura y de la acreditación de unos requisitos que la solicitud bajo examen no contiene ni siquiera bajo una óptica tuitiva. Es decir, que la mera sustitución del sujeto pasivo en el presente asunto no podría evitar la improcedencia de la acción de amparo.

1. Al respecto, la Sala advierte que aun si en gracia de discusión se asumiera que se estuviera enfrente de un caso de tutela contra providencia judicial, la solicitud de amparo no cumpliría con los requisitos de procedibilidad exigidos para su procedencia contra providencias judiciales, por lo que el pronunciamiento de fondo sería inevitablemente improcedente. Ello es así por cuanto: (i) la pretensión del accionante no es que se deje sin

efectos el auto contentivo de la medida cautelar, sino que se ordene a la UGPP eludirlo y reanudar el pago a pesar de la existencia de una orden judicial que dispone lo contrario y (ii) el tutelante no fundamenta la solicitud de amparo en la existencia de un defecto en la providencia emitida por el Tribunal.

1. En consecuencia, no solo tendría el juez constitucional que corregir la determinación del sujeto pasivo de la acción en el presente caso, sino que también tendría que modificar la conducta que presuntamente genera el perjuicio irremediable para elaborar un cargo por vulneración al debido proceso en la expedición de una providencia judicial. Tal proceder no estaría razonablemente justificado en virtud del carácter informal de la tutela, ya que afectaría de manera desproporcionada el derecho al debido proceso de la contraparte afectada y de los principios de autonomía e independencia judicial, por cuanto el juez constitucional estaría conformando una solicitud de tutela de oficio. Esto es particularmente problemático dado el especial carácter que tiene la acción de tutela contra providencias judiciales, según lo ha precisado la jurisprudencia constitucional:

“A diferencia de los demás ámbitos de procedencia de la acción de tutela en los que prevalece el presupuesto de la informalidad, en tratándose del ejercicio de la acción de amparo contra providencias judiciales, este Tribunal tiene establecido que su valoración no procede de forma abstracta o general, esto es, derivado de la simple afirmación de que se ha presentado una irregularidad en el proceso. Por el contrario, la Corte ha establecido que, en este evento, existe una carga argumentativa por parte del interesado en la que debe exponer, a partir de parámetros constitucionales, el motivo por el cual la decisión judicial no supera un juicio de validez y, en caso de que el vicio haya sido planteado ante el juez natural, la razón por la cual el argumento expuesto por dicha autoridad tampoco supera tal escenario. Solo así se protegen elementos tan relevantes para el Estado Social de Derecho como son la autonomía e independencia judicial.

De esta manera, a juicio de este Tribunal, salvo que la violación iusfundamental sea evidente, el análisis por vía de tutela solo puede estructurarse si previamente se precisan por el interesado las circunstancias concretas que dan lugar a la afectación del derecho y se logra establecer su nivel de influencia en la decisión cuestionada, pues de esta forma se

entiende delimitado el campo de acción en el que le es posible actuar al juez constitucional, no solo en respeto de las esferas propias de los jueces ordinarios, sino también acorde con el carácter breve y sumario que caracteriza a la acción de amparo.

1. De lo transcrito se evidencia que la acción de amparo contra providencias judiciales requiere de una carga argumentativa específica, dada la tensión que existe entre los derechos fundamentales y los principios de autonomía e independencia judicial.

1. Finalmente, la Sala no puede desconocer que: (i) el actor ha ejercido los mecanismos de defensa judicial frente a la medida cautelar decretada en el proceso contencioso administrativo; (ii) que el objeto del proceso contencioso administrativo consiste en determinar la existencia y validez del derecho pensional del cual el accionante deriva el presunto perjuicio irremediable; (iii) que el recurso de apelación no ha sido resuelto a la fecha; y (iv) que no se observa de manera evidente una vulneración al debido proceso en el auto por medio del cual se decretó la medida cautelar -en los términos de la Sentencia T-242 de 2017 citada-. Estos elementos disuaden a la Sala de considerar que exista la necesidad de una intervención por parte del juez constitucional.

1. Así las cosas, la Sala encuentra que la falta de legitimación por pasiva en el presente asunto es insubsanable e insuperable y, por lo tanto, es preciso revocar los fallos proferidos el 3 de diciembre de 2019 por el Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá - Sección Cuarta- y el 31 de enero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera -Subsección A- para, en su lugar, declarar la improcedencia de la acción de tutela.

1. Síntesis

1. En el presente caso, la Sala encontró que la solicitud de tutela formulada por el accionante no cumple con el requisito de legitimación en la causa por pasiva de manera insubsanable e insuperable.

1. La Sala llegó a la conclusión de que la entidad accionada a quien se le atribuía la presunta generación de un perjuicio irremediable -la UGPP-, había actuado en cumplimiento de una orden judicial, por lo que, de existir el alegado perjuicio irremediable, la conducta que generaría la vulneración no sería el cumplimiento del fallo, sino la decisión judicial en sí.

1. Por lo anterior, la falta de legitimación por pasiva en la solicitud de tutela es insubsanable toda vez que, (i) la modificación de la parte pasiva por sí sola conllevaría inevitablemente a la improcedencia de la tutela, dada la estructura argumentativa de la demanda y (ii) la actuación que tendría que desplegar el juez constitucional para evitar dicha improcedencia desbordaría el uso razonable de las facultades constitucionales que le han sido otorgadas para proteger los derechos fundamentales, en la medida en que tendría que modificar la pretensión de la solicitud, la parte accionada y omitir la especial carga argumentativa que debe adelantar quien pretende atacar un providencia judicial.

1. Por las razones expuestas, la Sala consideró que era necesario revocar los fallos de primera y de segunda instancia para, en su lugar, declarar la improcedencia de la solicitud.

