

T-893-14

Sentencia T-893/14

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

Requisitos formales (o de procedibilidad): (i) que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional; (ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela; (iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que esta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible y; (vi) que el fallo impugnado no sea de tutela. Requisitos sustanciales o de procedencia material del amparo: que se presente alguna de las causales específicas de procedencia, ampliamente elaboradas por la jurisprudencia constitucional: defecto orgánico sustantivo, procedimental o fáctico; error inducido; decisión sin motivación; desconocimiento del precedente constitucional; y violación directa a la constitución.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Improcedencia por cuanto no se cumplieron los requisitos de inmediatez y subsidiariedad

Referencia: expediente T- 4.453.581

Acción de tutela instaurada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social UGPP contra el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Yopal.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada María Victoria Calle Correa, y los magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Casanare, el ocho (08) de julio de dos mil catorce (2014), en única instancia.

I. ANTECEDENTES

De los hechos y la demanda.

1. La Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (en adelante UGPP) interpone acción de tutela contra el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal, por considerar que la autoridad accionada vulneró sus derechos constitucionales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. A través de auto del 27 de junio de 2014 el Tribunal Administrativo del Casanare vinculó al trámite de tutela a Nelly María Jaramillo Bedoya.

A continuación se sintetizan los fundamentos fácticos y jurídicos de la demanda en lo que interesa a la sentencia de revisión de tutela:

1.1. La señora Nelly María Jaramillo Bedoya inició acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra el oficio PABF CD 20104196 del 05 de abril de 2010, mediante el cual el Gerente del Patrimonio Autónomo Buen Futuro negó el reintegro del porcentaje deducido por concepto de aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la mesada pensional de la pensión gracia de la demandante, así como la cesación de descuentos por aportes a salud sobre la misma.

1.2. El proceso correspondió por reparto al Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal. En sentencia del 27 de enero de 2012 el Despacho

declaró la nulidad del oficio acusado, y ordenó a “Cajanal EICE en Liquidación cesar todos los descuentos que viene efectuando con destino al Fosyga, con cargo a la nómina que como pensionada se le hace a la señora Nelly Jaramillo Bedoya (...), para la financiación del sistema general de seguridad social en salud, salvo aquellas que cobija el art. 28 de la Ley 100 de 1993 en armonía con los art. 27 y 204 Ibidem”. Igualmente, condenó a Cajanal EICE en Liquidación a reintegrar a la demandante “los descuentos que se hayan aplicado a partir del 02 de febrero de 2007 con cargo a la nómina que la acredita como beneficiaria de la pensión gracia, salvo aquellas que cobija el art. 280 de la Ley 100 de 1993 en armonía con los art, 27 y 104 ibidem, debiendo ajustar su valor, con aplicación de la fórmula financiera prevista en la parte motiva de ese proveído”.

1.3. Contra la anterior sentencia Cajanal EICE en Liquidación no interpuso el recurso de apelación, por lo que quedó ejecutoriada el 20 de febrero de 2012. Mediante Resolución No. RDP 037268 del 13 de agosto de 2013 se dio cumplimiento el fallo, ordenando suspender el descuento por concepto de aporte para salud efectuado a la señora Nelly María Jaramillo Bedoya de su mesada pensional gracia.

1.4. En el escrito de demanda de tutela se asegura que el acatamiento de los fallos judiciales proferidos en contra de Cajanal EICE en Liquidación fue trasladado a la UGPP, por lo cual la citada Unidad profirió el acto administrativo que dio cumplimiento a la sentencia. Agrega que en la actualidad está a cargo de la UGPP reportar mes a mes al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional (en adelante FOPEP) el pago de la mesada pensional.

1.5. La entidad accionante señala que “La orden emitida por el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal es irregular, toda vez que desconoce la obligación legal contenida en las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, respecto de los aportes a salud en un 12% que se debe hacer a la mesada pensional de la señora Nelly María Jaramillo Bedoya, con destino al Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

1.6. En síntesis, la demanda argumenta que la sentencia acusada incurrió en defectos constitucionales, en abuso del derecho y en fraude a la ley por aplicación indebida del ordenamiento jurídico, pues con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se estableció de manera general que la cotización para financiar el Sistema General de Seguridad Social

en Salud sería del 12%. Añade, que “el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 en su inciso 4, dispuso que los pensionados del Fondo de Prestaciones del Magisterio, deberán aportar en los mismos términos de las leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, es decir en la misma cuantía de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

1.7. En relación con la procedencia formal de la acción de tutela la UGPP señala que se cumplen los requisitos de procedibilidad formal. En especial, sostiene que “debe ponerse en evidencia la particular situación de la entidad (Cajanal Eice) en el llamado estado de cosas inconstitucionales declarado por la Corte Constitucional en sentencia T-068 de 1998 y reiterada en la sentencia T-1234 de 2008, estado que perduró hasta la fecha de su extinción, puesto que nunca fue superado, situación que constituye una razón de fuerza mayor que permite flexibilizar el requisito de subsidiariedad como procedencia de la tutela, aunado al hecho que se trata de prestaciones periódicas; de otro lado, teniendo en cuenta la fecha de ejecutoria del fallo tutelado, ya caducó el término para interponer el recurso extraordinario de revisión, y de cara a lo anteriormente expuesto, no queda camino distinto a la presente vía constitucional”.

1.8. Con sustento en lo anterior, la entidad accionante solicita el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y en consecuencia, se deje sin efecto el fallo cuestionado y se ordene proferir una nueva sentencia en la que se disponga el descuento de los aportes al sistema de seguridad social en salud, de conformidad con el ordenamiento legal aplicable.

Intervención de las accionadas.

2. Por auto del 27 de junio de 2014 el Tribunal Administrativo del Casanare avocó conocimiento de la acción de tutela y dispuso la notificación a los interesados.

El Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión del Circuito de Yopal se opuso a la prosperidad de la acción de tutela. Manifestó que la providencia atacada aplicó el precedente trazado por el Tribunal Administrativo de Casanare para dichos asuntos. Indicó que la acción resulta improcedente en razón a que no se cumple el principio de inmediatez por cuanto han transcurrido más de dos años y cinco meses desde el momento en que se profirió la sentencia acusada. Finalizó señalando que la entidad demandada no hizo uso del recurso de apelación que tuvo a su disposición.

Del fallo de única instancia.

3. El Tribunal Administrativo de Casanare en sentencia del 08 de julio de 2014 declaró improcedente la tutela solicitada. Consideró que la acción no cumplía el requisito de subsidiariedad en tanto la demandada no agotó el recurso de apelación que tenía a su alcance. Además, expuso que no se satisface el requisito de inmediatez, pues “se ataca un fallo ejecutoriado en el mes de febrero de 2012, sin haberse ofrecido motivo fundado que haya impedido a Cajanal EICE, a su liquidador o a la sucesora procesal (UGPP) ahora constitucional, ejercer en tiempo razonable el medio de control; tampoco pueden predicarse respecto de dichas personas jurídicas públicas circunstancias excepcionales de debilidad de origen, inferioridad manifiesta u otras que se predicen, prueba a la vista, de algunos segmentos de la población dignos de protección reforzada”.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

4. Esta Corte es competente para conocer los fallos materia de revisión, de conformidad con lo determinado en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del auto de 06 de agosto de 2014 expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número 08 de esta Corporación.

a. Problema jurídico planteado.

5. De acuerdo con los hechos expuestos y las precisiones realizadas, corresponde a la Sala Novena de Revisión establecer si la presente acción de tutela es formalmente procedente para enjuiciar la presunta vulneración de los derechos fundamental invocados por la entidad peticionaria. En este sentido, la Sala deberá determinar si en el presente caso se cumplen los presupuestos procesales de la acción de tutela contra providencias judiciales. De encontrar procedente la acción la Sala estudiará el asunto de fondo.

6. Para dar solución al problema jurídico planteado la Corte Constitucional reiterará su jurisprudencia relativa a la procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales. Posteriormente, aplicará estas reglas para solucionar el caso concreto.

b. Solución del problema jurídico.

Procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de Jurisprudencia.

7. La Corte Constitucional, intérprete autorizada de la Constitución Política y guardiana de la integridad del texto superior (artículo 241 C.P.), ha desarrollado una sólida doctrina en relación con la procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, basada en la búsqueda de un equilibrio adecuado entre los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial -pilares de todo estado democrático de derecho- y la prevalencia y efectividad de los derechos constitucionales -razón de ser primordial del estado constitucional y democrático de derecho-. Este equilibrio se logra a partir de la procedencia excepcional de la acción, dentro de supuestos cuidadosamente decantados por la jurisprudencia constitucional[1].

8. Para esta Corporación, la acción de tutela contra providencias judiciales constituye un mecanismo idóneo para garantizar la primacía y efectividad de los derechos constitucionales, cuyo fundamento normativo-constitucional se encuentra en los artículos 86 de la Carta, que prescribe que la acción se orienta a proteger los derechos frente a cualquier autoridad pública, y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - parte del Bloque de Constitucionalidad-, que establece en cabeza del Estado la obligación de proveer un recurso efectivo para la protección de los derechos humanos[2].

9. La tutela contra sentencias cumple, además, una función indispensable dentro de un Estado Constitucional, como es la de unificar la jurisprudencia nacional sobre los derechos fundamentales[3]. Como se sabe, las cláusulas de derechos son especialmente amplias e indeterminadas[4], así que la precisión de su contenido por parte del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional asegura la vigencia del principio de igualdad en aplicación de las normas de derechos constitucionales, garantiza un nivel adecuado de seguridad jurídica, y asegura que los jueces cumplan con la obligación de propender por la justicia material, representada en la vigencia de los derechos inalienables del ser humano, cuando puedan verse afectados en el proceso de aplicación de la ley[5].

10. Por otra parte, la excepcionalidad de la acción garantiza que las sentencias judiciales estén amparadas adecuadamente por el principio de cosa juzgada que prescribe su inmutabilidad, y que los jueces conserven sus competencias, autonomía e independencia al

decidir los casos de los que conocen. En la preservación de estos principios adquieren un papel protagónico los requisitos generales de procedencia formal de la acción, subsidiariedad e inmediatez. El primero, asegura la independencia y autonomía judicial pues el peticionario sólo puede acudir a la tutela una vez haya agotado los mecanismos previstos por el sistema jurídico; el segundo, por su parte, evita que se dé una erosión muy acentuada de la seguridad jurídica y la cosa juzgada, pues preserva la intangibilidad de las sentencias ejecutoriadas, toda vez que, transcurrido un tiempo razonable no es posible que sean cuestionadas por un supuesto desconocimiento de derechos fundamentales. Por ello, se afirma que la cosa juzgada adquiere una dimensión sustancial: las sentencias se protegen en la medida en que aseguran no solo seguridad jurídica, sino un mínimo de justicia material.

11. En cuanto a la autonomía e independencia judicial y los eventuales problemas ocasionados por la intervención del juez constitucional en pronunciamientos de otras jurisdicciones, una sencilla consideración sobre la composición de la jurisdicción constitucional permite demostrar que se trata de temores infundados. De acuerdo con las disposiciones legales y constitucionales, la Corte ha distinguido entre la jurisdicción constitucional en sentido orgánico y en sentido funcional[6]. Desde el primer punto de vista, el único órgano que hace parte de la jurisdicción constitucional es la Corte Constitucional; sin embargo, desde el punto de vista funcional, todos los jueces de la república, individuales y colegiados, hacen parte de la jurisdicción constitucional cuando conocen de acciones de tutela, o cuando ejercen el control de constitucionalidad mediante la aplicación preferente de la Carta (excepción de inconstitucionalidad) en virtud del artículo 4º Superior.

