



Señores;

JUZGADO 04 LABORAL DEL CIRCUITO DE VALLEDUPAR

E. S. D.

PROCESO: EJECUTIVO LABORAL

DEMANDANTE: GUILLERMO MOLANO SILVESTRE

DEMANDADO: ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES - COLPENSIONES

RADICACION: 20001310500420180006700

**ASUNTO: RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO QUE LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO NOTIFICADO POR ESTADO EL DÍA 14-04-2021**

**JESÚS EDUARDO MEJÍA MENESES**, mayor de edad, identificado con C.C. No. 1122398659 de San Juan del Cesar, abogado en ejercicio con T.P. No. 261.240 del C.S. de la J., actuando en nombre y representación judicial de la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES COLPENSIONES**, tal como consta en el poder que anexo, mediante la presente, y estando dentro del término de ley para hacerlo, presento **RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO EL DE APELACIÓN CONTRA EL AUTO QUE LIBRA MANDAMIENTO DE PAGO NOTIFICADO POR ESTADO EL DÍA 14-04-2021**, con fundamento en las siguientes consideraciones de orden legal, doctrinario, jurisprudencia y probatorio:

#### **NATURALEZA JURIDICA DE LA DEMANDADA, REPRESENTACION LEGAL Y DOCIMICILIO**

La Administradora Colombiana de Pensiones –COLPENSIONES-, es una empresa industrial y comercial del estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada al Ministerio de la Protección Social, organizada como entidad financiera de carácter especial, cuyo objeto consiste en la administración estatal del régimen de prima media con prestación definida incluyendo la administración de los beneficios económicos periódicos de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005 modificatorio del artículo 48 de la Constitución Política, de acuerdo con lo que establezca la ley que los desarrolle.

A partir del 1 de octubre de 2012 Colpensiones inició operaciones como Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida de conformidad con el Decreto 2011 de 2012.

<b>NORMA INTERPRETADA EN VULNERACION DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA:</b>  Ley 1564 de 2012 Artículo 307.	<b>NORMAS SUPERIORES QUE SE VULNERAN CON LA INTERPRETACION INCORRECTA:</b>  reámbulo de la Constitución, Artículo 2, Artículo 13, Artículo 48, Artículo 53, Artículo 334 y Artículo 339.
---	--

#### **I. REFLEXIONES PRELIMINARES:**

En primer término se destaca que la Ley 2008 de 2019, en la cual el artículo 98, señala que: *“La Nación, las entidades territoriales o cualquier entidad del orden central o descentralizada por servicios condenadas judicialmente al pago de sumas de dinero consecuencia del reconocimiento de una prestación del Sistema de Seguridad Social Integral, pagarán dichas*



**sumas con cargo a los recursos de la seguridad social en un plazo máximo de diez (10) meses contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia, de conformidad con el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012.”**

El artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, en aplicación sistemática de la los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998, tiene plenos efectos respecto de Colpensiones toda vez que dicha Administradora hace parte de La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, específicamente como entidad del sector descentralizado por servicios. Adicionalmente como se explicará durante el presente escrito, **la Nación es garante de Colpensiones y cada año gira recursos destinados a salvaguardar y financiar los fondos pensionales.**

Ahora bien, una exégesis distinta de lo contemplado en al aludido artículo 307 en el sentido que Colpensiones no cuenta con el plazo de los 10 meses para cumplir un proceso de naturaleza ordinaria (es decir que no existe ningún término al respecto), se opone a diversos preceptos y normas del orden constitucional y legal; situación que debe ser conjurada mediante la figura de la excepción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4º de la Carta Política.

