

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., diecinueve (19) de enero de dos mil veintidós (2022)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2022-0008-00
ACCIONANTES:	JOSÉ ANTONIO FORERO MAYORGA y Otros.
ACCIONADOS:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, MINISTERIO DEL TRABAJO y MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
VINCULADOS:	DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
ASUNTO:	AUTO ADMITE TUTELA

En atención al informe secretarial que antecede, y a que una vez revisado el expediente, se advierte que se han desplegado diferentes actuaciones dentro de este, por lo cual es necesario decidir diferentes aspectos que incumben al proceso, se trataran de la siguiente manera: *i.)* se hará referencia a los antecedentes y actuaciones procesales surtidas, *ii.)* se decidirá sobre legitimación en la causa por activa y por pasiva, y *iii.)* se decidirá sobre la admisión de la acción de tutela, así:

I. Antecedentes

Inicialmente debe señalarse que, las siguientes asociaciones: Confederación de Pensionados de Colombia, Federación Mixta de Pensionados de Antioquia, Federación de Pensionados de Santander, Federación Unitaria de Pensionados de Bolívar, Organización Colombiana de Pensionados, Asociación de Educadores Pensionados y Asociación de Pensionados; presentaron acción popular, en contra de la Presidencia de la República, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la cual, por acta de 25 de octubre de 2021, le correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera - Subsección B.

Dicha Corporación, mediante auto de 9 de noviembre de 2021, inadmitió la acción y concedió el término para subsanar la demanda. Mediante correo electrónico de 22 de noviembre de 2021, los accionantes allegaron la corrección.

Seguidamente, el Magistrado Ponente, en auto de 3 de diciembre de 2021, resolvió adecuar al trámite de acción de tutela, y remitió a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Bogotá, para reparto.

A continuación, el 10 de diciembre de 2021, la Confederación de Pensionados de Colombia, manifestó que harían uso de los recursos de “reposición y apelación”, y expresó, que la decisión no se encontraba disponible en la plataforma.

Después, el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, a través de auto 14 de diciembre de 2021, dejó sin efecto todas las actuaciones adelantadas en el proceso N°. 11001-33-35-025-2021-00397, ordenó reparto a los Juzgados Administrativos sede CAN, y la remisión al Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera - Subsección B, para que se continuara con el trámite.

Posteriormente, el 12 de enero de 2022, la Confederación de Pensionados, remitió correo en el cual manifestó desistimiento de los recursos presentados, y adecuó a la acción de tutela.

Continuando, el 13 de enero de 2022, el Juzgado 25 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá, remitió correo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, devolviendo correspondencia recibida.

Finalmente, la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través de correo electrónico de 17 de enero de 2022, remitió el proceso a la Oficina de Apoyo de los Juzgados Administrativos de Bogotá, para que se surtiera el reparto, siendo asignado al Juzgado 55 Administrativo del Circuito de Bogotá.

Conforme a lo anterior, esta instancia considera que atendiendo a que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, decidió sobre la adecuación del proceso a la acción de tutela, que si bien inicialmente se expresó que se presentarían recursos, lo cierto es que no fueron sustentados, y seguidamente se desistió de estos; por lo cual en virtud de los principios, de: celeridad, economía procesal y primacía del derecho sustancial sobre el procesal, se dará trámite a la acción de tutela a la mayor brevedad.

II. Legitimación en la Causa por Pasiva/Activa

En atención a la importancia que representan los temas de legitimación en la causa por activa y pasiva, en la acción de tutela, y a pesar de la informalidad que esta reviste, su ejercicio se rige por el debido proceso, lo que trae consigo que, se deban cumplir los requisitos, de: competencia, capacidad y debida integración del contradictorio.

Es así como, para observar la debida integración del contradictorio, se deben atender las figuras jurídicas de legitimación en la causa por activa y pasiva, de tal manera, que quien presenta las pretensiones o quien este llamado a reconocerlas, sean quienes realmente deben actuar como titular del derecho o de su contradicción; siendo así que, la parte representada (si la ley no permite hacerlo directamente), debe hacerlo a través de un profesional del derecho que obrara en procura de sus intereses, para lo cual, debe acreditar legitimación en la causa, como: apoderado judicial, representante legal o agente oficioso, de acuerdo al caso.