12. La objeción según la cual la tutela contra sentencias afecta el orden jurídico por desconocer la posición de los tribunales de cierre de las jurisdicciones ordinaria y administrativa, y la independencia y autonomía del juez natural de cada proceso, se desvanece una vez se repara en el sentido funcional de la jurisdicción constitucional. La intervención de la Corte ante la eventual afectación de derechos constitucionales en los procesos judiciales adquiere pleno sentido si, por una parte, se asume su posición como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional pero, por otra, se entiende que su competencia se restringe a los asuntos de relevancia constitucional y a la protección efectiva de los derechos mencionados y no a problemas de carácter legal. Por ello, está

vedada al juez de tutela cualquier intromisión en asuntos puramente litigiosos, en la escogencia de interpretaciones legales constitucionalmente válidas; o, finalmente, en las amplias atribuciones del juez para la valoración del material probatorio, mientras su ejercicio se ajuste a la efectividad de los derechos constitucionales.

13. Dentro del marco expuesto, en Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Sala Plena de la Corporación señaló los requisitos formales (presupuestos procesales) y materiales (presupuesto de procedencia) de la acción.

14. Requisitos formales (o de procedibilidad)[7]: (i) que el asunto sometido a estudio del juez de tutela tenga relevancia constitucional[8]; (ii) que el actor haya agotado los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios, antes de acudir al juez de tutela[9]; (iii) que la petición cumpla con el requisito de inmediatez, de acuerdo con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; (iv) en caso de tratarse de una irregularidad procesal, que esta tenga incidencia directa en la decisión que resulta vulneratoria de los derechos fundamentales; (v) que el actor identifique, de forma razonable, los hechos que generan la violación y que esta haya sido alegada al interior del proceso judicial, en caso de haber sido posible y; (vi) que el fallo impugnado no sea de tutela[10].

15. Requisitos sustanciales o de procedencia material del amparo: que se presente alguna de las causales específicas de procedencia, ampliamente elaboradas por la jurisprudencia constitucional: defecto orgánico[11] sustantivo[12], procedimental[13] o fáctico[14]; error inducido[15]; decisión sin motivación[16]; desconocimiento del precedente constitucional[17]; y violación directa a la constitución[18]. En relación con las causales específicas de procedencia, ha manifestado la Corte que no existe un límite indivisible entre estas, pues resulta evidente que la aplicación de una norma inconstitucional o el desconocimiento del precedente constitucional pueden derivar en un irrespeto por los procedimientos legales; o, que la falta de apreciación de una prueba, puede producir una aplicación indebida o la falta de aplicación de disposiciones normativas relevantes para la solución de un caso específico[19].

16. De acuerdo con las consideraciones precedentes, para determinar la procedencia de la acción de tutela en contra de una sentencia judicial, es preciso que concurren tres situaciones: (i) el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad, (ii) la existencia

de alguna o algunas de las causales específicas establecidas por la Corporación para hacer procedente el amparo material y, (iii) el requisito sine que non, consistente en la necesidad de intervención del juez de tutela, para evitar la consumación de un perjuicio iusfundamental.[20]

c. Del caso concreto.

Del cumplimiento de los presupuestos procesales de la acción de tutela (procedibilidad formal) formulada contra la sentencia del Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Yopal acusada en el presente trámite.

17. En la medida que el cumplimiento integral de los presupuestos formales de procedibilidad es indispensable para el estudio de fondo de la solicitud de amparo, la Sala, de encontrar que algunos de ellos no es satisfecho en la demanda, declarará la improcedencia de la acción de tutela, sin entrar a estudiar los restantes presupuestos formales de procedencia. En esa dirección, la Sala abordará en primer término aquellos requisitos que evidencian, prima facie, mayores dificultades en su cumplimiento.

18. Realizadas las anteriores precisiones, pasa la Sala Novena de Revisión a efectuar el estudio formal de procedibilidad en el presente caso, analizando en primer momento la satisfacción de los presupuestos de subsidiariedad e inmediatez.

El agotamiento de los recursos judiciales ordinarios y extraordinarios y el requisito de inmediatez.

19. En el escrito de demanda la UGPP argumenta que en su caso, al estudiar el cumplimiento de los requisitos formales de procedibilidad, resulta pertinente flexibilizar el análisis de los mismos en cuanto Cajanal EICE en Liquidación soportó desde el año 1998 una problemática estructural que derivó en el estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-098 de 1998 y ratificado posteriormente en la sentencia T-1234 de 2008.

20. Bajo tal óptica, la demanda argumenta que (i) si bien el estudio de las solicitudes prestacionales con el objeto misional en pensiones fueron asumidas en su totalidad el 01 de diciembre de 2012 por la UGPP, la sustitución procesal y defensa judicial de Cajanal se

inició a partir del 12 de junio de 2013; (ii) “la mesada pensional, es una prestación económica que se causa periódicamente, por lo cual la vulneración continúa en el tiempo, empero, debe cesar de inmediato para garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional”; (iii) el estado de cosas inconstitucionales “constituye una razón de fuerza mayor que permite flexibilizar el requisito de subsidiariedad”; (iv) “teniendo en cuenta la fecha de ejecutoria del fallo tutelado, ya caducó el término para interponer el recurso extraordinario de revisión, y de cara a lo anteriormente expuesto no queda camino distinto a la presente vía constitucional”; (v) “si bien la sentencia (...) quedó en firme en el mes de febrero de 2012, lo cierto es que lo ordenado en esta, se traducirá en un aumento irregular de la mesada pensional de la señora Nelly María Jaramillo Bedoya, con lo cual se está transgrediendo la línea jurisprudencial y la Ley aplicable al caso”.

