

JUZGADO SEPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA
D.E.I.P., dos de febrero de Dos Mil Veintiuno.

ASUNTO QUE SE TRATA

Se procede a resolver el recurso de reposición presentado dentro del proceso ordinario laboral - cumplimiento de sentencia promovido por LUZ MARINA MARTINEZ BARON contra: COLPENSIONES, previas las siguientes,

CONSIDERACIONES

Mediante providencia calendada 25 de septiembre de la pasada anualidad, este despacho judicial libró mandamiento ejecutivo en contra de la entidad demandada.

Para resolver lo planteado en el recurso por la parte pasiva, sea lo primero advertir, que una vez producida la sentencia ordinaria de índole condenatoria la normatividad aplicable por analogía (Art. 145 CPTSS) es la consagrada en el Art. 306 del Código General del Proceso, la cual contiene la orden de ejecución -en este caso- para el pago del retroactivo de la pensión de sobrevivientes e indexación, a la que fue objeto de condena la entidad demandada Colpensiones, contenida la misma en la sentencia de fecha 04 de julio de 2019, confirmada por la Sala Tercera de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de esta ciudad mediante sentencia del 20 de mayo de 2020.

Excepción de Inconstitucionalidad.

Quien apodera a la entidad demandada, peticiona *“con fundamento en el artículo 4° de la Constitución Política, se aplique excepción de inconstitucionalidad respecto de la expresión “la Nación” contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, con el fin de que dicho precepto se interprete armónicamente con la Constitución Política y los fines del legislador,...”*; cuyo fundamento descansa básicamente en la interpretación “restringida” que se efectúa a la citada norma, considerando vulnerada las normas del preámbulo y los artículos 2, 13, 48, 53, 334 y 339 de la carta política.

El artículo 4° de la Constitución Política de Colombia señala: *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.”*.

La figura de la excepción de inconstitucionalidad es una herramienta que se deriva del artículo 4° de la Constitución, cuya aplicación se da en caso de presentarse contradicción entre una norma legal y una norma constitucional, siendo aplicable esta última, toda vez que la aplicación se realiza con el fin de preservar las garantías constitucionales y sólo procede para resolver situaciones concretas o particulares, motivo por el cual, sólo la autoridad correspondiente puede hacerla efectiva y produce efecto inter-partes, es decir, para el caso en concreto.

Para ello, la jurisprudencia constitucional en Sentencia T-681 del 05 de diciembre de 2016, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio, ha expresado:

“5. Excepción de inconstitucionalidad.

5.1. La excepción de inconstitucionalidad se erige a partir del artículo 4° de la Constitución Política que establece que, cuando existen normas contrarias a la Constitución, se emplearan las medidas contenidas en la Carta Política debido a su superioridad jerárquica.

Esta Corporación ha sido enfática en que se trata de una facultad-deber que tienen las autoridades para inaplicar una norma y en su lugar hacer efectiva la Constitución, consolidándose como una suerte de control de constitucionalidad difuso. Sobre este aspecto, la jurisprudencia constitucional ha definido que *“es una facultad o posibilidad (o si se quiere, una herramienta) de los operadores jurídicos, en tanto no tiene que ser alegada o interpuesta como una acción; pero se configura igualmente como un deber en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales”*. En consecuencia, esta herramienta se usa con el fin de proteger, en un caso concreto y con efecto inter partes, los derechos fundamentales que se vean en riesgo por la aplicación de una norma de inferior jerarquía y que, de forma clara y evidente, contraría las normas contenidas dentro de la Constitución Política”.

En este sentido consiste en una eficaz herramienta jurídica-política de protección al principio de supremacía constitucional, garantizando (en el caso concreto) su jerarquía y materialidad dentro del sistema de fuentes del derecho.”.

En el caso examinado, la excepción de inconstitucionalidad propuesta en este caso está dirigida en la “presunta” contradicción del Art. 307 del Código General del Proceso, con las normas constitucionales del preámbulo y los artículos 2, 13, 48, 53, 334 y 339.

El cuestionado artículo 307 del Código General del Proceso, relativo a la EJECUCIÓN CONTRA ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO, proclama: *“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.”*.

Por su lado, las normas constitucionales señaladas son del siguiente contenido:

- El Art. 2º habla de los fines esenciales del Estado.
- El Art. 13 hace referencia al principio de la igualdad.
- El Art. 48 establece el derecho a la seguridad social.
- El Art. 53 regula los derechos fundamentales de los trabajadores, y consagra como obligación del Estado *“el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.”*.
- El Art. 334 señala el marco de sostenibilidad fiscal como derrotero dentro del cual el Estado debe intervenir a efectos de organizar su propia sostenibilidad económica.
- El Art. 339 hace relación al Plan Nacional de Desarrollo, como *“el documento que sirve de base y provee los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno. Su elaboración, socialización, evaluación y seguimiento es responsabilidad directa del Departamento Nacional de Planeación.”*.