1. Legitimación en la Causa por Activa

Al estudiar la legitimación en la causa por activa en la acción de tutela, la Corte Constitucional en Sentencia N°. T-070 de 2018, indicó:

... Legitimación por activa: Con base lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991⁹, la Corte Constitucional ha concretado las opciones de ejercicio de la acción de tutela, para el que existe la posibilidad "(i) del ejercicio directo, es decir, quién interpone la acción de tutela es a quien se le está vulnerando el derecho fundamental; (ii) por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o, en su defecto, el poder general respectivo; y (iv) por medio de agente oficioso.

A su vez, al analizar a la legitimación en la causa de representantes de asociaciones, que buscan el amparo de los derechos fundamentales de los pensionados, en la Sentencia T-1025 de 2005, la Alta Corporación, afirmó:

En principio y salvo que en los estatutos de la respectiva Asociación estuviese prevista la facultad para representar judicialmente a sus

miembros o que específicamente la Asamblea adoptase la decisión de facultar al representante legal para actuar judicialmente en beneficio de los asociados, caso en el cual debe dejarse a salvo la posibilidad de que quien no quiera ser comprendido por esa acción así lo haga, **no cabe que las Asociaciones de Pensionados, motu proprio, actúen en sede de tutela en representación de sus miembros**. No obstante lo anterior, es posible que en determinadas circunstancias resulte admisible esa agencia oficiosa o actuación en nombre de los asociados.

(...)

Sin embargo, en el caso que hoy es objeto de revisión la situación es distinta. En ese sentido y a pesar de que junto con la demanda de tutela se aportó el poder especial otorgado al ..., así como copia de una Resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ... en la que figura el señor ... como presidente de ..., en criterio de esta Sala, dos son los problemas que presenta la debida acreditación de la legitimación por activa en el caso objeto de revisión:

(i) No están debidamente identificadas y determinadas las personas que presuntamente han sufrido vulneración de sus derechos fundamentales, asunto que no puede entenderse resuelto por la presentación de un listado de los miembros de la Asociación de Pensionados ... como anexo a la demanda de tutela. Esa identificación resulta necesaria en este caso, como quiera que el conflicto se centra en determinar si un beneficio convencional relacionado con el pago de los aportes a la seguridad social en salud, es aplicable a los pensionados de la empresa o no. Por esa razón, es claro que estamos, no frente al reclamo de un derecho cierto e indiscutible como en el caso de la sentencia T-607 de 1996, sino ante un derecho incierto y litigioso.

En este contexto, resulta necesario que se encuentre plenamente identificado cada uno de los supuestos afectados por la medida, así como su situación particular y específica frente al derecho debatido, lo que permitiría realizar un pronunciamiento de fondo[3].

(ii) En el mismo sentido, tampoco se acreditó que dentro de las atribuciones que tiene el representante legal de ... se encuentre la posibilidad de interponer acciones de tutela o de facultar a un apoderado judicial especial para que éste represente a los asociados en procesos de tal naturaleza. Cabe señalar que, en procesos como el que ahora es objeto de estudio, estas actuaciones deben tener por fundamento la autorización expresa de los pensionados que quieren ser representados dentro del proceso y vinculados por sus resultados o corresponder al ejercicio de específicas facultades que, en principio, deben estar consagradas en los Estatutos de la Asociación.

En ese sentido, no se trata de una consideración excesivamente formalista ni de un asunto irrelevante, como quiera que aceptar la representación de los pensionados así planteada podría llevar a que la solución adversa de la acción, impida que, eventualmente, alguno de los pensionados pueda demostrar la afectación real de sus derechos fundamentales por razón de la medida así tomada y la configuración de un perjuicio irremediable que de manera excepcional haga procedente en ese caso particular y atendiendo a especiales circunstancias determinadas, el amparo tutelar.