21. A su turno, en sentencia T-546 de 2014 la Sala Sexta de Revisión analizó un caso semejante al estudiado en la presente oportunidad, concluyendo que la demanda superaba los requisitos de subsidiariedad e inmediatez. La Sala consideró que el estado de cosas inconstitucional de Cajanal justificaba la falta de ejercicio del recurso de apelación en el proceso contencioso administrativo y la demora en la presentación de la acción de tutela contra el fallo allí cuestionado.

22. Al respecto, la Sala Sexta señaló que encontraba “probada la existencia de una circunstancia especialísima que privó a CAJANAL, hoy UGPP, de la posibilidad de agotar o utilizar todos mecanismos ordinarios de defensa establecidos por nuestro sistema normativo, lo cual está soportado en el estado inconstitucional de las cosas y el desorden administrativo existente en la entidad para la época en que se profirieron los fallos de tutela previamente referenciados, que no sólo comprometieron las respuestas a los derechos de petición, sino también la actividad procesal de dicha institución. Por tanto, en el caso en estudio, la Corte encuentra una justificación admisible que evitó que fueran agotados la totalidad de los medios ordinarios de defensa judicial con que contaba CAJANAL para impugnar los respectivos fallos y, en tal consideración, tiene por superado este requisito de procedibilidad en la presente acción de tutela”.

23. Seguidamente, indicó que “Para el caso en estudio se considera que la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante es permanente por tratarse del pago de prestaciones periódicas, lo anterior sumado a la situación especialísima derivada en que la

UGPP sólo asumió las funciones de defensa judicial de CAJANAL el 11 de junio de 2013, por lo tanto se observa que frente a la oportunidad de la tutela objeto de estudio no estamos en presencia de una desidia de la Administración sino ante la imposibilidad jurídica y material para interponer la acción en un término menor. || Igualmente, se debe tener en cuenta la grave afectación de los ingresos con los que se financia la prestación de los servicios de salud, por cuanto los aportes se destinan a financiar el sistema médico asistencial del afiliado pensionado, razones que explican el cumplimiento del requisito de inmediatez en el caso en estudio”.

24. La Sala Novena de Revisión no comparte los argumentos expresados por la UGPP en su escrito de demanda, ni las conclusiones a las que arribó la Sexta de Revisión en la sentencia T-546 de 2014. Por tanto, esta Sala se aparta de lo resuelto en la sentencia T-546 de 2014 en relación con la procedibilidad formal de la acción de tutela, por las siguientes razones:

El estado de cosas inconstitucionales de Cajanal EICE en Liquidación no justifica la falta de interposición del recurso de apelación frente a la sentencia cuestionada en sede de tutela, ni la demora en la presentación de la acción de amparo constitucional.

25. En criterio la Sala Novena de Revisión el estado de cosas inconstitucionales declarado frente a la situación de Cajanal en la sentencia T-098 de 1998 no justifica por sí sola la inacción judicial de la entidad, ni exculpa mecánicamente la responsabilidad de sus funcionarios en las conductas activas y omisivas que condujeron a la falta de interposición del recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia que ordenó a la entidad efectuar únicamente un descuento del 5% de la mesada pensional de la actora por concepto de aporte al sistema de seguridad social en salud.

26. De este modo, al verificar la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en la transición del administrador del régimen de prima media del ISS a Colpensiones, la Sala Novena de Revisión en Auto 110 de 2013 sostuvo que las medidas adoptadas en las sentencias T-068 de 1998 y T-1234 de 2008 representaban criterios orientadores importantes, los que se acogerían en dicho proceso pero con precisos matices. Así, mientras que en la sentencia T-1234 de 2008 la Corte entendió que debido a la situación estructural de Cajanal los jueces de tutela debían abstenerse de considerar la demora en la respuesta de las solicitudes pensionales como “una violación del derecho de petición susceptible de

amparo constitucional” y extendió el plazo de contestación de los mismos hasta la fecha que dispusiera la entidad, el Auto 110 de 2013 estableció que aunque Colpensiones tendría hasta el 31 de diciembre de 2013 para acatar las sentencias de tutela, se entendería en todo caso “vulnerado el derecho de petición” en los eventos en que se desbordaran los términos legales de respuesta.

27. En el Auto 110 de 2013, que envuelve una situación cercana a la padecida por Cajanal, esta Sala de la Corte aclaró que la decisión de suspensión parcial de sanciones por desacato allí tomada “no excusa la práctica inconstitucional en que habrían incurrido el ISS y Colpensiones, al abstenerse de responder en término los derechos de petición de sus afiliados y retardar el cumplimiento de las sentencias dictadas por los jueces de la República. Lo que interesa a la Corte en la presente causa, se reitera, es la protección de los derechos fundamentales de los usuarios del ISS en liquidación y Colpensiones, amenazados por las acciones y omisiones de estas entidades, sin perjuicio de los reproches de índole constitucional a que haya lugar en la sentencia de revisión, o las decisiones que en el ámbito de sus competencias tomen los respectivos órganos de control”. (Énfasis añadido)[21].

28. Entonces, el propósito del Auto 110 de 2013 fue (i) efectuar un reparto equitativo de cargas públicas y beneficios de acuerdo a las capacidades y necesidades de los usuarios de la entidad; (ii) facilitar la superación del bloqueo institucional padecido por los usuarios que se encontraban en condiciones de debilidad manifiesta, a través del otorgamiento de un trato preferente en su favor[22]; (iii) adoptar las medidas necesarias para lograr la superación definitiva de la situación de violación iusfundamental y alcanzar la normalización de operación de Colpensiones y; (iv) suspender solo parcialmente las sanciones por desacato a órdenes de tutela, con el único objeto de garantizar la priorización dispuesta en la providencia para la atención de los usuarios de Colpensiones. Lo anterior, (v) dejando a salvo la posibilidad de imponer sanciones por desacato frente al incumpliendo de los órdenes de prioridad establecidos en el Auto o las obligaciones estructurales fijadas por la Corte en sus diferentes providencias[23].