Así mismo el artículo 11 de la citada Ley 1564 de 2012, en relación a la interpretación de las normas procesales señala que *“Al interpretar la ley procesal el juez deberá tener en cuenta que el objeto de los procedimientos es la efectividad de los derechos reconocidos por la ley sustancial. **Las dudas que surjan en la interpretación de las normas del presente código deberán aclararse mediante la aplicación de los principios constitucionales** y generales del derecho procesal garantizando en todo caso el debido proceso, el derecho de defensa, la igualdad de las partes y los demás derechos constitucionales fundamentales. El juez se abstendrá de exigir y de cumplir formalidades innecesarias”*. (Subrayado y negrilla fuera de texto original)

Por lo tanto, la interpretación normativa que realice el juez en ejercicio de la actividad jurisdiccional se encuentra supeditada a los principios y derechos establecidos en la Constitución política y no le es dable realizar una interpretación restringida y limitada que implique la vulneración de derechos y principios fundamentales.

Precisado lo anterior, a continuación se analizará la viabilidad de la aplicación de la excepción de inconstitucional que se solicita, indicando en primer lugar, los fundamentos jurídicos que sustentan la solicitud, la norma que contiene la expresión cuya interpretación restringida vulnera la Constitución, así como los derechos y principios superiores amenazados. Seguidamente se expondrá el caso concreto y se sustentaran las consecuencias procesales de la aplicación de la excepción, finalmente, se formularán las peticiones correspondientes.

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SOLICITUD:**

El artículo 4º de la carta Política dispone que 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”*, al respecto la Corte ha expresado que *“La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados”*<sup>1</sup>

Con fundamento en la anterior, La doctrina ha denominado el sistema de control de constitucionalidad en Colombia como mixto, por cuanto combina un control concentrado en cabeza

<sup>1</sup> Corte Constitucional Sentencia de Constitucionalidad 415 de 2012



de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución.

Respecto a la excepción de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional ha indicado:

*“...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”. [8] 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.*

*Por consiguiente, siempre que un juez se encuentra ante una norma que contraría lo estipulado por la Constitución, éste tiene el deber de inaplicar dicha norma bajo la excepción de inconstitucionalidad realizando un trabajo argumentativo en el cual determine claramente que el contenido normativo de la regla resulta contrario a la Constitución Política (...)<sup>2</sup>*

Así las cosas, es **deber** del juez, una vez advierta la contradicción entre una norma de rango legal y otra de rango constitucional, proceder a aplicar esta última, con el fin de preservar las garantías constitucionales.

## 1. NORMA RESPECTO DE LA CUAL SE SOLICITA EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:

A través del presente escrito se solicita la excepción de inconstitucionalidad de la interpretación restringida o limitada de la expresión la Nación, contenida en el artículo 307 de la ley 1564 de 2012, que indica:

### **“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”.

## 2. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 307 DE LA LEY 1564 DE 2012 QUE VULNERA LA CONSTITUCIÓN:

La excepción de Inconstitucionalidad respecto de la expresión “*la Nación*” contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012<sup>3</sup>, se solicita en razón a la interpretación dada al referido vocablo por parte de jueces de la Republica, que restringen su alcance únicamente a las entidades estatales

<sup>2</sup> Corte Constitucional Sentencia de Unificación 132 de 2013

<sup>3</sup> Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.



del sector central de la Rama Ejecutiva, esto es, la Presidencia, Vicepresidencia de la República, los Consejos Superiores de la administración, los ministerios, departamentos administrativos, las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica (en los términos dispuestos en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998)

Como consecuencia de esa interpretación, la ejecución de la sentencia procede inmediatamente queda ejecutoriada, sin que se le otorgue a la entidad el tiempo prudente de ley para que realice las gestiones necesarias para el pago de la misma.

Dicha concepción menoscaba el derecho a la igualdad establecido en el artículo 13 de la Carta Política y los principios de sostenibilidad y equilibrio financiero del Estado, determinados en los artículos 334 y 339 en concordancia con los artículos 2; 48 y 53 de la Carta, en tanto, la prerrogativa contenida en el referido artículo para la Nación le es aplicable a todas las entidades señaladas en el artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

Así mismo, cumplir una providencia inmediatamente al día siguiente de su ejecutoria es una **obligación de carácter imposible** para cualquier entidad y por esta razón también es una interpretación abiertamente inconstitucional. (Más adelante se detallará esta situación)

### 3. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONSIDERAN INFRINGIDAS:

La interpretación restringida o limitada de expresión aludida vulnera los mandatos de la Constitución, que se encuentran puntualmente incorporados en las siguientes normas:

*“**Preámbulo.** En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, **la igualdad**, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo **que garantice un orden político, económico y social** justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana,...*”

(...)

