



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Honorables

MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrada ponente: **ALEJANDRO LINARES CANTILLO**

E.S.D.

Referencia: expediente **D-14115**. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 307 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 *“Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”*.

Actor: **DIEGO ALEJANDRO URREGO ESCOBAR**

Asunto: Intervención ciudadana según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**; **WALTER PÉREZ NIÑO**, docente de la Facultad de Derecho, miembro del Observatorio y **CRISTHIAN CAMILO RODRIGUEZ MARTINEZ**, estudiante de la Universidad Libre y miembro del Observatorio, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según Auto del 1 de marzo de 2021, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

I. NORMAS DEMANDADAS

“LEY 1564 DE 2012”

(Julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 307. EJECUCIÓN CONTRA ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO. *Cuando la Nación o una entidad territorial sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasados diez (10) meses desde la ejecutoria de la respectiva providencia o de la que resuelva sobre su complementación o aclaración”.*

II. CARGOS DE CONSTITUCIONALIDAD.

El demandante solicita que se declare la exequibilidad condicionada de la expresión “la Nación” contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, en el sentido de entender que dicho vocablo comprende de manera amplia e incluyente, a todos los organismos y entidades que componen la Administración Pública, en los términos de los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, de acuerdo a los siguientes argumentos:

- Concebir que la expresión “la Nación” involucra únicamente a las entidades que hacen parte del sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, en los términos dispuestos en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998.

- La no aplicación interpretación amplia solicitada, constituye un trato discriminatorio sin justificación constitucionalmente válida, respecto a los demás organismos y entidades que integran la Administración Pública, en los términos de los aludidos artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998.
- La antedicha interpretación restrictiva del vocablo “la Nación”, instaura una desigualdad injustificada entre demandantes beneficiarios de las decisiones judiciales, en la medida que respecto a una misma entidad como Colpensiones, quien demanda igual pretensión ante la jurisdicción ordinaria podría ejecutar la sentencia inmediatamente cobra ejecutoria, y no así quien lo hace ante el contencioso administrativo, sin que tal diferenciación discriminatoria cuente con fundamento constitucional.
- La exegesis expuesta contraría abiertamente el derecho a la igualdad, mandato contenido en el artículo 13 de la Constitución Política y los principios de sostenibilidad fiscal y equilibrio financiero determinados en los artículos 334 y 339, en concordancia con los artículos 1, 2, 48, y 53 de la Carta Política.

III. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADADA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE

El Observatorio Constitucional considera que debe declararse la exequibilidad de la palabra “la Nación” del artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), con fundamento en los siguientes ocho puntos que se desarrollarán: 1. La diferencia entre la “Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional” y “La Nación”; 2. La conformación de la administración pública en Colombia y la diferencia entre entidades descentralizadas del orden nacional y las autoridades nacionales del sector central; 3. La libre configuración legislativa; 4. Sobre el derecho a la igualdad de trato en la norma demandada respecto de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional del sector descentralizado; 5. Respecto de la aplicación del principio de igualdad en relación con los ciudadanos que han sido amparados por una sentencia judicial; 6. La materialización del derecho fundamental la seguridad social y el mínimo vital; 7. sobre la vulneración de la sostenibilidad financiera y fiscal y 8. De la aptitud de la pretensión para lograr los fines planteados en la demanda.

3.1. La diferencia entre la “Rama Ejecutiva del Poder Público del orden Nacional” y “La Nación”

El artículo 38 de la Ley 489 de 1998 señala cuáles son las entidades que integran la Rama del Poder Público en el orden nacional, sin embargo, no establece un criterio para que se pueda señalar claramente cuál es el concepto de “La Nación”.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia¹ ha aclarado el alcance del término “Nación” en nuestra normatividad colombiana de la siguiente manera:

“En general nuestra normatividad ha reservado la palabra "Nación", en vez de la palabra "Estado", para hacer referencia a las autoridades centrales y distinguirlas de las autoridades descentralizadas. La Carta utiliza la palabra Nación cuando se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales, mientras que la palabra Estado denota en general el conjunto de todas las autoridades públicas” (negrilla fuera de texto).