Se divisa entonces que la normativa procesal del Art. 307 del Código General del Proceso, no se contrapone a ninguna de las citadas normas constitucionales, incluido el preámbulo de la Constitución, que como bien es sabido, en él se describe los motivos y propósitos de la declaración de la norma, denominada como ley suprema o carta fundamental del país. En ese sentido, el marcado Art. 307 señala que la “ejecución” de una sentencia condenatoria por suma de dinero a cargo de la Nación o una entidad territorial, sólo es viable después de 10 meses desde la ejecutoria del respectivo fallo.

Además, no hay que confundir el significado de la palabra Nación con la de Estado, empleada en la Constitución Política, y que de igual manera rotula el Art. 307 del Código General del Proceso, y para una mayor claridad, se trae a colación lo dicho por la Corte Constitucional en Sentencia C-221 del 29 de abril de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, donde se conceptuó:

“La palabra Estado y el reparto de competencias y de la titularidad de derechos entre la Nación y las entidades territoriales.

En algunas obras de doctrina constitucional y en derecho comparado, la palabra Estado es a veces usada para contraponer el Gobierno central a las entidades territoriales, autónomas o descentralizadas. Por ejemplo en España, la doctrina y la jurisprudencia constitucionales suelen denominar a las facultades de las autoridades centrales como competencias estatales para distinguirlas de aquellas propias de las Comunidades Autónomas. Así, en numerosas oportunidades, el Tribunal Constitucional de ese país se ha referido a la “distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” cuando quiere señalar cuáles son las atribuciones propias de las autoridades centrales y cuáles son aquellas de las entidades autónomas. Sin embargo, en el constitucionalismo colombiano no se puede hacer esa asimilación, ya que 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. Así, el artículo 182 de la Constitución derogada ordenaba a la ley determinar “los servicios a cargo de la Nación y de las entidades descentralizadas”. Ese lenguaje se ha mantenido en la Constitución de 1991, pues 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. Por ejemplo, el artículo 288 establece que corresponde a la legislación orgánica territorial establecer “la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales”. Igualmente, el artículo 356 sobre situado fiscal distingue entre los servicios a cargo de la Nación y aquellos a cargo de las entidades territoriales, y el artículo 358 habla de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Esta interpretación se ve confirmada si se tienen en cuenta otras disposiciones que hablan del Estado, como el artículo 2º, que establece los deberes del Estado, o el artículo 5º, que señala que el Estado reconoce la primacía de los derechos de la persona, pues sería absurdo considerar que esas normas estatuyen deberes constitucionales exclusivos de la Nación, pero que no obligan a las entidades descentralizadas.

Por consiguiente, es equivocada la apreciación del demandante según la cual el empleo de la palabra Estado en los artículos 80 y 360 implica obligatoriamente que se trata de competencias y titularidades propias de la Nación, ya que en nuestro orden constitucional la palabra “Estado” no se refiere exclusivamente a la Nación sino que se emplea en general para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales.

Y precisamente, lo debatido entorno al Art. 307 del Código General del Proceso, fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en Sentencia C-385 del 14 de junio de 2017, M.P. Dr. Carlos Bernal Pulido, donde si bien es cierto se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión “Nación”, no lo es menos que en la parte motiva de dicho fallo reflexionó:

“2.3. El artículo acusado estatuye una inmunidad temporal a favor de dos géneros de entidades estatales que integran las Ramas del Poder Público (legislativa, ejecutiva y judicial): la Nación, por un lado, y, por otro, las entidades territoriales. Si bien la Constitución Política no configura de forma precisa a la Nación, su referencia puede entenderse con ayuda del inciso segundo del artículo 115 de la Constitución, que encuentra concreción en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. De la armonización de tales artículos es posible inferir que, cuando el artículo 307 del CGP hace referencia a la “Nación”, tal expresión es equivalente a la del “sector central de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional” que, en los términos de la última disposición citada, se integra por la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, los Consejos Superiores de la administración, los ministerios y departamentos administrativos, y las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. Por su parte, según el artículo 286 de la Constitución Política, la expresión “entidades territoriales” se refiere a: “[...] los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas”, además de las regiones y provincias, de darles aquel carácter la ley.”.