29. Así las cosas, para la Sala Novena de Revisión no resulta procedente avalar la desidia de las entidades estatales en el ejercicio de la función pública, ni la inacción judicial de las mismas, argumentando para ello la presencia de problemas estructurales. En particular,

frente a Cajanal esto no resulta admisible porque (i) la entidad tuvo cerca de una década para tomar las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-098 de 1998; (ii) la situación en que se sumió Cajanal fue producto de su propia negligencia, de modo que no puede alegar su propia torpeza y; (iii) medidas como el fortalecimiento de la defensa judicial de la entidad que hoy se observa a través de la diligente actuación de la UGPP debieron ser tomadas de forma oportuna. En suma, para esta Sala de la Corte (iv) eximir de toda responsabilidad a las entidades estatales y a sus directivos argumentando problemas estructurales, supone avalar las prácticas negligentes que generaron las aludidas dificultades e incentivar el abandono de la administración en la prestación diligente y adecuada del servicio público de seguridad social.

30. Por esa razón, la Sala estima que la existencia de un estado de cosas inconstitucionales en Cajanal EICE en Liquidación no justifica la ausencia de interposición del recurso de apelación contra la sentencia atacada en el presente trámite de revisión de tutela, ni exculpa la demora en la presentación de la acción de amparo constitucional.

31. Según consta en los antecedentes de la sentencia acusada, una vez notificada la demanda en debida forma la Caja Nacional de Previsión Social EICE en liquidación, por medio de apoderado presentó escrito de contestación el 11 de abril de 2011. En ella se opuso a las pretensiones, refirió que los hechos señalados por la demandante debían ser probados, expresó que se atendería a lo que resultara demostrado en el proceso y contravirtió los cargos propuestos en la demanda.

32. En ese sentido, para la Sala es claro que al momento de proferirse la sentencia por parte del juzgado acusado, Cajanal EICE en liquidación tenía conocimiento del proceso y contaba con la oportunidad de impugnar la misma. La conducta desplegada por el apoderado judicial de Cajanal vincula la sustitución procesal asumida por la UGPP, siendo esta circunstancia, en consecuencia, inoponible e irrelevante como elemento justificativo de la demora en la interposición de la presente acción de tutela.

La UGPP no ostenta la categoría de sujeto vulnerable. La presunta vulneración iusfundamental alegada por la UGPP carece de actualidad, pues la periodicidad de la pensión no es un elemento que se pueda predicar del obligado a satisfacer la prestación,

como elemento justificativo de su inacción judicial.

33. La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que la consagración de los requisitos formales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales parte de la premisa según la cual los medios ordinarios de defensa judicial previstos por el legislador son idóneos y eficaces, en términos generales, para la protección de todos los derechos, incluidos los de rango constitucional; asume el respeto de esos medios como una exigencia del principio democrático, en la medida que la Constitución concede al Congreso de la República la facultad más amplia de configuración del derecho procedimental; adopta un compromiso con el debido proceso en la faceta de juez natural y el principio de especialidad de jurisdicción, en cuanto en los trámites ordinarios se efectúa el más extenso debate probatorio y se concreta el contenido normativo de las disposiciones infraconstitucionales mediante el ejercicio interpretativo realizado por el respectivo órgano de cierre de cada jurisdicción y; establece un equilibrio entre los principios de cosa juzgada, autonomía e independencia judicial, y la protección privilegiada de los derechos fundamentales. Por ese conjunto de consideraciones, cuando la acción de tutela se dirige contra providencias judiciales su estudio debe realizarse con especial rigor.

34. Igualmente, atendiendo a los incisos 2 y 3 del artículo 13 y 229 superior, la Corte ha establecido que cuando la acción de tutela es presentada por personas merecedoras de especial protección constitucional, el juez debe (i) efectuar el análisis de procedibilidad formal bajo criterios amplios o flexibles dada la tutela reforzada que la Carta concede en favor de estos colectivos y, (ii) tomar en cuenta que aún dentro de la categoría de personas de especial protección constitucional existen diferencias materiales relevantes que rompen su horizontalidad y los sitúan en disímiles posiciones de vulnerabilidad que merecen distintos grados de protección. Lo anterior por cuanto estos colectivos han tenido que asumir cargas que se advierten profundamente desproporcionadas para quienes, paradójicamente, la Constitución ordena una especial protección.

35. En el presente caso, sin embargo, la UGPP no es un sujeto vulnerable que active la protección constitucional especial al momento de analizar el cumplimiento de los presupuestos procesales de la acción de tutela contra providencias judiciales. Por ello, no resulta procedente flexibilizar el análisis de procedibilidad.

36. Derivado de lo anterior, resulta pertinente resaltar que el carácter periódico de la pensión como elemento que otorga actualidad al reclamo pensional, ha sido predicado por la Corporación del titular del derecho a la seguridad social en tanto acreedor de esta garantía iusfundamental, no así del obligado a satisfacerla. Esta prerrogativa procesal ha sido establecida por la Corte Constitucional pues ha entendido que exigir “idénticas cargas procesales a personas que a causa de su avanzada edad soportan diferencias materiales relevantes frente a quienes no se encuentran en estado de vulnerabilidad alguno, puede resultar discriminatorio y comportar una infracción constitucional al derecho al acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones. Atendiendo a dicha realidad y a la obligación de analizar la procedibilidad de la acción de tutela en arreglo a las condiciones fácticas y normativas del caso concreto, la Corte Constitucional ha adoptado posiciones jurisprudenciales diferenciales en relación con las reglas formales de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales que buscan en última instancia el amparo de derechos de naturaleza pensional”[24].