En el mismo sentido la doctrina ha indicado:

“(…) [E]l Estado colombiano se define como medio institucional legítimo para la realización de los derechos de sus habitantes. Por su parte, la Nación, como fruto de la conjunción histórica de diversos factores sociales, culturales y geoespaciales, es una abstracción más compleja, que en la práctica se encuentra representada en sus

¹ Corte Constitucional. Sentencia C 221 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

intereses, patrimonio, cultura y bienes, por el Estado. Ahora bien, sin limitar su definición, en un sentido jurídico de representación, **el concepto de Nación coincide con la persona jurídica territorial del orden nacional, para ser diferenciada de personas jurídicas de otros niveles territoriales como el departamento, el municipio o el distrito**" (resaltado fuera de texto)².

Por su parte, Jaime Vidal Perdomo, sobre la "Nación" indica:

"Las autoridades centrales o poder central representan a la **Nación como persona jurídica** o como entidad encargada de prestar servicios a todo lo largo del país. Las autoridades locales pueden ser representantes de personas jurídicas o entidades administrativas de carácter regional y atienden a los servicios de índole local; en Colombia, los departamentos y los municipios son personas jurídicas, además de la Nación o Estado que también lo es y los funcionarios que están de frente de ellos son sus representantes"³.

Está claro que, cuando el legislador se refiere a la Nación lo hace en el sentido de referirse a las entidades del sector central que no cuentan con personería jurídica. Esto coincide con las entidades incluidas en el numeral primero del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Esta interpretación del término Nación, subyace como natural de la redacción de la norma, al punto que la misma Corte Constitucional lo ha entendido en la sentencia T-048 de 2019, traída por el mismo accionante. Por lo tanto, realizar la interpretación pretendida por el actor cambiaría el sentido teleológico de la norma, desconocería el desarrollo jurisprudencial y alcance normativo que se ha desarrollado desde 1998, todo ello con fundamento en los mandatos constitucionales.

3.2. La conformación de la administración pública en Colombia y la diferencia entre entidades descentralizadas del orden nacional y las autoridades nacionales del sector central.

La Carta estableció una estructura general del Estado por intermedio de las Ramas del Poder Público y organismos autónomos, a los que caracterizó, organizó, asignó competencias e indicó la manera con que interactúan con los poderes públicos. En ese sentido radicó en cabeza del legislador una amplia competencia en el artículo 150.7 para la organización de la administración pública estando facultado para crear, modificar, reglamentar o suprimir las distintas entidades de la Rama Ejecutiva⁴.

Particularmente la jurisprudencia constitucional ha clarificado que el Congreso tiene potestades para: i) diseñar los organismos que integran la administración nacional; ii) determinar el régimen jurídico de los trabajadores, contratación y adopción de medidas tributarias; y iii) Señalar las características definitorias por las entidades, como su independencia administrativa, técnica y territorial⁵

En consecuencia, la Carta Política faculta al Congreso para configurar y organizar el sector descentralizado por servicios. Para el caso, precisamente la Ley 489 de 1998 dicta las normas sobre organización y funcionamiento de las entidades del sector central y el sector descentralizado. El artículo 38, numeral primero de la misma Ley, indica los componentes del sector central en donde se encuentra: la presidencia, la vicepresidencia, los consejos superiores de la administración, los ministerios y departamentos administrativos, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica.

² Garay, K. (2018). Garantía de los derechos de la nación y del Estado: principios y postulados cimentadores. Disponible en <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/garantia-los-derechos-la-nacion-del-estado-principios-postulados-cimentadores/#:~:text=Ahora%20bien%2C%20sin%20limitar%20su,el%20municipio%20o%20el%200distrito>.

³ VIDAL, PERDOMO. JAIME. Derecho Administrativo. Legis. Bogotá.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-306 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C350 de 2004. MP. Álvaro Tafur Galvis.

De igual manera, el artículo en mención, en el numeral segundo indica que al sector descentralizado por servicios lo conforman: las empresas industriales y comerciales del Estado, las superintendencias y unidades administrativas especiales con personería jurídica, empresas sociales del Estado y empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, los institutos científicos y tecnológicos, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, y las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree la ley.