I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. REVOCAR los fallos proferidos el 3 de diciembre de 2019 por el Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá -Sección Cuarta- y el 31 de enero de 2020 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera -Subsección A- para, en su lugar, declarar IMPROCEDENTE la acción de tutela presentada por Pedro Alfonso Cárdenas Salazar en contra de la U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social – UGPP, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. LIBRAR, por Secretaría General, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

PRINCIPIO DE INFORMALIDAD DE LA ACCION DE TUTELA-Integración de la causa pasiva y del legítimo contradictorio (Salvamento de voto)

(...), la alusión a la legitimación ad processum y ad causam se fundamentó en consideraciones generales del derecho procesal, que no encuentran respaldo en las reglas que rigen a la acción de tutela. Por ese motivo, considero que no debieron referirse ni

aplicarse en la forma en que la providencia lo hace.

Referencia: Expediente T-8.109.973

Solicitud de tutela presentada por Pedro Alfonso Cárdenas Salazar en contra la U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP).

Magistrado sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones por las que me aparto de aquella aprobada por la Sala Cuarta de Revisión el 16 de septiembre de 2021.

1. La Sentencia T-313 de 2021 fue proferida con ocasión de la solicitud de amparo que Pedro Alfonso Cárdenas Salazar, una persona de 62 años. Vive en Yacuanquer (Nariño) con su madre de 80 años, un hermano agricultor y una hermana, ambos de 45 años, esta última tiene dos hijos de 8 y 7 años. Fue diagnosticado con hiperplasia prostática benigna, pinzamiento posterior L5/S1, liquen simple crónico, artritis piógena y síndrome del ojo seco.

Según su relato, laboró para el INPEC como dragoneante hasta el 30 de julio de 2008 y, vinculado a esa entidad, se pensionó el 7 de mayo de 2007 por resolución de CAJANAL, en aplicación del artículo 96 de la Ley 32 de 1986. En 2014, la pensión fue reliquidada hasta alcanzar \$1.162.703.

El 28 de noviembre de 2018, la UGPP presentó demanda en “acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante el Tribunal Administrativo de Nariño” y solicitó dejar sin efecto los actos administrativos de reconocimiento pensional (RDP 018045 del 7 de mayo de 2007, PAP 8397 del 10 de agosto de 2010 y RDP 017451 del 30 de mayo de 2014). También, su suspensión provisional y el del pago de la mesada. Pedro Alfonso Cárdenas Salazar, mediante curador ad-litem, se opuso.

Mediante providencia del 22 de agosto de 2019, el Tribunal decretó la suspensión provisional de los actos administrativos demandados. Al hacerlo señaló que la prestación fue reconocida sin tener en cuenta que el régimen de transición no era aplicable al actor y, así, el pago de la pensión afectaba el patrimonio público. El curador ad litem del actor apeló esa decisión, y el recurso se concedió en el efecto devolutivo en auto del 19 de septiembre siguiente.

Con ocasión de aquella decisión, el 23 de septiembre de 2019, la UGPP suspendió los efectos de los actos administrativos. El 15 de octubre de 2019 el recurso le fue repartido a la Sección Segunda del Consejo de Estado que, el 1° de junio de 2021, especificó que el proceso está al despacho a la espera de decisión desde el 16 de octubre de 2019.

El actor acudió a la acción de tutela porque considera que la actuación de la UGPP le genera un perjuicio irremediable. Atenta contra su mínimo vital y el de su familia, en desconocimiento del artículo 48 superior. También, adujo que representa un riesgo para su derecho a la salud, pues la suspensión del pago de la mesada pensional deriva en la interrupción del servicio de salud. Por ese motivo solicitó que por tutela se reanude el pago de su mesada.

Por su parte, la UGPP solicitó declarar improcedente esta acción de tutela. Argumentó que no cumple el requisito de subsidiariedad, pues (i) el recurso de apelación de la medida cautelar se concedió en el efecto devolutivo; (ii) la suspensión de los actos administrativos obedece al cumplimiento de una orden judicial; (iii) el acto que acata la decisión judicial puede atacarse, de manera principal, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la tutela no es el medio para controvertirla; (iv) no se demostró un perjuicio irremediable; (v) la tutela no procede para el pago de derechos económicos; (vi) acceder a las pretensiones atenta contra la sostenibilidad financiera del sistema; (vii) no se evidencia una vulneración al debido proceso; y (viii) no se evidencia afectación al mínimo vital al provenir de una orden judicial.

1. El 3 de diciembre de 2019, el Juzgado 42 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá amparó solo el derecho a la salud y ordenó reanudar el pago de los aportes al sistema de salud hasta que la decisión judicial sobre ello se adopte. No encontró que el inicio del proceso o la orden de suspensión lesionen el debido proceso. Advirtió que la decisión judicial solo previó la suspensión de la mesada y no de los aportes en salud.

Ambas partes impugnaron aquella decisión. El actor destacó que la mesada es su única fuente de ingresos, mientras la UGPP especificó que no puede pagar un aporte al sistema de salud que no esté asociado a una mesada pensional; la UGPP administra la nómina y reporta la información al Consorcio FOPEP que realiza el pago, como administrador fiduciario. La accionada pidió vincular al proceso al FOPEP.

Finalmente, el 31 de enero de 2020, la Sección Primera, Subsección "A", del Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó la decisión. Si bien la actuación de la UGPP al cumplir la decisión judicial es legítima, y sobre ella cursa un recurso de apelación, el actor demostró estar en tratamiento médico y su suspensión sí representa un perjuicio irremediable.

1. En relación con este asunto, la Sentencia T-313 de 2021 se concentró en el análisis de la procedencia de la acción de tutela. Específicamente, en el análisis de la legitimación por pasiva. Sobre el particular, la posición mayoritaria de la Sala de Revisión encontró incumplido aquel requisito. Lo anterior, en tanto la conclusión de que la entidad accionada a la cual se le atribuía la presunta generación de un perjuicio irremediable -la UGPP-, había actuado en cumplimiento de una orden judicial, por lo que, de existir el alegado perjuicio irremediable, la conducta que generaría la vulneración no sería el cumplimiento del fallo, sino la decisión judicial en sí.