Por estas razones, no es posible vincular mediante una decisión única a un grupo de personas no identificadas debidamente, que se encuentran en situaciones distintas y sobre las que no existe claridad respecto de sus condiciones particulares, sin que, además, se haya acreditado la facultad de representación para el presente asunto. Por tratarse de un supuesto de hecho distinto al que fue objeto de estudio en la sentencia de tutela a la que se

hizo referencia anteriormente y existir falencias en la acreditación de la legitimación del apoderado judicial para actuar en nombre y representación del grupo de pensionados de ..., no es posible acoger en esta decisión la posición asumida en sentencia T-607 de 1996. Negrillas y subrayas fuera de texto

De esta manera, en materia de legitimación en la causa por activa, para estar legitimado por parte de asociaciones de pensionados, se entiende se otorga dicha facultad al representante legal, por medio de los estatutos de la asociación o por la asamblea general, de manera que se entienda facultado para actuar judicialmente en beneficio de los asociados, y evitar que eventualmente estos, no puedan demostrar la afectación real de sus derechos fundamentales.

En el caso estudiado, no se cumplen con los presupuestos anteriores, atendiendo, a: *i.)* no se acreditó que los representantes legales de las asociaciones de pensionados, estuvieran facultados para actuar en representación judicial de sus miembros, *ii.)* no están debidamente identificadas y determinadas las personas que presuntamente han sufrido vulneración de sus derechos fundamentales, y *iii.)* no se probó que actuaran en condición de apoderado judicial, representante legal o agente oficioso de los pensionados.

Adicionalmente, a pesar de que en el escrito de tutela, acápite **“6. Individualización de situaciones concretas de transgresión del derecho o derechos que se consideran violados o amenazados”**, se señala a la señora Gladys Mora y al señor Libardo Salazar, como accionantes, dichas personas no firmaron la acción de tutela, ni aportaron poder para estar representados, por lo que no se tendrán como parte.

Por lo tanto, esta instancia entiende que la parte actora, está conformada, por los firmantes: José Antonio Forero Mayorga, identificado con cédula de ciudadanía N°. 19.068.581, Carlos A. Cañas Builes, identificado con cédula de ciudadanía N°. 70.031.996, Luz Gladys Mora Grosso, identificada con cédula de ciudadanía N°. 41.403.449, Alfonso Ahumada Barbosa, identificado con cédula de ciudadanía N°. 19.134.677 y José Munera Ortega.

2. Legitimación en la Causa por Pasiva

De otra parte, al examinar la legitimación en la causa por pasiva, la Corte Constitucional, en Sentencia T-1001 de 2006, definió:

En relación con la falta de legitimidad por pasiva, esta Corporación en la Sentencia T-416/97 M.P. José Gregorio Hernández, dijo lo siguiente:
(...)

La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material.

*Si bien la tutela se establece por la Constitución como un proceso preferente y sumario, con ello no se quiso consagrar un instrumento judicial carente de garantías procesales, en donde la brevedad y celeridad procesal sirvan de excusa para desconocer los derechos de las partes o de los terceros, de manera que en dicho proceso, como en cualquier otro, el juez debe lograr que la actuación se surta sin vulnerar los principios de legalidad y contradicción. **La identificación cabal del demandado es una exigencia que tanto la Constitución como del decreto 2591 de 1991 avalan. Según aquella, la acción de tutela se promueve contra autoridad pública y, en ciertos casos, contra los particulares por la acción u omisión que provoque la violación de los derechos fundamentales de las personas, y lo mismo señala el segundo estatuto.***

Y más adelante, en sentencia T-519 de 2.001 M.P. Clara Inés Vargas esta misma Corporación anotó que: "... cuando del trámite procesal se deduce que el demandado no es responsable del menoscabo de los derechos fundamentales del actor, no puede, bajo ninguna circunstancia, concederse la tutela en su contra. La legitimación por pasiva de la acción de tutela se rompe cuando el demandado no es el responsable de realizar la conducta cuya omisión genera la violación, o cuando no es su conducta la que inflige el daño.
Negritas y subrayas fuera de texto

En este orden de ideas, al tener que establecer el juez de tutela, quién está legitimado por pasiva en la acción, **en el caso evaluado**, se advierte que las pretensiones del accionante, se centran en controvertir actuaciones del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De otra parte, es necesario aclarar que, si bien en la acción de tutela, los accionantes la dirigen en contra de Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES y de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales - UGPP, al observar la naturaleza jurídica y las funciones de dichas entidades, estas se encargan de manera general de recaudar cotizaciones y realizar pago de pensiones, por lo cual, escapa de su órbita la competencia para definir políticas públicas y parámetros para el aumento de pensiones, siendo así que, no se configura respecto de ellas, legitimación en la causa por pasiva; razón por la cual, no serán vinculadas a la presente diligencia.