De aquí se puede establecer que no todos los componentes de la rama ejecutiva del orden nacional son iguales. La misma norma señala la diferencia entre el sector central y el descentralizado por servicios. En ese sentido, estos son diferentes en cuanto a su organización, estructura, fines y normas que los rigen. Por lo tanto, no se puede afirmar que es igual la Vicepresidencia de la República a una Empresa industrial y Comercial del Estado o incluso una Superintendencia sin personería jurídica a una superintendencia con personería.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es posible establecer una diferencia justificada en el trato legal entre las entidades del sector central y los del sector descentralizado por servicios del orden nacional. De la misma manera, se puede decir que cada una de las características también implica que no pueden ser tratados como iguales frente algunas situaciones como la que nos ocupa. De hecho, por su misma naturaleza ya hay una serie de normas que diferencia en trato jurídico entre estos tipos de entidades.

3.3. Libertad de configuración legislativa

La Corte Constitucional ha indicado que de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 2 de la Carta, el legislador goza de un amplio margen para expedir normas que regulen los procesos judiciales⁶. Basados en esta prerrogativa el Congreso de la República tiene las siguientes facultades:

- Crear o modificar procesos
- Establecer etapas
- El establecimiento de los recursos y medios de defensa, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos
- Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos
- La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta
- Los medios de prueba y
- Los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos⁷

Esta facultad de regulación establecida por la Carta, para regular la totalidad de los procesos judiciales, está limitada por la razonabilidad y la proporcionalidad de las medidas que adopte el legislador, de tal manera que tiene que estar acorde con las garantías constitucionales para que permitan la realización efectiva de los derechos sustanciales. Además, la Corporación ha indicado que esta prerrogativa del legislador no debe ignorar, obstruir o contrariar las garantías básicas previstas por la Carta⁸.

En este caso como en otros, el legislativo opto por establecer jurisdicciones a las cuales deben concurrir las entidades públicas para dirimir conflictos con particulares y entre otras entidades. Por lo tanto, es constitucional que, en litigios, por ejemplo, sobre

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-542 de 2010. M. P. Jorge Iván Palacio.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-552 de 1997. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

seguridad social, unos tengan que guiarse por la cuerda procesal de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral y otros por la jurisdicción contencioso administrativa, dependiendo de la calidad del demandante. Este tipo de diferencias son proporcionadas, razonables y ajustadas a la Constitución Política.

En conclusión, en el caso bajo estudio no puede traerse a colación una norma de otra jurisdicción (arts 1992 y 299 del CPACA) para argumentar la inconstitucionalidad de otra norma (art. 307 del GGP), toda vez que son regímenes procesales diferentes establecidos bajo la potestad reguladora del legislativo. De lo contrario, habría que entrar a cuestionar todas las diferencias en los trámites entre las distintas jurisdicciones.

3.4. Sobre el derecho a la igualdad de trato en la norma demandada respecto de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional del sector descentralizado.

La Constitución contempla la igualdad como un principio, valor y derecho⁹, incluido en varios artículos de la Constitución entre ellos el 13, 42, 53, 70, 75 y 209. Como pilar del Estado Social de Derecho se concreta en varias reglas a saber:

- Dar un mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, si no hay razones suficientes para darles un trato diferente;
- De dar un trato desigual a supuestos de hecho diferentes.
- Dar trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas,
- Dar un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común,
- Dar un trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y
- Dar un trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes¹⁰.

Para revisar el cumplimiento de estas reglas, además de revisar la afinidad entre la norma legal y la Constitución, también es preciso considerar el término de referente con el que se está comparando¹¹.

Ahora bien, para realizar el juicio de igualdad es necesario inspeccionar 3 componentes:

- Precisar si los supuestos de hecho se pueden comparar.
- Establecer si existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales
- Determinar si la diferencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada¹².

El nivel de intensidad del test depende de la naturaleza de cada caso. En esta oportunidad debe considerarse el test leve toda vez que se trata de medidas económicas o tributarias, a partir del cual este debe verificar:

- El fin empleado por la norma no esté prohibido por la constitución.
- El medio empleado no esté prohibido por la Constitución.
- El medio sea idóneo o adecuado para alcanzar el fin¹³.

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-053 de 2018. MP. Gloria Stella Ortiz.

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-239 de 2014 MP. Mauricio González Cuervo y C-015 de 2018 MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-335 de 2016. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-239 de 2014. MP. Mauricio Gonzales Cuervo.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-345 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz.