Al respecto, la decisión destacó que el análisis de la legitimación no es formal, en búsqueda de la efectividad de la tutela. En esa medida, si el juez encuentra que el accionado no tiene habilitación legal o constitucional para desplegar una conducta para que cese la vulneración del actor, debe concluir que no hay legitimación. Lo que no obstaculiza que la persona siga vinculada al proceso, pero como tercero interesado.

En esas condiciones, la Sentencia destacó que la falta de legitimación por pasiva en esta solicitud de tutela específica es insubsanable. Esto lo explicó de la siguiente manera: (i) la modificación de la parte pasiva por sí sola conllevaría inevitablemente a la improcedencia de la tutela, dada la estructura argumentativa de la demanda y (ii) la actuación que tendría que desplegar el juez constitucional para evitar dicha improcedencia desbordaría el uso razonable de las facultades constitucionales que le han sido otorgadas para proteger los derechos

fundamentales. Tendría que modificar la pretensión, la parte accionada y omitir la especial carga argumentativa que debe adelantar quien pretende atacar una providencia judicial.

Bajo ese entendimiento, la posición mayoritaria de la Sala Cuarta de Revisión resolvió revocar las decisiones de instancia para, en su lugar, declarar improcedente esta solicitud de amparo.

1. Me aparto de esta decisión porque considero que en este asunto la acción procedía. No comparto la conclusión conforme la cual la UGPP no estaba legitimada por pasiva. Por el contrario, asumo que lo estaba como la autoridad estatal que expidió el acto administrativo que suspendió el pago de la mesada pensional del actor. Adicionalmente, concluyo que los demás requisitos de procedencia de la tutela se cumplen. Así, desde mi punto de vista, la Sala debió abordar el fondo de esta discusión, para negar el amparo.

Además, estoy en desacuerdo con algunas de las afirmaciones contenidas en la Sentencia T-313 de 2021, como con el hecho de no se haya pronunciado sobre la remisión tardía del expediente de la referencia a esta Corporación. Paso a explicar cada uno de mis planteamientos.

Primer desacuerdo. No comparto el análisis sobre la legitimación por pasiva

1. La decisión de la que me aparto en esta oportunidad consideró que el análisis de procedencia que hace el juez respecto de la legitimación por pasiva, como de los demás requisitos de procedibilidad apuntan a la “materialización plena del principio de eficacia de la acción de tutela”. A partir de esa premisa, la providencia destacó que “la legitimación en la causa por pasiva en el proceso constitucional de tutela no es una legitimación ad processum, pues no se trata sobre la capacidad para obrar por sí mismo o mediante apoderado o representante legal, sino de una legitimatio ad causam y, por lo tanto, un presupuesto sustancial de la sentencia de fondo”.

Para respaldar esta postura, la sentencia precisó que aquella “institución no es un presupuesto procesal de la demanda, sino un verdadero presupuesto material o sustancial de

la sentencia de fondo. La doctrina define la legitimación en la causa como ‘un presupuesto de la pretensión contenida en la demanda y de la oposición que a aquella formula el demandado, para que sea posible la sentencia de fondo, que resuelva sobre ellas [...] la legitimación en la causa (como el llamado por algunos interés sustancial para obrar) no es un presupuesto procesal, porque lejos de referirse al procedimiento al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés sustancial discutido en el proceso’ Hernando Devis Echandía, Compendio de Derecho Procesal: Teoría General del proceso (Bogotá: ABC, 1979), p. 234”.

En consecuencia, adujo en forma específica que “la verificación de la legitimación por pasiva ha sido referida de manera constante como un requisito de procedibilidad del amparo, a la par de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, y no un mero requisito formal fácilmente verificable al momento de la admisión”. Su incumplimiento obedece a que el juez encuentre que el accionado no tiene habilitación legal o constitucional para desplegar una conducta tendiente a la protección del derecho o a la interrupción de su lesión. Solo así puede concluir que no existe legitimación en la causa por pasiva. Resaltó también que, en vista de la informalidad de la acción de tutela, antes de declarar la improcedencia de la acción por falta de legitimación por pasiva, el juez debe orientarse por integrar el contradictorio.

Ahora bien, respecto del asunto concreto, la decisión refirió que el apoderado del actor, a través de la tutela de la referencia, no busca cuestionar la constitucionalidad del Auto del 22 de agosto de 2019 del Tribunal Administrativo de Nariño, que ordenó la suspensión del pago de la mesada. Por el contrario, se enfocó en que la UGPP reanudara aquel pago, hasta tanto se resolviera el recurso de apelación que estaba pendiente de definición. Así las cosas, en últimas, la posición mayoritaria de la Sala de Revisión especificó que lo que pretende es que la entidad administrativa desconozca la decisión del juez de lo contencioso administrativo. Lo anterior, además, sin formular una acusación específica contra la providencia emitida por el referido Tribunal.

La providencia de la que me separo adujo que la falta de legitimación surge del carácter de la conducta que genera el eventual desconocimiento de un derecho fundamental. Destacó que para el actor es el acto administrativo que suspendió el pago de su mesada pensional, pues considera que le generó un perjuicio irremediable sobre los derechos al mínimo vital y a

la salud, al comprometer su afiliación al sistema de seguridad social e interrumpir procesos clínicos relacionados con la prevención del cáncer de próstata. La sentencia destacó que aquello que pretende cuestionar el demandante es, en realidad, el cumplimiento que de una orden judicial realizó la UGPP.

La posición mayoritaria concluyó que “el presunto acto que podría dar lugar a comprometer los derechos fundamentales alegados es la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño de suspender el pago de la mesada pensional, como consecuencia de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la UGPP”. Pero llamó la atención sobre el hecho de que en relación con aquella no se alegó ningún defecto particular en el escrito de tutela. Por lo tanto, el actor no cumplió los requisitos de las acciones de tutela contra providencias judiciales.