37. Adicionalmente, al implementar la regla jurisprudencial diferencial de actualidad de la vulneración frente a reclamos de carácter pensional, el Tribunal ha tomado en cuenta que los beneficiarios de estas prestaciones son por regla general personas con importantes grados de vulnerabilidad en razón de su pérdida de capacidad laboral y el deterioro de sus condiciones de salud producto de los quebrantos propios de la tercera edad o de un estado de invalidez, lo que les impide realizar actividades económicas productivas que reviertan en la posibilidad de asegurar el mínimo vital en una de las etapas de la vida en las que se requiere mayor apoyo y protección social.

38. En el asunto bajo estudio, la UGPP no es titular del derecho a la seguridad social, no se encuentra reclamando el reconocimiento de una pensión ni es un sujeto de especial protección constitucional. De ahí que esta Sala de la Corte considere inaplicable en su caso la regla diferencial de protección positiva antes señalada, máxime si su reclamo se dirige a la salvaguarda de los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, presuntamente conculcados en el proceso judicial que finalizó con sentencia ejecutoriada hace más de 2 años y 5 meses.

El criterio de sostenibilidad financiera no resulta aplicable en el estudio de casos particulares.

39. Contrario a lo expresado por la Sala Sexta de Revisión en la sentencia T-546 de 2014 y por la UGPP, es posición de la Sala Novena de Revisión que los criterios de sostenibilidad no son aplicables en el análisis de casos individuales, pues los mismos están dirigidos al legislador y al ejecutivo en cuanto ordenadores del gasto público. Esta postura fue asumida por esta Sala de la Corte en la sentencia T-832A de 2013, en los siguientes términos:

“52. Tomando en consideración que el criterio de sostenibilidad financiera puede tener diferentes lecturas dependiendo de la concepción de política económica y economía política que se asuma, en el escenario del derecho a la seguridad social el artículo 48 superior hace recaer expresamente sobre el legislador la aplicación del mencionado criterio en tanto órgano de decisión política encargado de ordenar el gasto y configurar el funcionamiento del sistema de seguridad social. Para esta Sala de la Corte, el criterio de sostenibilidad no es aplicable por las autoridades judiciales en el análisis de juicios concretos (casos contenciosos concretos), pues las consecuencias sobre la sostenibilidad del sistema derivadas del costo de las distintas prestaciones han sido advertidas y calculadas previamente por el ejecutivo y el legislador en tanto competentes para planear y ordenar el gasto público, y quienes cuentan con los estudios sobre los ingresos y egresos del Estado, y las estadísticas y panorámica de asignación financiera del conjunto de obligaciones económicas del Estado a través del Plan Nacional de Desarrollo, la configuración del Presupuesto General de la Nación y los demás instrumentos pertinentes.

53. Y es que una posición en contrario implicaría que el juez de la causa concreta debería asumir funciones de planeación y ordenación del gasto público, contraviniendo el principio de separación de poderes, subordinando a criterios financieros la interpretación y aplicación del derecho, estableciendo mediante proyecciones matemáticas y económicas el costo del derecho para cada caso concreto, y procediendo a su protección o negación atendiendo a la disponibilidad presupuestal, previo análisis del cumplimiento del principio de priorización del gasto público social en el conjunto del Presupuesto General de la Nación. La Sala resalta que en el Estado de Derecho la función de los jueces de la República consiste en aplicar e interpretar el ordenamiento jurídico con el objeto de garantizar los derechos de las personas y servir de vía pacífica e institucionalizada para la resolución de las controversias”.

40. En línea con lo expuesto, la Sala Novena de Revisión precisó en la sentencia T-832A de

2013 que “el principio de eficiencia del sistema de seguridad social comporta para el legislador la obligación de construir disposiciones jurídicas claras, precisas, coherentes con el sistema y armónicas con la Constitución. Corresponde a los jueces aplicar el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución, inaplicar la legislación en los eventos en que sus preceptos quebranten abiertamente la norma suprema, e integrar el ordenamiento jurídico colmando los vacíos de regulación o salvando las contradicciones presentes en las cláusulas legislativas, de acuerdo con los principios protectores del derecho del trabajo y la seguridad social, entre ellos el de la condición más beneficiosa al afiliado o beneficiario de la seguridad social[25]. En ese sentido los eventuales costos financieros derivados de las carencias de regulación legislativa no pueden suponer un obstáculo para la función encomendada por la Constitución a los jueces de la República como intérpretes supremos del ordenamiento jurídico, máxime si la propia Carta garantiza la separación de poderes y establece que el Estado asegurará “la sostenibilidad financiera del sistema pensional” (Art. 48 C.P.) y “el derecho al pago oportuno (...) de las pensiones legales” (Art. 53 C.P.), lo que se traduce en la obligación para el ejecutivo y el legislativo, de disponer (en el marco de sus atribuciones) lo necesario para costear monetariamente el funcionamiento del sistema pensional y sufragar las prestaciones reconocidas administrativa y judicialmente[26].

41. En el presente asunto lo que se cuestiona precisamente es la interpretación de la normatividad efectuada por el juez contencioso administrativo, el cual ante las carencias de regulación del legislador frente al monto de los aportes a seguridad social en salud de los docentes beneficiarios de una pensión gracia, entendió que en virtud del principio de favorabilidad debía acoger la postura que estimó más provechosa para el pensionado, hermenéutica que esta Sala de la Corte se abstiene de enjuiciar en relación con su corrección o no, atendiendo a la falta de superación de los presupuestos procesales de la presente acción de tutela.

42. Entonces, para esta Sala de la Corte la revisión de asuntos alusivos a la restricción de derechos fundamentales bajo criterios de sostenibilidad financiera no es procedente en el análisis de casos particulares por las razones expuestas. Incluso si en gracia de discusión se aceptara la viabilidad de considerar el criterio de sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social en el examen de casos concretos, lo cierto es que (i) este es un aspecto de fondo cuyo análisis sólo sería posible una vez se hubieren superado los presupuestos

procesales de la acción de tutela, lo cual no ocurre en la presente ocasión y; (ii) una eventual indagación de una pretensión que buscara restringir facetas prestacionales de derechos fundamentales, debería realizarse bajo los cauces adecuados, esto es, atendiendo a los lineamientos de la prohibición de retroceso y del principio de reparto equitativo de cargas públicas y beneficios, en armonía con las capacidades y necesidades de cada quien[27], así como analizando el cumplimiento de las cautelas normativas del artículo 334 de la C.P. y de las demás disposiciones de la Carta (T-832A/13, f.j. 50 a 55).