Así las cosas, centrando el juicio de igualdad al caso objeto de estudio, se debe indicar que:

- Las situaciones no se pueden comparar. Es decir, el trato dado para el pago de sentencias con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y el realizado con el Código General del Proceso, no se pueden equiparar dado que son dos regímenes procesales distintos que se guían por normas procesales particulares.
- No existe trato desigual entre iguales o igual entre desiguales, toda vez que la norma del Código General del Proceso se refiere a “Nación” como un conjunto de entidades que, como se ha visto, son distintas a las descentralizadas por servicios del orden nacional. Por otra parte, tampoco se puede pedir igualdad de trato respecto a dos regímenes jurídicos distintos, es decir, pedir la aplicación del trato del CPACA en el CGP.
- Si bien las situaciones no son equiparables, como se ha dicho. Se debe reiterar que según la libertad de configuración legislativa es posible establecer que los diversos asuntos se dirimían por distintas jurisdicciones atendiendo a las particularidades propias de cada juicio.

En particular, respecto del test leve de igualdad se puede concluir que:

- El fin de la norma demandada es legítimo. Busca el pago de las obligaciones ordenadas por los jueces, estableciendo algunas entidades que tienen un plazo mayor para el pago de las obligaciones.
- El medio establecido en la norma está protegido por la Constitución, para el caso de la inconformidad del actor, por la libertad de configuración legislativa.
- El medio idóneo es adecuado para garantizar el fin, toda vez que establece reglas para el pago de sentencias judiciales.

Es claro entonces, que no existe una vulneración en la igualdad de trato de las personas porque no hay una situación equiparable en la cual a dos entidades de similares características se les esté dando un trato diferenciado. Hay diferencias en la estructura de las entidades que no son iguales las entidades del sector central a las del sector descentralizado por servicios. Así como tampoco es posible alegar desigualdad respecto de las normas en dos regímenes como el procesal laboral y el contencioso administrativo porque de lo contrario no se podrían llevar juicios con las particularidades de cada norma procesal.

Con todo, aunque exista un trato diferente en la norma demandada entre las entidades de la Nación y la Rama ejecutiva del poder Público del orden nacional del sector descentralizado, este se encuentra justificada precisamente en las diferencias de la naturaleza de dichas entidades. Por lo tanto, no vulnera el derecho a la igualdad.

3.5. Respeto de la aplicación del principio de igualdad en relación con los ciudadanos que han sido amparados por una sentencia judicial.

El artículo 209 de la Carta indica que, uno de los principales fines de la función administrativa es conseguir el interés general y para ello parte de principios rectores como la igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Además de ello establece a la descentralización, la delegación y la desconcentración como mecanismo para su desarrollo¹⁴.

Particularmente sobre el principio de igualdad se encuentra la obligación del Estado, conforme a los mandatos constitucionales de otorgar la misma protección y trato a las personas, sin perjuicio de medidas diferenciadas¹⁵.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-306 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁵ Ibidem.

En este sentido, de aceptarse la tesis del demandante de que las situaciones derivadas del artículo 192 y 299 del CPACA y del 307 del CGP, generan desigualdad porque algunas personas deben esperar diez meses para el cumplimiento de la sentencia y las otras no, el remedio constitucional no sería equiparar a todos empleando la norma más desfavorable. Es decir, en aras a la igualdad no se debería aplicar a todos el término de espera de diez meses para el cumplimiento de la sentencia, sino suprimirlo para todos. Más, teniendo en cuenta que algunos casos tratan del derecho a la seguridad social, donde la tardanza en el pago puede provocar situaciones graves de vulneración del mínimo vital de las personas.

3.6. La materialización del derecho fundamental la seguridad social y el mínimo vital.

El artículo 48 de la Constitución establece el derecho a la seguridad social como un servicio público bajo la coordinación y control estatal conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. Además, es una garantía de carácter irrenunciable e imprescriptible¹⁶.

Herramientas internacionales como el Pacto internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre reconocen que la seguridad social asegura la dignidad humana por cuanto permite obtener medios de subsistencia o ejercer los derechos humanos frente a circunstancias como desocupación, vejez o incapacidad, que les privan de la capacidad física o mental.

En el ordenamiento interno, la seguridad social ha sido reconocida con un carácter fundamental relacionado con el mínimo vital, más aún cuando compromete derechos de personas que merecen protección constitucional por su estado de vulnerabilidad¹⁷.