Considerado lo anterior, la posición mayoritaria de la Sala de Revisión especificó que en este asunto la UGPP no tiene legitimación por pasiva. Argumentó su postura a partir de tres planteamientos:

- * La interrupción en el pago de la mesada es consecuencia de la suspensión de los actos administrativos que reconocieron y reliquidaron la pensión del actor. Tal conducta no tiene como sujeto activo a la UGPP, sino al Tribunal Administrativo de Nariño. Sobre la decisión de esta autoridad judicial el actor no planteó ningún defecto que lesionara sus derechos.

- * Entre las funciones legal y constitucionalmente atribuidas a la UGPP, no se encuentra ninguna que le permita desplegar una conducta para superar la presunta situación de desprotección del actor. Esto implicaría desatender una orden judicial, sin razón suficiente.

- * La pretensión del demandante tendiente a la reanudación del pago de la mesada pensional por parte de la UGPP no puede cumplirse sin afectar la fuerza vinculante de la providencia emitida por el Tribunal. Esto demuestra que la conducta de la entidad administrativa no es la génesis del perjuicio que alega.

Adicionó que en este asunto la falta de legitimación por pasiva es insuperable. Lo anterior, porque de convocar al Tribunal como vinculado, lo cierto es que la acción de tutela contra providencias judiciales tiene exigencias específicas con las que el escrito de tutela no cuenta. Entonces, la sustitución del sujeto pasivo no evitaría la improcedencia del amparo. Sostuvo que hacerlo, además, comprometería de manera desproporcionada el derecho al debido proceso de la contraparte. Propuso que, también se verían afectados “los principios de autonomía e independencia judicial, por cuanto el juez constitucional estaría conformando una solicitud de tutela de oficio”.

Si bien planteó que la acción de amparo contra providencias judiciales requiere de una carga argumentativa específica, la Sala también reconoció que el actor ejerció los mecanismos de defensa judicial respecto de la medida cautelar decretada por el Tribunal. Destacó que el recurso que interpuso para debatirla no había sido resuelto. La postura mayoritaria agregó que “no se observa de manera evidente una vulneración al debido proceso en el auto por medio del cual se decretó la medida cautelar”. Por ese motivo descartó la necesidad de intervención por parte del juez de tutela y consideró la falta de legitimación por pasiva como insuperable.

1. Me aparto de las consideraciones expuestas por esta providencia, tanto en lo que atañe a los fundamentos generales, como a las conclusiones sobre la legitimación por pasiva. Paso a exponer cada uno de mis reparos con la postura mayoritaria. Presentaré mis consideraciones sobre los planteamientos de la Sentencia. Luego, presentaré mi posición sobre el cumplimiento de la legitimación por pasiva.

1. Respecto de las consideraciones generales efectuadas por la Sentencia sobre la legitimación por pasiva, tengo dos reparos. Ambos llevan a destacar que el análisis de este requisito en tutela requiere un análisis formal, que no puede confundirse con el análisis material sobre el debate propuesto en el escrito de tutela.

1. El primero, se funda en el convencimiento de que, según la jurisprudencia, las instituciones jurídicas que informan el proceso en general no son aplicables a la acción de tutela sin más⁴³. El juez solo puede acudir a aquellas cuando examine y encuentre que son compatibles con el trámite especial previsto en el Decreto 2591 de 1991. Con fundamento en lo anterior, sostengo que los argumentos sobre la distinción entre la legitimación *ad processum* o *ad causam*, se incorporó al análisis sin determinar su compatibilidad con el trámite constitucional previsto en el Decreto 2591 de 1991.

Sobre ese particular, la decisión de la que me aparto se limitó a enunciar que “la legitimación en la causa por pasiva en el proceso constitucional de tutela no es una legitimación *ad processum*, pues no se trata sobre la capacidad para obrar por sí mismo o mediante apoderado o representante legal, sino de una *legitimatio ad causam* y, por lo tanto, un presupuesto sustancial de la sentencia de fondo”. No explicó las razones de sustentan esa perspectiva.

Sobre ambas categorías, esta Corporación en la Sentencia T-123 de 2016⁴⁴, pero en relación con un proceso de naturaleza civil, precisó que “la legitimación procesal es un elemento de la acción y (...) una condición indispensable para resolver sobre el fondo de la cuestión litigiosa, al punto de que su inobservancia como presupuesto procesal conduce a una sentencia inhibitoria (*legitimatio ad processum*). Por su parte, la legitimación en la causa, si bien no compromete la acción sino la pretensión, se constituye en una condición necesaria para que el operador jurídico pueda proferir una sentencia favorable, en cuanto que la persona convocada al proceso sea la llamada a responder por las distintas reclamaciones incoadas (*legitimatio ad causam*).” A su turno, el Consejo de Estado, explicó que “la legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la litis, es decir, se trata de un elemento sustancial relacionado directamente con la pretensión, (...) no constituye un presupuesto procesal (...) [sino] un presupuesto para la sentencia de mérito o de fondo, en otras palabras, es un requisito para que exista un pronunciamiento de fondo sobre la relación jurídico- sustancial juzgada. En ese orden de ideas, la ausencia de legitimación en la causa no genera la nulidad del proceso, lo que enerva es la posibilidad de obtener una decisión sobre el fondo del asunto.”⁴⁵

Tengo varios reparos respecto de la conclusión de la decisión de la que me aparto sobre la materia. Dada la naturaleza de aquellas dos dimensiones de la legitimación, a mi juicio, la

posición de la que me separo asumí que la legitimación por pasiva la ostenta quien está llamado por la ley a contestar las pretensiones de la demanda formulada en su contra (legitimatio ad causam)⁴⁶. No quien, de acuerdo con la Ley, esté capacitado para comparecer y participar en el juicio (legitimatio ad processum)⁴⁷. La providencia advirtió que la legitimación en tutela solo puede concebirse en la modalidad de legitimatio ad causam, es decir como un aspecto sustancial. No como la capacidad para actuar en el proceso, por ejemplo, a nombre propio o en representación del titular de los derechos, pues esta facultad se asocia más a la legitimatio ad processum.