En definitiva, la palabra “Nación” utilizada en el tan mencionado Art. 307 del Código General del Proceso, no puede “interpretarse” como lo sugiere la apoderada judicial de la parte demandada, dado que su acepción difiere diametralmente a lo planteado, tal y como se expuso en forma precedente, de manera que está llamada a fracasar la respectiva excepción de inconstitucionalidad.

Se prosigue al estudio de lo intitulado “*CARENCIA DE EXIGIBILIDAD DEL TITULO EJECUTIVO - SENTENCIA*”; cuyo sustento se ciñe en que deben aplicarse los Arts. 307 del CGP y 192 de la Ley 1437 de 2011, indicando que antes de darse inicio a un proceso ejecutivo en contra de una entidad pública, dentro de los 10 meses siguientes a la ejecutoria del fallo, el interesado debe presentar una solicitud de pago a la entidad que en virtud de la sentencia condenatoria se encuentra obligada a cumplirla, por lo que según ese mandato legal la entidad Colpensiones cuenta con dicho plazo para dar cumplimiento al fallo proferido por este despacho y cuya ejecución se deprecia.

Resulta pertinente recordar cuáles son las condiciones de un título ejecutivo para que preste mérito. Al respecto el Art. 100 del CPTSS dispone: “*Será exigible ejecutivamente el cumplimiento de toda obligación originada en una relación de trabajo, que conste en acto o documento que provenga del deudor o de su causante o que emane de una decisión judicial o arbitral en firme.*”.

En concordancia a lo dictaminado, el Art. 422 del Código General del Proceso, establece cuáles son los documentos de recaudo ejecutivo y los requisitos que deben contener, disponiendo que: “*Pueden demandarse ejecutivamente las obligaciones expresas, claras y exigibles que consten en documentos que provengan del deudor o de su causante, y constituyan plena prueba contra él, o las que emanen de una sentencia de condena proferida por juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial, o de las providencias que en procesos de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, y los demás documentos que señale la ley.*”.

De acuerdo con lo anterior, para que un documento preste mérito ejecutivo es necesario que la obligación contenida en él mismo se encuentre debidamente determinada, especificada por escrito, que sus elementos aparezcan inequívocamente señalados sin que dé lugar a ambigüedades o dudas, y así mismo que la obligación sea exigible; es decir, que el plazo o condición se haya vencido o que sea posible anticipar su exigibilidad de acuerdo con la ley.

Ha de dejarse en claro que la base de un proceso ejecutivo debe estar representada en un “documento” el cual cumpla con los requisitos de ley, dado que él se desprende las características inherentes del proceso de ejecución.

Ahora bien, como la excepción planteada, se sustenta en dos normas así: 1) En el Art. 307 del Código General del Proceso y, 2) En el Art. 192 de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior, enmarcado en que la ejecución debe iniciarse después del término de 10 meses a la ejecutoria de la sentencia.

En lo que atañe al Art. 307 del Código General del Proceso, referente a la ejecución contra entidades de derecho público, consagra que: *“Cuando la Nación o una entidad territorial sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasado diez (10) meses desde la ejecutoria de la respectiva providencia o de la que resuelva sobre su complementación o aclaración.”*.

Esta norma si bien es cierto que es aplicable por remisión normativa del Art. 145 del CPTSS, no lo es menos, que la misma hace alusión a la Nación y a una entidad territorial, para ello, ha de indagarse qué clase de entidad es la Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.

Según lo normado en el Art. 155 de la Ley 1151 de 2007 se creó a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, como una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Posteriormente, se cambió la naturaleza jurídica de dicha entidad, al tenor de lo regulado en el Art. 1º del Decreto 4121 del 2 de noviembre de 2011, al disponerse: *“ARTÍCULO 1o. NATURALEZA JURÍDICA. Cámbiese la naturaleza jurídica de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, Empresa Industrial y Comercial del Estado, al de Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo, para que ejerza las funciones señaladas en el presente decreto y en las disposiciones legales vigentes, con la finalidad de otorgar los derechos y beneficios establecidos por el sistema general de seguridad social consagrado en el artículo 48 de la Constitución Política.”*.

No sobra señalar, que el cambio de naturaleza fue avalado por la Corte Constitucional en sentencia C-965 del 21 de noviembre de 2012, al declarar la exequibilidad del Decreto 4121 de 2011.

En ese sentido, al ser la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones una empresa industrial y comercial del estado, con autonomía administrativa y patrimonio independiente, no cumple con la directriz del Art. 307 del Código General del Proceso, dado que no se trata de la Nación, ni de una entidad territorial, entendiendo como tal, las personas jurídicas de derecho público, que componen la división político-administrativa del Estado, gozando de autonomía en la gestión de sus intereses. Son entidades territoriales los departamentos, municipios, distritos y los territorios indígenas.