*“**ARTÍCULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, **y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares**”.*

(...)

*“**ARTICULO 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, **recibirán la misma protección y trato de las autoridades** y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.*



*El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”*

(...)

**“ARTICULO 48.** *La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.*

*El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.*

*No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.*

*La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.*

*<Inciso adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:>*

**El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo.** *Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas...”*

(...)

**“ARTICULO 53.** *El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; **garantía a la seguridad social**, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.*

**El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales...”**

(...)

**“ARTÍCULO 334.** *La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, **para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal**, el mejoramiento de la calidad de vida de los*



habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. **Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario...**

(...)

**“ARTÍCULO 339.** Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, **dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal**”.

#### 4. EXPOSICIÓN DEL CASO CONCRETO:

##### 4.1. Unidad normativa entre las Leyes 1564 de 2012 y la Ley 1437 de 2011

la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, es una **empresa industrial y comercial del Estado**, administrada como entidad financiera de carácter especial, vinculada al Ministerio de Trabajo, que tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos – BEPS, en consecuencia, de conformidad a lo preceptuado en el literal b del numeral 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998<sup>4</sup>, Colpensiones, hace parte de los organismos y entidades que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, del Sector descentralizado por servicios.

Adicionalmente, Colpensiones es objeto de demandas y actúa en calidad de sujeto pasivo frente a procesos ordinarios y contenciosos administrativos, que finalizan con una orden judicial contenida en una sentencia, que la Entidad en desarrollo de la actividad funcional ejecuta en el marco de lo establecido en las Leyes 1564 de 2012 y la 1437 de 2011.

En ese orden, el cumplimiento de las decisiones judiciales que se profieren en contra de la Administradora en asuntos sometidos a la jurisdicción ordinaria, deben ser tramitados observando el requisito establecido en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, el cual prevé que, **“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”**, redacción y término que se equipara a lo consagrado en los artículos 192 y 299 de la Ley 1437 de 2011, los cuales regulan la misma temática (ejecución de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas), en los asuntos sometidos ante la jurisdicción Contencioso Administrativa, y que disponen en su orden:

**“Artículo 192. Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. (...)**

<sup>4</sup> A la letra establece: **ARTICULO 38. INTEGRACION DE LA RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO EN EL ORDEN NACIONAL.** La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades: (...)

2. Del Sector descentralizado por servicios:

(...) b) Las empresas industriales y comerciales del Estado (...) subrayado fuera de texto original)



Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de **diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia.** (...)

Artículo 299. De la ejecución en materia de contratos y de condenas a entidades públicas. (...) **Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento.** (Subrayado fuera de texto original)

En consecuencia, las dos disposiciones antes referidas constituyen una **unidad normativa**, en la medida que "(...) no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada. Sin embargo, esta íntima relación entre las normas no es cualquier tipo de relación sino aquella que hace que sea "imposible estudiar su constitucionalidad sin analizar las otras disposiciones". Las normas en este caso tienen cada una un sentido regulador propio y autónomo, pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen de la conformidad o inconstitucionalidad con la Constitución de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas"<sup>5</sup>, debiendo ser interpretadas de manera sistemática y armónica, en tanto, su alcance es permitir que los organismos y entidades que integran la Administración Pública (en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998), que son condenadas al pago o devolución de una suma de dinero, cuenten con un término de gracia, que les permita proceder al pago de manera directa, antes de ser demandados ejecutivamente.