Conclusión

43. En suma, en criterio de la Sala Novena de Revisión la injustificada falta de interposición del recurso de apelación por parte de Cajanal EICE o la UGPP frente a la sentencia de primera instancia del Juzgado Primero Administrativo de Descongestión de Yopal que condenó a la entidad a descontar de la pensión de la señora Nelly Jaramillo únicamente el 5% como aporte a seguridad social en salud, así como la tardanza en presentar la acción de tutela contra dicha providencia, conducen a la improcedencia de la acción de la referencia por el incumplimiento de los presupuestos procesales de subsidiariedad e inmediatez.

44. Para esta Sala de la Corte la alegación genérica y abstracta del estado de cosas inconstitucionales de Cajanal por parte de la UGPP, no representa una razón suficiente que exculpe por sí sola la falta de agotamiento de los medios ordinarios de defensa judicial (recurso de apelación) y la tardanza en la interposición de la acción de tutela contra la providencia atacada por vía constitucional en esta oportunidad (inmediatez).

45. Finalmente, la UGPP no demostró en el proceso de tutela una situación fraudulenta que incidiera en el juicio de inmediatez y subsidiariedad, aspecto que de haberse verificado habría podido conducir a una conclusión distinta frente a la procedibilidad de la acción. La entidad únicamente se refirió a situaciones de “abuso del derecho” y “fraude a la ley”, pero no allegó al expediente providencias disciplinarias o penales que acreditaran situación irregular alguna en este caso específico[28].

46. Por las razones expuestas, la Sala Novena de Revisión confirmará la sentencia de instancia dictada en el trámite de la referencia, que declaró la improcedencia de la acción de tutela.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- Confirmar la sentencia dictada en el asunto de la referencia por el Tribunal Administrativo de Casanare el ocho (08) de julio de dos mil catorce (2014) en única instancia, que declaró la improcedencia de la acción de tutela.

Segundo.- Ordenar que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Cfr. Sentencias T-006 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández), T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-231 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) relativas a la doctrina de la vía de hecho judicial; posteriormente, las sentencias SU-014 de 2001 (vía de hecho por consecuencia o error inducido) y T-1180 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy) (desconocimiento del precedente) llevaron a plantear la posibilidad de que se produjeran fallos judiciales que, sin ser arbitrarios y caprichosos llevaran a la vulneración de derechos fundamentales; finalmente, la doctrina de las causales genéricas de procedencia se establecieron los fallos T-441 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-462 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-771 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy) y T-949 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-701 de 2004 (Rodrigo Uprimny Yepes), doctrina que fue sistematizada por la sentencia de Sala Plena C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), que en esta ocasión se reitera.

[2] Cfr. Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[3] Sobre la función de la Corte en el ejercicio de la revisión de fallos de tutela, ver la sentencia C-018 de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y los autos A-034 de 1996 (M.P. José Gregorio Hernández) y A-220 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[5] Sobre la importancia de la unificación de la jurisprudencia constitucional y su relación con el principio de igualdad, ver sentencias T-292 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda), C-836 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-566 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[6] Cfr. Sentencias C-560 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y C-1290 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[7] Siempre, siguiendo la exposición de la Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[8] Cfr. Sentencias T-173 de 1993 (M.P. José Gregorio Hernández) y C-590 de 2005 (M.P.

Jaime Córdoba Triviño).

[9] Sobre el agotamiento de recursos o principio de residualidad y su relación con el principio de subsidiariedad cuando se ejerce la acción de tutela para controvertir un fallo judicial, ver sentencia T-1049 de 2008 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[10] Esta regla se desprende de la función unificadora de la Corte Constitucional, ejercida a través de sus Salas de Selección. Así, debe entenderse que si un proceso no fue seleccionado por la Corte para su revisión, se encuentra acorde con los derechos fundamentales.

[11] Hace referencia a la carencia absoluta de competencia por parte del funcionario que dicta la sentencia.

[12] Cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o en los fallos que presentan una evidente y grosera contradicción entre los fundamentos y la decisión. (Ver, sentencia C-590 de 2005); igualmente, los fallos T-008 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-079 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[13] El defecto procedimental absoluto se presenta cuando el funcionario judicial se aparta por completo del procedimiento legalmente establecido. Al respecto, ver sentencias T-008 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), SU-159 de 2002 (Manuel José Cepeda), T-196 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-996 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas), T-937 de 2001 (Manuel José Cepeda).

[14] Referido a la producción, validez o apreciación del material probatorio. En razón a la independencia judicial, el campo de intervención del juez de tutela por defecto fáctico es supremamente restringido.

[15] También conocido como vía de hecho por consecuencia, hace referencia al evento en el cual, a pesar de una actuación razonable y ajustada a derecho por parte del funcionario judicial, se produce una decisión violatoria de derechos fundamentales, bien sea porque el funcionario es víctima de engaño, por fallas estructurales de la Administración de Justicia o por ausencia de colaboración entre los órganos del poder público. Ver, principalmente, sentencias SU-014 de 2001 (M.P. Martha Victoria Sáchica), T-1180 de 2001 (M.P. Marco

Gerardo Monroy) y SU-846 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

[16] En tanto la motivación es un deber de los funcionarios judiciales, así como su fuente de legitimidad en un ordenamiento democrático. Ver T-114 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[17] Se presenta cuando “la Corte Constitucional establece el alcance de un derecho fundamental y el juez ordinario aplica una ley limitando sustancialmente dicho alcance”. Ver sentencias SU-640 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y SU-168 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[18] Cuando el juez da un alcance a una disposición normativa abiertamente contraria a la constitución, sentencias SU-1184 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-1625 de 2000 (M.P. Martha Victoria Sáchica) y T-1031 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), o cuando no se aplica la excepción de inconstitucionalidad, a pesar de ser evidente y haber sido solicitada por alguna de las partes en el proceso. Ver, sentencia T-522 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda).