Asimismo, del derecho a la seguridad social deriva el derecho a obtener una pensión que garantiza la satisfacción de necesidades más urgentes como la vivienda, la alimentación, los servicios públicos domiciliarios, la educación y la atención en salud¹⁸. En esa línea, la misma Corte Constitucional en la sentencia T-226 de 2018¹⁹ ha indicado que el reconocimiento formal de la pensión no es suficiente, sino que se requiere su materialización efectiva a través de la inclusión en nómina de los pensionados. En ese sentido la sentencia T-686 de 2012 ha señalado que:

“A la persona que ha cumplido con los requisitos legales para acceder a una pensión, debe garantizársele no sólo su reconocimiento, **sino su entrega efectiva**, en razón de que de nada le sirve al pensionado ser beneficiario de dicha prestación si no recibe el pago de la misma”.

Así, se debe tener en cuenta que la norma demandada permite a las personas acceder a su derecho a la seguridad social de manera más rápida y oportuna. Por lo tanto, la aplicación de la interpretación propuesta por la parte demandante, sin duda haría más gravosa la situación de aquellos que piden la realización efectiva del derecho a la seguridad social y el mínimo vital, y que además han tenido que pasar por un proceso judicial por el cual no deberían haber pasado.

La sostenibilidad fiscal, como bien lo advierte el artículo 334 de la Carta, en ningún caso debe afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. De allí también se podría concluir que, aunque se admitiera que existe un menoscabo financiero de la entidad, no sería excusa para violentar el derecho fundamental de la seguridad social de miles de personas.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-222-2018- MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-222-2018- MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-426 de 2018. MP. José Fernando Reyes Cuartas.

¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia T 226 de 2018.M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

3.7. Sobre la vulneración de la sostenibilidad financiera y fiscal

La sostenibilidad fiscal fue incorporada en la Constitución por intermedio del Acto Legislativo 03 de 2011, en el artículo 334 y esta: i) ayuda a alcanzar los objetivos del Estado Social de Derecho; ii) orienta a las ramas del poder público; iii) obliga a que el Plan de Inversiones y los presupuestos plurianuales contengan los recursos requeridos para su ejecución y; iv) conmina a ajustar el presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones²⁰.

La sostenibilidad fiscal está dirigida a disciplinar las finanzas públicas de tal manera que ayuda a reducir el déficit fiscal, limitando la diferencia entre los ingresos y los gastos públicos. No obstante, no es un fin en sí mismo considerado sino más un medio para la consecución de los fines del Estado. Asimismo, tampoco puede ponderarse con los principios constitucionales²¹.

La sostenibilidad fiscal, particularmente del sistema pensional, se encuentra fundamentada en el artículo 48 de la Constitución. A partir de allí se han establecido algunas reglas que prohíben en materia de seguridad social: i) la existencia de regímenes pensionales especiales o exceptuados; ii) el cálculo de la cuantía pensional con factores distintos de los que sirvieron para calcular el valor de la cotización; iii) el reconocimiento de derechos pensionales sin el cumplimiento de los requisitos y; iv) otorgar pensiones por un valor superior de 25 salarios mínimos legales mensuales vigentes, entre otras.

Además, este principio exige al legislador que las regulaciones que se hagan sobre el régimen pensional deben preservar el equilibrio financiero²². Ahora bien, según la misma constitución, bajo ninguna circunstancia alguna autoridad podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva²³.

En el caso objeto de estudio, se alegan las repercusiones económicas que presuntamente trae la norma demandada para Colpensiones afectando sus sostenibilidad fiscal y financiera. Sin embargo, no se demuestra que:

- Exista un daño económico a la entidad.
- Ese daño sea fruto de la norma, con exclusión a otras medidas necesarias, adecuadas y proporcionadas para la consecución de los fines de la entidad en el marco de la sostenibilidad fiscal.
- La norma afecte económicamente a otras entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional del sector descentralizado e implique para ellas un detrimento patrimonial de tal alcance que justifique la nueva interpretación de la norma.

Respecto del primer punto vale decir que, si bien se hace una explicación del número de procesos laborales y los costos, cuando se habla del monto pagado por intereses moratorios, aplicados en procesos ejecutivos en los años 2019 a 2020, no se hace una clara distinción en si estos corresponden a la totalidad de los procesos o a solo los ordinarios laborales, lo que no permite ver con claridad el daño económico sostenido por la parte demandante.