La anterior prerrogativa, surge en razón a las exigencias legales de carácter normativo presupuestal y contable que implica el cumplimiento de cada decisión judicial, así, como las consecuencias que en materia litigiosa y patrimonial representa para la autoridad estatal un término restringido de ejecución, aspectos que son iguales para la totalidad de los organismos y entidades de la Administración Pública que ejercen funciones de carácter administrativo, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998.

Pese a lo antes señalado, desde hace algún tiempo, jueces de la república vienen interpretando el término *la Nación*, limitando su alcance únicamente a los organismos y entidades que integran el Sector Central de la Rama Ejecutiva (en los términos dispuestos en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998).

La anterior concepción, constituye un trato discriminatorio sin justificación constitucionalmente válida respecto a los demás organismos y entidades que integran la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, que menoscaba los derechos de la Administradora, en tanto, la prerrogativa contenida en el referido artículo para *la Nación* o una entidad territorial le es aplicable conforme el literal b del numeral 2 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998 y desconoce que Colpensiones goza de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes les confieren a la Nación y a las entidades territoriales, conforme lo determinado en el artículo 87 de la Ley 489 de 1998.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Corte Constitucional Sentencia de Constitucionalidad 634 de 2012

<sup>6</sup> Ley 489 de 1998 – "Artículo 87. PRIVILEGIOS Y PRERROGATIVAS. Las empresas industriales y comerciales del Estado como integrantes de la Rama Ejecutiva del Poder Público, salvo disposición legal en contrario, gozan de los privilegios y prerrogativas que la Constitución Política y las leyes confieren a la Nación y a las entidades territoriales, según el caso..."



Interpretar que la expresión “*la Nación*” contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, hace referencia o 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,<sup>7</sup> se opone abiertamente al derecho a la igualdad, mandato contenido en el artículo 13 de la Constitución Política y los principios de sostenibilidad y equilibrio financiero del Estado determinados en los artículos 334 y 339 superiores, en concordancia con los artículos 2; 48; 53 y 93 de la Carta Superior.

#### 4.2. La Nación es garante de Colpensiones:

En el año 2018 Colpensiones tenía programado presupuestalmente solicitar al nivel central \$14,39 billones de pesos, de los cuales únicamente solicitó el 63,7%, equivalente a \$9,16 billones de pesos, esto indica que se requirieron \$5,2 billones de pesos menos de lo presupuestado para el pago de pensiones reconocidas por vía administrativa y en cumplimiento de un fallo judicial.

Si bien, en los últimos años se ha evidenciado una disminución de las transferencias efectuadas por la nación a Colpensiones para el financiamiento de prestaciones económicas, como consecuencia directa de la gestión financiera realizada por la entidad, no hay que desconocer que para el año 2018, el Estado respaldó el 33% de la nómina de Colpensiones, por cuanto los recursos disponibles resultaron insuficientes para la misma, como se visualiza a continuación:

AÑO	ALOR TOTAL NÓMINA/ COLPENSIONES (*)	TRANSFERENCIAS NACIÓN	PARTICIPACIÓN
2016	\$24.140.917.855.646	\$10.352.206.000.000	43%
2017	\$25.974.650.126.749	\$11.434.546.000.000	44%
2018	\$28.076.748.162.683	\$9.168.978.621.857	33%

Fuente: Dirección Financiera de Colpensiones

(\*) Cifras expresadas en pesos

Con base en lo expuesto, la interpretación restringida del término *la Nación*, contenido en la norma demandada, somete al sistema general de pensiones al pago de intereses, desembolso de grandes sumas de dinero, pago de honorarios a abogados externos y costas de procesos ejecutivos, sin otorgarle el término necesario para realizar las apropiaciones presupuestales y el traslado de los recursos del Presupuesto General de la Nación, sometiendo evidentemente a un alto riesgo el equilibrio financiero de la entidad.

El Artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo 01 de 2005, señala que:

*“El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la*

<sup>7</sup> ARTÍCULO 38.- Integración de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional. La Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, está integrada por los siguientes organismos y entidades:

1. Del Sector Central:

a. La Presidencia de la República;

b. La Vicepresidencia de la República;

c. Los Consejos Superiores de la administración;

d. Los ministerios y departamentos administrativos;

e. Las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica.



*entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.”*

En ese orden de ideas, es necesario que, dando prevalencia al interés general sobre el particular, se tomen las medidas pertinentes en búsqueda de la protección de los recursos que soportan el sistema pensional, conforme a los principios que rigen la Constitución Política.

Resulta indiscutible que, por ser el Estado el Garante de la sostenibilidad fiscal y del reconocimiento y pago de las pensiones, el dinero destinado para el cumplimiento de este fin, debe ser objeto de protección especial mediante el otorgamiento de los tiempos que indefectiblemente conllevan los trámites presupuestales y operativos para su asignación, dentro del ámbito de un mínimo y adecuado equilibrio financiero.

Esto ha sido reconocido por el legislador en los artículos 192 y 299 de la ley 1437 de 2011, normas que prevén un plazo de 10 meses en favor de las entidades públicas para el alistamiento y pago de las sentencias judiciales, sin hacer mayor distinción como lo hace el código general del proceso.

Negar la oportunidad de que la totalidad de organismos y entidades que integran la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, cuenten con el término de 10 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia ordinaria para que realicen los trámites necesarios a objeto de pagar, de forma efectiva, las sentencias que se emitan en su contra, resulta una medida que impone una diferencia de trato abiertamente desproporcionada y sin justificación de orden constitucional. Por ello, se viola flagrantemente el artículo 13 de la constitución el cual consagra el principio de igualdad que exige un ejercicio razonable y proporcionado del margen de configuración del legislador, y para el caso de Colpensiones por cuanto actualmente representa una afectación innecesaria de los recursos del sistema pensional. Esto se explica en detalle a continuación:

#### **4.3. Derecho a la Igualdad:**

El derecho a la igualdad, está previsto en el artículo 13 de la Constitución Política, así como en instrumentos internacionales de derechos humanos que en virtud del artículo 93 numeral 2, hacen parte del bloque de constitucionalidad y señala que *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”*

Frente a este derecho fundamental, la Corte Constitucional ha expresado que *“...uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho y lo ha entendido como aquel que ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho. Lo anterior, encuentra sustento en el artículo 13 de la Constitución Política, del cual se desprenden las diversas dimensiones de esta garantía constitucional, a saber: (i) la igualdad formal o igualdad ante la ley, relacionada con el carácter general y abstracto de las disposiciones normativas dictadas por el Congreso de la República y su aplicación uniforme a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, que excluye la legitimidad constitucional de cualquier acto (no solo las leyes) que involucre una distinción basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política, el derecho internacional de los derechos humanos, o bien, la prohibición de distinciones irrazonables; y (iii) el principio de igualdad material, que ordena la adopción de medidas afirmativas para asegurar la vigencia del principio de igualdad ante circunstancias fácticas desiguales”.*



Añadiendo, “... que el principio de la igualdad posee un carácter relacional, lo que quiere decir que: (i) deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio; (ii) debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; (iii) debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y (iv) debe constatarse si un tratamiento distinto entre iguales o un tratamiento igual entre desiguales es razonable; es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación. En otras palabras, debe acudir a un juicio integrado de igualdad que parte de un examen del régimen jurídico de los sujetos en comparación y permite determinar si hay lugar a plantear un problema de trato diferenciado por tratarse de sujetos que presentan rasgos comunes que en principio obligarían a un trato igualitario.<sup>8</sup>

Así mismo, la Corte Constitucional ha previsto que “antes de aplicar un juicio de igualdad, es preciso examinar (i) si las situaciones respecto de las cuales se alega un trato discriminatorio en realidad son comparables, lo que exige la definición y justificación de criterios de comparación; y (ii) las competencias que tiene el Legislador en el campo en el que tiene lugar la presunta diferenciación injustificada”<sup>9</sup>.