En mi criterio, esta conclusión contradice la jurisprudencia de esta Corporación que, recurrentemente, ha precisado que la legitimación (i) de forma activa, se cumple cuando acude al amparo el titular de los derechos, en nombre propio, o a través de su representante legal, de su apoderado, de su agente oficioso, o del Ministerio Público⁴⁸; y (ii) de forma pasiva, cuando se dirige contra autoridades públicas o, solo en algunos eventos, contra los particulares⁴⁹. Al hacerlo, esta Corporación también refirió criterios meramente procesales para determinar la capacidad de una persona para comparecer al trámite.

Por ende, de cara a la jurisprudencia pacífica de esta Corporación sobre el particular, la exclusión de la dimensión puramente procedimental de la legitimación no encuentra respaldo alguno. Adicionalmente, dadas las subreglas fijadas por la Corte en materia de legitimación, la clasificación de las dimensiones de la legitimación se torna inocua e inoperante para definir la procedencia de solicitudes de amparo. En tal sentido, considero que tal clasificación no solo es insustancial en el asunto que se analiza, sino que no se deriva de lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991 y se aleja de las directrices fijadas por este Tribunal.

En suma, la alusión a la legitimación ad processum y ad causam se fundamentó en consideraciones generales del derecho procesal, que no encuentran respaldo en las reglas que rigen a la acción de tutela. Por ese motivo, considero que no debieron referirse ni aplicarse en la forma en que la providencia lo hace.

1. El segundo de mis reparos es que si bien la legitimación por pasiva implica una relación de la persona demandada con los hechos que soportan la acción de tutela, su verificación no puede llegar al extremo de analizar su responsabilidad efectiva en la vulneración de los

derechos. Considerar lo contrario, como lo hizo la providencia de la que me aparto conlleva a asimilar el análisis de procedencia formal de la acción de tutela, con el análisis sobre la existencia de la lesión, la responsabilidad en su configuración y la capacidad para conjurarla, como asuntos del debate de fondo.

A mi juicio, la procedencia formal de la tutela no depende de la vulneración de las garantías ius fundamentales. Este es un asunto que se reserva al plano del análisis del fondo de la causa constitucional y que solo debe efectuarse cuando estén acreditadas la legitimación, la inmediatez y la subsidiariedad. En esa medida, declarar la improcedencia de la tutela porque la entidad accionada no fue aquella que lesionó los derechos, es un desacierto metodológico del que me veo en la necesidad de apartarme.

1. Con fundamento en lo anterior, desde mi visión del asunto concreto, dadas las manifestaciones contenidas en la acción de tutela, para el promotor del amparo la autoridad pública que habría lesionado sus garantías era la UGPP. Esto independientemente de que sus manifestaciones y posición jurídica fuera acertada, o no.

En suma, desde mi perspectiva, la legitimación por pasiva sí se satisface, por lo que disiento del planteamiento de la posición mayoritaria de la Sala. La UGPP fue señalada por el actor como la autoridad que interrumpió los pagos. Es la entidad pública sobre la cual él reconoce la afectación. Es susceptible de ser llamada en una acción de tutela como una entidad pública implicada en los hechos que se denuncian, o como aquella que eventualmente debe coadyuvar en la solución del problema que se concreta con la lesión. En esa medida tiene vocación para ser convocada a este trámite constitucional.

La conclusión a la que llega el proyecto sobre la inexistencia de la legitimación por pasiva se deriva de argumentos relativos a la falta de responsabilidad de la UGPP, lo que implica un análisis de fondo. A mi modo de ver se traslapa la aproximación apenas formal de la procedencia, con análisis sobre la materia del debate. Considero que la decisión confunde ambos análisis y al hacerlo compromete la congruencia misma de la decisión.

En esas condiciones, me aparto de la decisión porque considero que la UGPP, como entidad pública que emitió el acto administrativo que suspendió el pago de la prestación pensional

del accionante, tenía legitimación por pasiva. Esto debido a que se trata de una autoridad estatal y está directamente involucrada en los hechos que sustentaron la acción de tutela.

Segundo. Los demás requisitos de procedencia se cumplieron, de modo que el amparo debió negarse y no declararse improcedente

1. La providencia de la que me separo en esta oportunidad concentró el análisis en la legitimación por pasiva. Al descartarla, no formuló consideraciones en relación con los demás requisitos de procedencia de la acción de tutela. Paso a exponer la forma en la que considero que aquellas exigencias fueron observadas por la acción de tutela y, de tal manera, era imprescindible abordar el fondo del asunto en discusión para negar la protección constitucional.

Sobre los requisitos de procedencia

1. En primer lugar, la tutela fue promovida por el titular de los derechos reivindicados y presuntamente lesionados por la conducta de la UGPP. Él acudió a la acción de tutela, para la defensa de sus propios intereses, a través de apoderado judicial. En vista de ello, tiene legitimación por activa.

1. En segundo lugar, la acción de tutela cumple el requisito de inmediatez. El actor identificó como el origen de la lesión a los derechos reivindicados la Resolución RDP 28484 del 23 de septiembre de 2019, que dio cumplimiento al Auto del 22 de agosto del mismo año. Aquel acto administrativo fue notificado el 18 de octubre siguiente. Menos de un mes después, el 15 de noviembre de 2021 acudió al juez constitucional. Por ende, formuló la solicitud de amparo en un término razonable.

1. En tercer y último lugar, según mi criterio el asunto también cumple el requisito de

subsidiariedad. El debate planteado por el tutelante se concentra en establecer si el acto administrativo que cumplió la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño de suspender el pago de la mesada pensional del tutelante.