Precisado lo anterior, por reunirse los requisitos legales establecidos en los Decretos 2591 de 1991 y 1983 de 2017, en la acción de tutela instaurada por los señores José Antonio Forero Mayorga, identificado con cédula de ciudadanía N°. 19.068.581, Carlos A Cañas Builes, identificado con cédula de ciudadanía N°. 70.031.996, Luz Gladys Mora Grosso, identificada con cédula de ciudadanía N°. 41.403.449, Alfonso Ahumada Barbosa, identificado con cédula de ciudadanía N°. 19.134.677 y José Munera Ortega, en nombre propio, en contra del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la seguridad social, trato digno a personas mayores, igualdad, participación e integración comunitaria, acceso a la justicia y libre desarrollo de la personalidad; se admitirá la acción de tutela.

Así mismo, estudiada la solicitud de amparo, se considera necesario vincular al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Departamento Nacional de Planeación, y así se ordenará.

Por último, es necesario para dar trámite al amparo solicitado, requerir a los accionantes, para que en el término de dos (2) días, contados a partir del día siguiente de la notificación del presente auto, alleguen copias de sus cédulas de ciudadanía.

Por lo anterior, el despacho **dispone**:

PRIMERO.- ADMITIR la solicitud de tutela presentada por los señores José Antonio Forero Mayorga, identificado con cédula de ciudadanía N°. 19.068.581, Carlos A Cañas Builes, identificado con cédula de ciudadanía N°. 70.031.996, Luz Gladys Mora Grosso, identificada con cédula de ciudadanía N°. 41.403.449, Alfonso Ahumada Barbosa, identificado con cédula de ciudadanía N°. 19.134.677 y José Munera Ortega, en nombre propio, en contra del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y, no tener por accionadas, a: Administradora Colombiana de Pensiones – COLPENSIONES, ni a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP.

SEGUNDO.- VINCULAR al Departamento Administrativo de la Función Pública y al Departamento Nacional de Planeación.

TERCERO. - Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** por el medio más expedito, con entrega de copia de la demanda y sus anexos al **Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República**, Doctor Víctor Manuel Muñoz o quien haga sus veces, al **Director del Departamento Administrativo de la Función Pública**, Doctor Nerio José Alvis Barranco o quien haga sus veces, a la **Directora del Departamento Nacional de Planeación**, Doctora Alejandra Botero Barco, al **Ministro del Trabajo**, Doctor Ángel Custodio Cabrera Báez o quien haga sus veces y al **Ministro de Hacienda y Crédito Público**, Doctor José Manuel Restrepo Abondano o quien haga sus veces.

CUARTO.- REQUERIR a las accionadas y las vinculadas, para que en el término de **DOS (2) DÍAS**, contados a partir de la notificación del presente auto, **INFORMEN** a este juzgado sobre los hechos constitutivos de la acción, y alleguen los documentos pertinentes en ejercicio de sus derechos de defensa y contradicción, según lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- REQUERIR a los señores José Antonio Forero Mayorga, Carlos A. Cañas Builes, Luz Gladys Mora Grosso, Alfonso Ahumada Barbosa y José Munera Ortega, para que remitan copia de sus cédulas de ciudadanía.

SEXTO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** esta decisión a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial.

SÉPTIMO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** esta decisión por el medio más expedito a los accionantes.

OCTAVO.- INCORPORAR Y OTORGAR valor probatorio a los documentos adosados al escrito petitorio de tutela, obrantes en medio magnético.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Luis Eduardo Guerrero Torres
Juez
Juzgado Administrativo
055
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

f7ce7be64a8787c51343aad444d0f99c28d95aac27b6af528561ccbf5e727711
Documento generado en 19/01/2022 02:28:58 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>