En segundo lugar, es evidente que el daño a la sostenibilidad no necesariamente se produce como consecuencia de la norma. En el escrito se reconoce que para el año 2020 el menoscabo de recursos se redujo de manera significativa por la aplicación del artículo 98 de la Ley 2008 de 2019. Lo que quiere decir que existen otras alternativas

²⁰ Corte Constitucional. Sentencia T 226 de 2018.M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia T 226 de 2018.M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²² Corte Constitucional. Sentencia C-110 de 2019. MP. Alejandro Linares Cantillo.

²³ Corte Constitucional. Sentencia C-110 de 2019. MP. Alejandro Linares Cantillo.

diferentes a decretar la exequibilidad condicionada de la norma, para lograr los fines de la entidad.

En tercer lugar, porque, así se lograra demostrar el menoscabo fiscal para Colpensiones y que este fuera fruto de la interpretación de la norma demandada, no se comprueba que esta también esté lesionando intereses o la sostenibilidad fiscal de otras entidades del sector descentralizado del orden nacional que también se encuentran regidas por el artículo impugnado. Así, entendiendo la sostenibilidad fiscal como un todo. No se justificaría, al tenor de este principio, realizar una interpretación que mejore las finanzas de una entidad como Colpensiones pero que menoscabe a las otras. Así, para justificar las pretensiones de la demanda se tendría que establecer que el artículo 307 del CGP afecta a todos los órganos del sector referido y que no existe otra alternativa para ese menoscabo que la exequibilidad condicionada de la norma, cuestión que no ha sido probada.

Sumado a lo anterior, no se encuentra que la norma altere las reglas de sostenibilidad en materia pensional toda vez que no está estableciendo regímenes exceptuados, permitiendo la pensión con factores por fuera de los que sirvieron de base de la cotización, favoreciendo la pensión sin los requisitos establecidos en otras leyes o permitiendo que las pensiones superen los 25 SMLMV.

3.8. De la aptitud de la pretensión para lograr los fines planteados en la demanda.

El actor indica que la interpretación de la norma deviene en una afectación a la sostenibilidad fiscal y al derecho a la igualdad. Ahora bien, en párrafos anteriores se ha indicado que ninguno de estos ha sido afectado. Sin embargo, para ahondar en las consideraciones del demandante, también es preciso examinar si lo pretendido es constitucionalmente proporcional para conseguir el fin establecido²⁴:

- La medida no es idónea, toda vez que no es determinante para conseguir el fin alcanzado. No se logra demostrar una relación directa entre coste fiscal como consecuencia exclusiva de la norma. Al grado que, como admite el demandante, los costos en 2020 se redujeron sin que el régimen normativo del CGP en materia de pago de sentencias hubiese variado.
- Tampoco es necesaria, toda vez que existen toda una serie de medidas para lograr la mejor gestión fiscal. Por ejemplo, tomando acciones para que las personas no tengan que acudir a los estrados judiciales o mejorando la gestión para el pago de sentencias en oportunidad.
- No es proporcionada en sentido estricto porque bajo la bandera de la sostenibilidad fiscal no se pueden restringir derechos fundamentales. En este sentido el pago de las sentencias 10 meses después de la sentencia compromete la efectividad de los derechos a la seguridad social y al mínimo vital entre otros de miles de personas.

3.9. Conclusiones.

Teniendo en cuenta lo anterior, se solicita a la Corte Constitucional desestimar las pretensiones de la demanda teniendo en cuenta que:

- No son equiparables las situaciones de los organismos que conforman Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional del Sector Descentralizado y los que integran la Nación. Es claro que, como lo indica la jurisprudencia constitucional, la “Nación” es un término que se utiliza en la normatividad para señalar a las autoridades centrales para distinguirlas del sector descentralizado.

²⁴ Se tomará como referencia el principio de proporcionalidad junto con sus subprincipios tomando como referencia los parámetros indicados en la sentencia C-296 de 2012. MP. Juan Carlos Henao Pérez.

Por ende, a la norma demandada no se le puede dar un alcance más allá del concepto pacíficamente establecido por el legislador.