Encuentro que ese requisito también está acreditado. Se trata de un acto administrativo de cumplimiento de una decisión judicial, para cuyo abordaje -contrario a lo manifestado por la UGPP- la parte activa no puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues los reparos no tienen relación con un exceso o una disminución de lo ordenado por el funcionario judicial. Así lo prevé el artículo 75 del CPACA, según el cual los actos administrativos que cumplen una orden judicial no son susceptibles de recursos “ni ante la administración ni ante la jurisdicción contenciosa administrativa”. En esa medida la tutela sí es el único medio de controversia con el que contaría el accionante.

1. En vista del cumplimiento de todos los requisitos de procedencia respecto de este asunto concreto, considero que la Sala no debió declarar el improcedente el amparo. A mi juicio, debió abordar el fondo del asunto planteado.

Sobre el análisis de fondo de este asunto

1. Finalmente, en lo que atañe al fondo del asunto, a pesar de que la acción de tutela es procedente, a mi juicio, resulta claro e incontrovertible que la UGPP al proferir el acto de cumplimiento de la decisión judicial, no desplegó la voluntad de la entidad.

Acató una orden judicial que le ordenaba suspender la mesada pensional del accionante. En esa medida, no es dable concluir que su conducta haya lesionado los derechos fundamentales del actor. No hay posibilidad de que cualquier afectación derivada del cumplimiento de la orden judicial en comento le sea imputable a la UGPP. Por lo tanto, al no existir vulneración de los derechos del modo en que el actor la percibe la tutela debe negarse, no declararse improcedente.

Ese fue el fundamento fáctico que llevó a los jueces de instancia a entender que la acción no solo era procedente, sino a identificar la necesidad de conceder el amparo.

1. Revisado el expediente de la referencia, a través del número de cédula del accionante, fue posible consultar los registros de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Conforme sus bases de datos, actualmente y desde el 1° de diciembre de 2020, el actor se encuentra afiliado al sistema de seguridad social en salud:

En esa medida, la lesión sobre el derecho a la salud del actor no se concreta en este asunto. Meses después de la decisión de suspender su mesada pensional, él optó por afiliarse a la EPS Sanitas, por lo que el riesgo de interrupción de los servicios de salud no es cierto ni real en su caso específico.

1. En consonancia con todo lo referido hasta este punto, creo que se imponía negar el amparo. Lo anterior, dado que no hubo compromiso de ninguno de los derechos reivindicados como consecuencia de la conducta de la UGPP.

Tercer desacuerdo. La providencia contiene afirmaciones que no comparto

1. Además de las referidas hasta este punto, la decisión de la que me aparto efectuó consideraciones que considero problemáticas y de las que debo apartarme. Están enfocadas en tres aspectos: (i) en los reproches al actor por no orientar esta tutela contra la providencia judicial del Tribunal Administrativo de Nariño, (ii) en la inconveniencia de la vinculación de dicho Tribunal, y (iii) en la valoración de la providencia proferida por esa sede judicial. Presentaré mis reparos sobre cada uno.

Sobre la necesidad de que el actor acudiera a la tutela contra providencias judiciales

1. Adicionalmente, me separo de la Sentencia T-313 de 2021 y de sus consideraciones específicas sobre la legitimación por pasiva porque consideró un desacierto cuestionar al demandante por no presentar la acción de tutela contra la providencia judicial proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño y no proponer los defectos en que esa sede judicial habría incurrido al momento de proferirla.

A mi modo de ver, los ciudadanos pueden acudir a la acción de tutela para la defensa de sus derechos, cuando lo estimen conveniente. El hecho de que la suspensión de la mesada pensional, según el demandante, pueda suponer una lesión a su derecho al mínimo vital y a la salud, no implica necesariamente que aquel deba entender que la decisión judicial que le dio origen incurrió en alguna conducta arbitraria y que, también, lesionara su derecho al debido proceso. El actor puede estar convencido de la integridad de la decisión, o de que el medio de controversia respecto de aquella era el recurso, que en efecto interpuso y que aún está pendiente por definir. En últimas, su desacuerdo fue la suspensión del pago de su mesada, antes de definir aquel recurso. De ahí que haya solicitado un amparo provisional, hasta que la autoridad competente definiera si mantenía o revocaba aquella decisión.

En esa medida, no comparto las consideraciones conforme las cuales la parte accionante erró al no cuestionar la decisión judicial por vía de tutela. Además de inmiscuirse en la estrategia de defensa de los derechos fundamentales adoptada por el actor, tales argumentos hacen una exigencia que contradice el principio de subsidiariedad, pues existe un recuso por definir sobre aquella providencia que hacía inviable acudir a la tutela para debatirla. Por ende, no comparto dichas manifestaciones contenidas en la decisión.

1. La posición mayoritaria, de la que me aparto, consideró también que en este asunto era inviable vincular al Tribunal Administrativo de Nariño. Entre otras, especificó que hacerlo (i) habría comprometido los derechos de la contraparte y (ii) lesiona los principios de autonomía e independencia judicial, porque el juez de tutela iniciaría una tutela de oficio.

No estoy de acuerdo con esos planteamientos. En primer lugar, la vinculación de terceros interesados en las acciones de tutela no compromete el debido proceso, siempre que otorgue la posibilidad de reclamar la nulidad de lo actuado en instancia, si la parte convocada lo considera relevante para el ejercicio de su derecho a la defensa. En segundo lugar, la vinculación no puede asumirse como la renovación de la acción de tutela, sino como la asunción del deber del juez, como director del proceso, de integrar el contradictorio en pro del restablecimiento efectivo de los derechos fundamentales.

En esa medida, el hecho de llamar al trámite constitucional a quienes pueden tener interés en él no puede significar que el juez tramite una acción de tutela de oficio y al margen del escrito de tutela. Esta visión expuesta por el proyecto resulta preocupante. Constituye un ataque a la posibilidad de efectuar vinculaciones en sede de tutela, que no comparto en absoluto, por el carácter público de la acción, que demanda un papel activo del juez en pro de la materialización de los postulados constitucionales.