En consecuencia, el primer paso en el juicio de igualdad es verificar que se trata de situaciones similares, es decir, si los sujetos se encuentran en una posición jurídica igual<sup>10</sup>, situación que se avizora en el presente caso, en cuanto nos encontramos ante identidad de sujetos que para la exigibilidad y pago de sus derechos, encuentran regulaciones diferenciadas sin justificación.

Para el caso concreto, la situación de desigualdad generada con la interpretación dada a la expresión “**la Nación**” contenida en el Código General del proceso, requiere ser analizada desde dos perspectivas, la primera, desde el punto de vista del administrado y la segunda desde el punto de vista de los organismos y entidades que integran la Administración Pública dentro de los cuales se encuentra Colpensiones\_ (en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998).

A partir de ello, se debe cuestionar:

(I.) Si como demandante se adquiere un derecho, por qué es exigible de manera disímil si se demanda a la **misma entidad** descentralizada o entidad Pública ante la jurisdicción ordinaria o la contencioso administrativa? Trato discriminatorio que favorecería a quienes demandan ante la jurisdicción ordinaria, en la medida que la interpretación restrictiva otorgada a la expresión demandada (artículo 307 del Código General del Proceso), facultaría al beneficiario de una sentencia condenatoria a presentar demanda ejecutiva una vez ejecutoriado el fallo. Contrario sensu, el artículo 192 en concordancia con el 299 de la ley 1437 de 2011 establece una “inmunidad temporal” en favor de la administración, para el pago de condenas o acuerdos conciliatorios previo a la ejecución de la decisión, prerrogativa que permite a la administración dentro de un término prudencial proceder a la gestión y pago de la sentencia, sin que sea objeto de demanda ejecutiva durante ese periodo.

<sup>8</sup> Sentencia SU354/17

<sup>9</sup> Corte Constitucional, sentencia C-613 de 2013

<sup>10</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-415 de 2014. Ver también C-221 de 2011 C-629 de 2011..



(II.) Si en calidad de demandada una entidad estatal (diferente a la Presidencia, 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), para el cumplimiento de las sentencias que se profieran en su contra, es procedente un trámite procesal diferenciado, cuando **la misma u otra entidad de la administración pública** es demandada ante la justicia ordinaria o ante la jurisdicción contencioso administrativa? Y cuál es el fundamento de tal diferenciación.

Frente a los anteriores interrogantes, se debe precisar que la norma procesal en asuntos ordinarios Ley 1564 de 2012, como ya se referencio, tiene por objeto regular la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios y se aplica, además, a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes<sup>11</sup>.

El artículo 305 de la disposición en cita contempla los lineamientos generales para la ejecución de las sentencias, señalando que “Podrá exigirse la ejecución de las providencias una vez ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obediencia a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo”.

Seguidamente, en su artículo 307 establece una diferenciación en cuanto al término general de ejecución de las providencias, aplicable, cuando **la Nación** o una entidad territorial es condenada al pago de una suma de dinero, caso en el cual, el término de ejecución se amplía a pasados **diez (10) meses desde la ejecutoria de la providencia**, estableciendo una diferenciación lógica razonada y soportada respecto del término para ejecutoria otorgado a *la Nación o una entidad territorial*.

De otra parte la Ley 1437 de 2011, Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece en su artículo 2º que “*Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades*”.

Respecto al cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, la misma norma, en el artículo 192 dispone que “(...) Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria de la sentencia. Para tal efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada(...) y en el artículo 299 determina que “Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o pago de una suma de dinero serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este Código, si dentro de los diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cumplimiento”.

(Subrayado y negrilla fuera de texto original)

<sup>11</sup> Artículo 1º Ley 1564 de 2012.



De conformidad con lo antes descrito, se tiene que las dos legislaciones son aplicables a las **autoridades** administrativas, es decir a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas.

Tanto el término como la redacción utilizada por el legislador en los artículos 192 y 299 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, guardan equivalencia con la contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, en la medida que consagran una prerrogativa o trato diferencial aplicable a las **autoridades** administrativas.