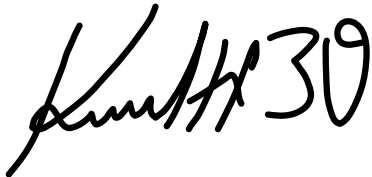
- Según la Ley 489 de 1998, la Rama Ejecutiva del Poder Público del Orden Nacional se divide entre entidades del sector central y aquellas del sector descentralizado. Cada una con características, fines, estructura y organización diferentes. Por lo tanto, sus normas deben atender a sus distintas características.
- En el marco de la libertad de configuración legislativa, es posible establecer una diferenciación en el trato legal entre los entes que conforman la Nación y aquellos que hacen parte de la descentralización por servicios. Esta diferencia incluye la capacidad del legislador de regular las jurisdicciones y procedimientos judiciales. En este sentido, en la norma en cita establece una clara diferenciación entre dos tipos de entidades que es proporcional y razonada precisamente por las particularidades de cada una.
- No existe vulneración del derecho a la igualdad en el asunto, teniendo en cuenta la evidente diferencia que existe entre entidades que conforman la Nación y aquellas que hace parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional del sector descentralizado. Al no ser iguales, no merecen un trato jurídico similar.
- La norma demandada busca un fin legítimo, que está amparado por la Constitución y es idóneo para garantizar el objetivo buscado.
- Tampoco existe vulneración al derecho a la igualdad entre las personas que obtuvieron fallos favorables dentro de la jurisdicción ordinaria y aquellos que los obtuvieron en la jurisdicción contencioso administrativa, ya que también se encuentra en situaciones jurídicas distintas, dirimidas por distintos regímenes. Ahora bien, si se aceptara que se encuentran en condiciones comparables, el juicio de igualdad tendría que amparar los derechos de las personas que tienen que esperar 10 meses para el pago de la sentencia judicial, eliminado esta norma para ponerlos en pie de igualdad con aquellos pueden interponer sin esperar el proceso judicial.
- En el caso particular, no se debe perder de vista que aceptar la interpretación del accionante puede afectar la materialización del derecho a la seguridad social y mínimo vital de miles de personas, muchas de ellas de especial protección constitucional que ya tuvieron que pasar por un proceso judicial. En ese sentido, deben primar los derechos fundamentales sobre la sostenibilidad fiscal.
- No se demuestra que la sostenibilidad fiscal de la entidad demandante se esté menoscabando por la norma demanda. Las cifras no son claras en la medida en que no hacen una distinción sobre si los montos pagados por intereses moratorios y los procesos ejecutivos de 2019 a 2020, obedecen a procesos ejecutivos laborales o a la totalidad de los procesos.
- Aún si se hubiese comprobado el detrimento de la sostenibilidad fiscal de la entidad, la norma demandada no es un elemento determinante para la producción del daño. Existiendo otros factores de gestión de la entidad.
- Aún si se hubiese demostrado que la norma ocasiona un menoscabo en la sostenibilidad fiscal de la entidad, lo cierto es que tampoco se demuestra que la misma situación se aplique para las otras entidades descentralizadas de la misma naturaleza. De hecho, la aplicación de la interpretación buscada por el actor podría hacer gravosa la situación de estas.
- No se logró determinar que la interpretación buscada fuera idónea para el fin buscado. Si como bien lo afirma el accionante, los costos para 2020 se redujeron.

Existen otras medidas que se pueden implementar sin que se lesionen los derechos fundamentales de los asociados.

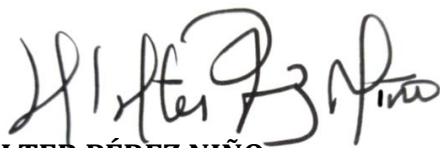
IV. PETICIÓN

Que se declare la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, en los términos establecidos en la norma. Es decir, manteniendo la interpretación en la cual “la Nación” es entendida únicamente como las instituciones del nivel central y excluyendo a las descentralizadas del orden nacional.

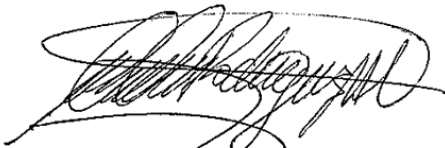
Atentamente,



JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN
Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Calle 8, 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.
Correo: jkbv@hotmail.com



WALTER PÉREZ NIÑO
Docente y Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Correo: walter.perez@unilibre.edu.co



CRISTHIAN CAMILO RODRIGUEZ MARTINEZ
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.
Correo: Cristhian-rodriguez@unilibre.edu.co