Adicionalmente, la decisión no es clara en precisar cómo la vinculación del Tribunal Administrativo de Nariño puede atentar contra la independencia y la autonomía judicial, como lo señala. Ante la ambigüedad de este planteamiento, debo manifestar que el hecho de vincular a una autoridad judicial a un trámite de tutela no compromete aquellos principios. Para mí, los funcionarios judiciales pueden ser demandados a través de una solicitud de amparo, de modo que su participación en una acción de tutela es aceptada por el orden jurídico actual y resulta legítima⁵⁰. Por lo tanto, no compromete ninguno de aquellos principios, sino que los realiza en consonancia con la supremacía constitucional.

Sobre las consideraciones respecto de la decisión del Tribunal Administrativo de Nariño

1. Como quedó expuesto, para afianzar su conclusión sobre la imposibilidad de subsanar la falta de legitimación de la UGPP en este asunto concreto, la decisión de la que me aparto efectuó consideraciones relacionadas con la actividad del actor en el proceso contencioso administrativo que se adelanta y en el que se discute el reconocimiento de su pensión. Además, precisó que para la Sala de Revisión del auto emitido por el Tribunal Administrativo de Nariño no incurrió en ningún defecto que lesionara el debido proceso del tutelante. En esa medida, descartó la urgencia de la intervención del juez de tutela en el asunto.

Desde mi punto de vista, la posición mayoritaria, al presentar esos argumentos hizo conclusiones que exceden la presente acción de tutela y resultan contradictorias. Tales conclusiones se consolidaron al margen de los hechos y las pretensiones de la demanda, pese a que la decisión se refirió a ellas en forma recurrente.

De manera insistente la providencia sostuvo que la decisión del Tribunal no fue objeto de controversia o señalamiento alguno por parte del actor. Fue enfática en sostener que no podía valorar la providencia que originó la suspensión del pago de la mesada pensional del actor. Sin embargo, en contravía con sus propias manifestaciones al respeto, valoró de modo genérico si aquella determinación incurrió en algún defecto que lesionara el debido proceso, para concluir que no. A raíz de lo anterior, concluyó que la intervención del juez de tutela no era viable en este asunto. De tal suerte, como la posición mayoritaria de la Sala no encontró lesión al debido proceso, descartó la procedencia de la tutela.

Una vez más, la decisión de la que me aparto traslapó el análisis de procedencia formal y el de fondo, con lo que metodológicamente resulta una providencia confusa. Por ende, me aparto de la decisión.

Además, la Sala valoró la conducta de una autoridad judicial que no fue parte en este trámite constitucional. Con ello lesionó el debido proceso de los involucrados. Del Tribunal, en tanto refirió y valoró la providencia que emitió sin contar con ninguna de sus manifestaciones. Del accionante, porque a través de dichas aseveraciones esta Alto Tribunal emitió una apreciación sobre un asunto que además de que le era ajeno, en la actualidad, es objeto de debate en otra jurisdicción. Al hacerlo, pudo comprometer el criterio del juez administrativo o, eventualmente, de un juez de tutela que deba examinar aquella decisión. Por ese motivo, no acompaño la decisión.

Cuarto desacuerdo. La providencia pasó por alto que en este asunto la sentencia de segunda instancia fue remitida a esta Corporación en forma tardía

1. En el presente asunto se presentó una remisión tardía del expediente. La decisión de segunda instancia fue proferida en enero de 2020. No obstante, el expediente se remitió a la Corte solo el 15 de octubre de ese mismo año. Desde mi punto de vista, esta tardanza debió ser objeto de análisis y decisión por parte de la Sala de Revisión.

Según mi criterio, aquella demora no se explica por las restricciones asociadas a la declaración de la emergencia sanitaria por la pandemia generada por la propagación del Covid-19. Pese a coincidir, parcialmente, con el periodo en el que estuvieron vigentes, lo cierto es que, para marzo de 2020, cuando iniciaron dichas medidas, ya la autoridad judicial estaba en mora de remitir el expediente. Lo anterior, si se tiene en cuenta que el Decreto 2591 de 1991 dispone en su artículo 32 que “dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.”

Me aparto de la sentencia, en este aspecto porque pese a que para la postura mayoría que la profirió, ese aspecto no fue relevante, en últimas, versa sobre el incumplimiento de un deber legal del ad quem que debe ser investigado por las autoridades disciplinarias.

1. Visto el asunto desde esa perspectiva, me aparto por completo de la Sentencia T-313 de 2021 bajo la convicción de que la acción de tutela era procedente, pero la UGPP no lesionó los derechos fundamentales de la parte actora. En tal sentido, a mi juicio, era imperioso negar el amparo y no declararlo improcedente.

Fecha ut supra

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

1 El expediente fue escogido para su revisión por la Sala de Selección Número 4, por medio de auto de 16 de abril de 2021, notificado el 3 de mayo de 2021.

2 Tribunal Administrativo de Nariño, M.P. Ana Beel Bastidas Pantoja, Rad. 52001233300020180055700.

3 La situación fáctica descrita en esta sentencia se circunscribe a las afirmaciones que cuentan con respaldo probatorio recaudado en las instancias de tutela o en sede de revisión.

4 Cuaderno 1, solicitud de tutela, p. 3.

5 Cdno. 1, fls. 78-81. Ampliación de la solicitud de tutela.

6 Cdno. 1, fl. 90.

7 Cdno. 1, fl. 93.

8 Cdno. 1, fl. 97.

9 Cdno. 1, fl. 101.

10 Cdno. 1, fl. 107.

11 Cdno. 1, fl 1.

12 La demanda en el proceso contencioso administrativo sostiene que los actos administrativos demandados desconocen los artículos 1, 2, 6 y 121 de la Constitución. Lo anterior, por cuanto el actor no es beneficiario del régimen de transición que estipula el artículo 36 de la Ley 100 de 1993, en la medida que no tenía 40 años ni tenía cotizados 15 años de servicios continuos al 1 de abril de 1994, y, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, “para pensionarse por el régimen establecido en el Decreto 407 de 1994 y la Ley 32 de 1986, es necesario acreditar una de las condiciones de edad o servicios descritas en el artículo 36 de la Ley 100 de 1993” (cita de la sentencia de fecha 21 de septiembre de 2006, Magistrada Ponente, Ana Margarita Olaya Forero). Demanda de nulidad y restablecimiento del derecho presentada por la UGPP en contra de Pedro Alfonso Cárdenas Salazar. Expediente 52001233300020180055700. Documento digital recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional mediante correo electrónico del 3 de junio de 2021. Cdno. 3.