Por lo que resulta razonable, que el término de ejecución de las condenas que impliquen el pago o devolución de cantidades líquidas de dinero, sea el mismo indistintamente la jurisdicción ante la cual se demande.

De esta manera, debe entenderse que tanto el tratamiento diferenciado de los administrados -entre ellos, como la exclusión de entidades del sector descentralizado y demás organismos del estado carecen de fundamentación objetiva y no tiene potencialidad de cumplir los fines para los cuales se prevé este privilegio a la administración, constituyendo una apreciación abiertamente inidónea respecto de los fines constitucionales.

Tal y como lo afirmó la Corte Constitucional, el fundamento de esta esta prerrogativa pública se encuentra en que “el procedimiento para el pago de las obligaciones de la administración pública es completamente distinto al llevado a cabo por los particulares, pues éstos no deben cumplir con las normas del presupuesto ni con los procedimientos internos de las entidades públicas, por lo cual resulta razonable establecer un plazo distinto para el cumplimiento de las obligaciones del Estado”<sup>12</sup>.

Así las cosas, como consecuencia de la interpretación restringida dada a la expresión *la Nación*, se evidencia que el 30% de los procesos ejecutivos en contra de la Administradora, son interpuestos inmediatamente cobra ejecutoria la decisión, sin que se le otorgue a Colpensiones la posibilidad de proceder al alistamiento y pago de la prestación dentro de un término prudencial, generando como consecuencia el incremento de la litigiosidad en su contra, así como, erogaciones innecesarias por concepto de intereses, costas y pago de abogados que gestionen la defensa de la entidad, lo que repercute negativamente en el sistema financiero pensional.

Resulta indiscutible que, por ser el Estado el Garante de la sostenibilidad fiscal y del reconocimiento y pago de las pensiones, el dinero destinado para el cumplimiento de este fin, debe ser objeto de protección especial mediante el otorgamiento de los tiempos que indefectiblemente conllevan los trámites presupuestales para su asignación, dentro del ámbito de un mínimo y adecuado equilibrio financiero.

Negar la oportunidad de que Colpensiones, como entidad que integra la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, cuente con el término de 10 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia ordinaria, para que realice los trámites necesarios a objeto de pagar de forma efectiva, las sentencias que se emitan en su contra, resulta una medida que impone una diferencia de trato abiertamente desproporcionada y sin justificación de orden constitucional. Por ello, viola flagrantemente el artículo 13 de la constitución el cual consagra el principio de igualdad que exige un ejercicio razonable y proporcionado del margen de configuración del legislador,

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia C-604 de 2012.



aspecto que viabiliza en el presente, que el juez del caso interprete de forma extensiva y amplia por vía de excepción de inconstitucionalidad que la expresión *la Nación* contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, se refiere de manera amplia a todas las entidades que integran la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, dentro de las cuales esta Colpensiones.

## 5.6. Principios de sostenibilidad fiscal y equilibrio financiero. Vulneración del acto legislativo 01 de 2005 – artículo 48 C.P.-

La Constitución de 1991 en su artículo 1º establece que *“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”*.

El Acto Legislativo 03 de 2011 integró a la Constitución Política el Principio de Sostenibilidad Fiscal, como un criterio de orientación de los diferentes órganos del poder público en Colombia, con el objeto de garantizar el financiamiento de los bienes y servicios brindados por el Estado, el cumplimiento frente a la deuda pública, reducir el nivel de endeudamiento y gasto público y en adoptar medidas económicas en procura de propiciar la sostenibilidad económica.

La sostenibilidad fiscal como condición para el desarrollo del Estado Social de Derecho, consiste en adoptar un derecho que contribuye a proteger a todos los demás y a darles continuidad bajo las diferentes condiciones que enfrente la economía para atender sus deberes sociales., resultando de gran connotación para el progreso económico y social del país en la medida que busca que, ante una determinada y limitada capacidad para recaudar ingresos y para acceder a recursos de financiamiento, la política de gasto pueda mantenerse o sostenerse en el tiempo, de manera que en el mediano y en el largo plazo se logren los objetivos públicos.