[19] Cfr. Sentencia T-701 de 2004 (Rodrigo Uprimny Yepes).

[20] Cfr. Sentencia C-590 de 2005 (M.P. Jaime Córdova Triviño).

[21] En efecto, el Auto 110 de 2013 buscó (i) efectuar un reparto equitativo de cargas públicas y beneficios de acuerdo a las capacidades y necesidades de los usuarios de la entidad; (ii) facilitar la superación del bloqueo institucional padecido por los usuarios en condiciones de debilidad manifiesta a través del otorgamiento de un trato preferente en su favor y; (iii) adoptar las medidas necesarias para lograr la superación definitiva de la situación y la normalización de operación de Colpensiones.

[22] Es por ello que la suspensión parcial de sanciones por desacato tomada en los Autos 110 y 320 de 2013 y 259 de 2014 tuvieron como objetivo principal permitir el cumplimiento de los órdenes de atención prevalente de los usuarios de Colpensiones, y buscó sólo tangencialmente la protección de los funcionarios de la entidad en tanto satisficieran las prioridades fijadas por la Sala.

[23] De hecho, en Auto 259 de 2014 esta Sala inició trámite incidental de desacato en

relación con el responsable de Colpensiones para confirmar o descartar su probable responsabilidad subjetiva en el incumplimiento de algunas órdenes dictadas por esta Corte. Esta decisión no habría sido posible si la Sala hubiera asumido una posición similar a la de la sentencia T-1234 de 2008.

[24] Sentencia T-832A de 2013.

[25] Una tesis en sentido semejante ha sido expresada últimamente por la Sala de Casación Laboral, la cual en múltiples sentencias ha manifestado su preocupación por la ausencia de un régimen de transición en relación con la pensión de invalidez, lo que la ha llevado a aplicar estrictamente los principios protectores de los derechos del trabajo y seguridad social. Al respecto pueden ser consultadas las sentencias 24280 del 5 de julio de 2005, 30581 del 9 de julio de 2008 y, en especial, la sentencia 39766 del 2 de agosto de 2011.

[26] Una consideración semejante fue expuesta por el Pleno de la Corte en la sentencia C-227 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda) al estudiar la demanda de inconstitucionalidad formulada contra la expresión “menor de 18 años” contenida en el inciso 2 del párrafo 4 del artículo 9 de la Ley 797 de 2003, contentiva de la pensión especial de vejez para los padres con hijo en condición de discapacidad, por estimar que se infringía el principio de igualdad (Art. 13 C.P.) en relación con las personas en condición de discapacidad mayores de edad. En el caso en comento el Ministerio de Hacienda se oponía a las pretensiones de la demanda argumentando que la extensión del beneficio pensional a los padres de personas en condición de discapacidad mayores de 18 años acarrearía un fuerte impacto económico al sistema pensional. Al resolver el caso concreto la Corte declaró la inexecutable del aparte atacado, y respondió a la objeción del Ministerio de Hacienda en los siguientes términos: “En este punto es importante precisar que el Legislador tiene un margen de configuración normativa en el desarrollo de los derechos en su dimensión prestacional, en lo relacionado con los ámbitos del derecho que se regularán y con los grupos que se pueden beneficiar inicialmente. Con todo, esta Corporación considera importante anotar que, en todo caso, ese espacio de configuración cuenta por lo menos con dos límites en relación con los sectores por beneficiar, a saber: primero, que la categoría para demarcar el grupo no puede responder a ninguno de los criterios sospechosos contenidos en el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución, a no ser que se persiga establecer una diferenciación positiva en favor de grupos tradicionalmente marginados o discriminados; y segundo, que

entre los grupos favorecidos se incluya a los que más requieren del beneficio, por su condición de debilidad, exclusión y vulnerabilidad (C.P., arts. 1 y 13). Precisamente, en este caso se excluyó de la prestación a uno de los sectores más vulnerables de la sociedad. || La Corte es consciente de que la determinación del ámbito de aplicación de un derecho tiene efectos económicos, tal como lo indica el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, ello no constituye per se un fundamento válido para que, una vez que el legislador adoptó la decisión de avanzar en la protección de las personas afectadas por una invalidez física o mental, en condiciones rigurosas y excepcionales, se excluya del beneficio a uno de los grupos de personas discapacitadas más débiles de la sociedad y más vulnerables dentro de la población objetivo definido por el propio legislador, cuya invalidez no les permite realizar de manera autónoma actividades básicas de supervivencia. || La Corte es consciente de que la determinación del ámbito de aplicación de un derecho tiene efectos económicos, tal como lo indica el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, ello no constituye per se un fundamento válido para que, una vez que el legislador adoptó la decisión de avanzar en la protección de las personas afectadas por una invalidez física o mental, en condiciones rigurosas y excepcionales, se excluya del beneficio a uno de los grupos de personas discapacitadas más débiles de la sociedad y más vulnerables dentro de la población objetivo definido por el propio legislador, cuya invalidez no les permite realizar de manera autónoma actividades básicas de supervivencia”.

[27] Sobre el contenido de este último principio puede ser consultado el Auto 110 de 2013.

[28] Al respecto se pueden consultar las sentencias T-218 de 2012 (M.P. Juan Carlos Henao), T-951 de 2013 (Luis Ernesto Vargas Silva) y T-373 de 2013 (Luis Ernesto Vargas Silva).