13 Cdno. 1, fl. 1.

14 Cdno. 3. Expediente de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Cuaderno de medida cautelar. Fls. 17-26.

15 Cdno. 1, fls. 17-24.

16 Cdno. 1, fl. 23.

17 Cdno. 1, fls. 64-66.

18 Cdno. 3. Expediente de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Cuaderno de medida cautelar. Fls. 37-44.

19 Cdno. 1, fls. 16 y 17.

20 Despacho del consejero William Hernández Gómez.

21 En respuesta al Oficio OPT-A-1688/2021 de esta Corte, por medio del cual se comunicó el auto de pruebas del 25 de mayo 2021 del despacho del magistrado sustanciador.

22 Cdno. 1, fl. 4.

23 Ibid.

24 Cdno. 1, fls. 129 y 130.

25 Cdno. 1, fl. 130.

26 Cdno. 1, fl. 131.

27 Ibid.

28 Cdno. 1, fl. 141.

29 Sentencia T-416 de 1997.

30 Sentencia T-379 de 2018.

31 Decreto Ley 2591 de 1991, art. 3.

32 Esta institución no es un presupuesto procesal de la demanda, sino un verdadero presupuesto material o sustancial de la sentencia de fondo. La doctrina define la legitimación

en la causa como “un presupuesto de la pretensión contenida en la demanda y de la oposición que a aquella formula el demandado, para que sea posible la sentencia de fondo, que resuelva sobre ellas [...] la legitimación en la causa (como el llamado por algunos interés sustancial para obrar) no es un presupuesto procesal, porque lejos de referirse al procedimiento al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés sustancial discutido en el proceso” Hernando Devis Echandía, Compendio de Derecho Procesal: Teoría General del proceso (Bogotá: ABC, 1979), p. 234.

34 Sentencia T-1223 de 2005.

35 La doctrina procesal sostiene que la falta de legitimación en la causa deviene en un fallo inhibitorio; no obstante, el parágrafo del artículo 29 del Decreto Ley 2591 de 1991 señala que “el contenido del fallo [de tutela] no podrá ser inhibitorio”. De ahí que la ausencia de este presupuesto sustancial de manera insubsanable e insuperable lleva a la declaratoria de improcedencia de la acción, no a un fallo inhibitorio.

36 Auto 071A de 2016: “Puede ocurrir que la demanda se entable contra un sujeto distinto a quien se le puede imputar la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, caso en el cual no debería prosperar la acción de tutela. Sin embargo, una vez se advierta de la situación, el juez tiene la facultad oficiosa, antes de resolver el asunto, de vincular a la persona o entidad contra la cual ha debido obrar el demandante”.

37 Cdno. 1, fl. 3.

38 Cdno. 1, fl. 4.

39 Ley 1437 de 2011, art. 241.

40 El Código Penal, artículo 414, tipifica, por ejemplo, el prevaricato por omisión, conducta que comete el servidor público que omite, retarda, rehúsa o deniega un acto propio de sus funciones. Adicionalmente, penaliza el fraude a resolución judicial (artículo 454) cuando una persona por cualquier medio se sustrae al cumplimiento de una obligación impuesta en aquella.

41 El Código General Disciplinario -Ley 1952 de 2019- prescribe como deber de los

servidores públicos cumplir y hacer cumplir las decisiones judiciales (artículo 38.1).

42 Sentencia T-242 de 2017

43 Sentencia T-162 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y Autos 270 de 2002 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), 228 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

44 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

45 Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Sentencia del 24 de octubre de 2013. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Radicación número: 68001-23-15-000-1995-11195-01(25869).

46 HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Ricardo. Legitimaciones Procesales. En: BASABE, Santiago. Las distintas dimensiones de la independencia judicial: comparando las cortes de justicia de Chile, Perú y Ecuador, Ruptura, N°56, 2012. p. 475.

47 Ibid. p.476.

48 Al respecto ver las sentencias T-116 de 2011, T-379 de 2011, T-521 de 2011, T-557 de 2012, T-049 de 2013, T-795 de 2013, T-866 de 2013, T-384A de 2014, T-305 de 2014, T-973 de 2014, T-766 de 2015, T-213 de 2016, T-576 de 2017, SU.698 de 2017, T-733 de 2017, T-009 de 2018, SU-123 de 2018, T-307 de 2018, T-001 de 2019, T-011 de 2019, T-153 de 2019, T-405 de 2019, T-234 de 2020, T-046 de 2021 y SU-092 de 2021.

49 Al respecto, ver las sentencias T-915 de 2012, T-065 de 2014, T-110 de 2014, T-192 de 2014, T-196 de 2014, T-305 de 2014, T-575 de 2014, T-599 de 2014, T-637 de 2014, T-638 de 2014, T-649 de 2014, T-650 de 2014, T-693 de 2014, T-733 de 2014, T-843 de 2014, T-846 de 2014, T-856 de 2014, T-907 de 2014, T-908 de 2014, T-910 de 2014, T-935 de 2014, T-937 de 2014, T-104 de 2015, T-016 de 2017, T-022 de 2017, T-561 de 2017, SU-585 de 2017, T-675 de 2017, T-683 de 2017, T-003 de 2018, SU-420 de 2019, T-229 de 2020 y T-373 de 2020.

50 Sentencia C-590 de 2005.