De otro lado, en cuanto al hecho de haberse librado mandamiento ejecutivo sin tener en cuenta el Art. 192 de la Ley 1437 de 2011, ha de indicarse que la Ley 1437 de 2011 hace relación al nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; por lo tanto, no resultan aplicables sus preceptivas en atención a que el Art. 145 del CPTSS, consagra la aplicación analógica de las normas contenidas en el actual Código General del Proceso, antes Código de Procedimiento Civil, siendo esta la normatividad reglamentaria a seguir.

Con relación a este tema, ha de traerse a colación lo dispuesto en la Sentencia de Tutela T-048 del 08 de febrero de 2019, de la Corte Constitucional, Magistrado Ponente Dr. Alberto Rojas Ríos, donde expuso:

“Pese a estar en presencia de un hecho superado, la Sala constata que Colpensiones vulneró los derechos fundamentales del actor, al dilatar el reconocimiento y pago oportuno de la pensión vejez bajo el argumento de que el artículo 307 del Código General del Proceso dispone un plazo de diez (10) meses para el cumplimiento de condenas en contra de la Nación. En contraste, la Sala evidenció que dicha norma no es aplicable en el caso pues está dirigida al cumplimiento de condenas en contra de la Nación y de las Entidades Territoriales. En el caso de Colpensiones la orden emitida por los jueces del proceso ordinario laboral debía cumplirse de manera oportuna.”.

Igualmente se pronunció la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de Tutela STL9627-2019, del 03 de julio de 2019, radicado interno 56.328, Magistrado Ponente: Rigoberto Echeverri Bueno, donde se adujo:

“Ahora en gracia de discusión el artículo 307 del C.G.P. dispone ese plazo de diez meses para poder iniciar la ejecución, únicamente cuando se trata de sentencias que impongan condena a la Nación o a una entidad territorial, más no para Empresas Industriales y Comerciales del Estado como lo es Colpensiones.

Entonces el artículo 192 del CPACA que dispone un plazo para la ejecución de condenas impuestas a entidades públicas, no es aplicable al proceso laboral sino la norma del Código General del Proceso ibídem que, conforme se explicó tampoco aplicaría para este caso, máxime cuando se trata de la ejecución de una sentencia que reconoce un derecho pensional.”.

Del mismo modo, la alta corporación de la justicia ordinaria decidió en Sentencia de Tutela STL5580-2020, del 05 de agosto de 2020, radicado interno 89.565, Magistrado Ponente: Gerardo Botero Zuluaga, al disponer:

“Corolario, para esta Sala, no es valedero el argumento esbozado por Colpensiones en su respuesta en el escrito primigenio, relacionado con encontrarse dentro del término de 10 meses del numeral 1º artículo 307 del CGP de inejecutabilidad de la sentencia, toda vez, que no es aplicable para el efectivo cumplimiento de la orden proferida en segunda instancia, con el fin de obtener el debido reconocimiento y pago de la pensión de vejez por parte del accionante, teniendo en cuenta, que dicha norma se condiciona al pago de condenas impuestas cuando se trata de la Nación o entidades territoriales y no otro tipo de autoridades administrativas, no siendo el caso de Colpensiones, porque es una Empresa Industrial y Comercial del Estado organizada como entidad financiera de carácter especial, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, como lo señala el artículo 1º del Decreto 4121 de 2011.”.

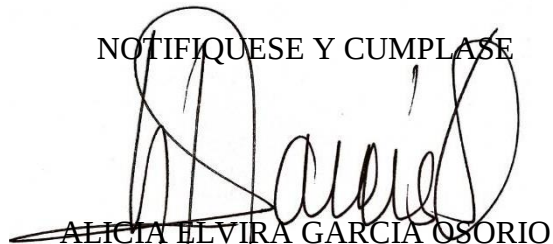
En definitiva, teniendo en cuenta todo lo anterior, quedan descartados los fundamentos expuestos por la parte demandada, debido a que tanto el extinto Instituto de Seguros Sociales como la sucesora procesal Colpensiones, son empresas industriales y comerciales del estado, de manera que no le es aplicable la preceptiva del Art. 307 del Código General del Proceso y mucho menos la del Art. 192 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: Negar el recurso de reposición contra el auto de mandamiento de pago de fecha 25 de septiembre de 2020, por las razones dadas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


ALICIA ELVIRA GARCÍA OSORIO
JUEZ

JrMN

JUZGADO SEPTIMO LABORAL DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA Barranquilla, 03 de febrero de 2021 NOTIFICADO POR ESTADO N° 16 El Secretario _____ Dairo Marchena Berdugo
--