Respecto a este principio la Corte Constitucional señaló que, *“...la adopción del principio de sostenibilidad fiscal implica el compromiso de las autoridades del Estado en todos sus órdenes de acuerdo con sus competencias, en la expedición de normas, reglamentos, fallos, entre otros; que garanticen el avance de protección los DESC, principalmente bajo criterios programáticos en cumplimiento del mandato de progresividad, siempre que este se desarrolle bajo un parámetro de sostenibilidad, como criterio adicional de exigibilidad e interpretación constitucional, en realidad no es un principio constitucional, sino una herramienta para la consecución de los fines del ESDD”*<sup>13</sup>. En consecuencia, desde la perspectiva constitucional existe una estructura económica que permite dar cumplimiento tanto a los principios como a los derechos consagrados en la Constitución.

Así las cosas, como consecuencia de la interpretación restringida dada a la expresión *la Nación*, se evidencia que de los 21.922 ejecutivos activos a la fecha, 15.375 corresponden a procesos iniciados posterior a los 10 meses de ejecutoria de la sentencia y 6.547 corresponden a procesos iniciados dentro del término de los 10 meses establecidos en el artículo 307 del C.G.P., lo cual equivale al 30% del total de los procesos ejecutivos en contra de la Administradora, sin que se le otorgue la posibilidad de proceder al alistamiento y pago de la prestación dentro de un término prudencial, generando erogaciones innecesarias por concepto de intereses, costas y pago de

<sup>13</sup> Sentencia 288 de 2012 Corte Constitucional



abogados que gestionen la defensa de la entidad, conllevando un costo económico que afecta la estabilidad del sistema pensional.

La noción de costo, entendida como el Gasto que ocasiona algo<sup>14</sup>, para Colpensiones se visualiza **en el valor de los recursos del sistema pensional**, que utiliza la Administradora para gestionar y atender los procesos ejecutivos, los cuales para la vigencia 2018 superaron los \$181.236.975.803 pesos, valor que corresponde únicamente a los costos directos que implica el pago de honorarios a abogados externos para la defensa de la entidad, las costas procesales y los intereses moratorios, aspecto que va en contravía de la **sostenibilidad fiscal y la prevalencia de un orden justo**.

En esa medida, limitar la prerrogativa consagrada en la disposición demandada, restringiéndola únicamente a las entidades estatales del sector central de la Rama Ejecutiva, en los términos dispuestos en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, no solo constituye un trato desigual e injustificado respecto a las demás entidades del Estado ya referenciadas, sino que va en contravía del principio de sostenibilidad fiscal del Estado.

Se reitera que el término prudencial de los 10 meses, además de las consideraciones jurídicas ya señaladas, responde a los límites fácticos derivados del funcionamiento del aparato administrativo y la estructura normativa. En manera alguna desconoce los derechos de los administrados, por el contrario, se encarga de garantizarlos en un plano material, de fijar un término de cumplimiento con atención a la legalidad y la sostenibilidad fiscal<sup>15</sup>.

En aras de recabar en la trascendencia de la problemática constitucional aquí evidenciada es preciso insistir en que la ejecución inmediata de las condenas contra Colpensiones, sin que se le otorgue la inmunidad temporal de los diez (10) meses, está impactando significativamente la estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones, cuya observancia y protección expresamente dispuso el Acto Legislativo 01 de 2005.

Sobre el particular la Corte Constitucional ha señalado:

***“El juez constitucional no puede ser ajeno al hecho de que una afectación grave de los ingresos y recursos del sistema de seguridad social no sólo perjudica la estabilidad financiera de la entidad administradora, sino también los derechos prestacionales de sus afiliados (..)”<sup>16</sup>***

La Corte Constitucional se pronunció sobre la importancia de la estabilidad financiera del sistema general de pensiones, en la sentencia C-111 de 2006, mediante la cual declaró parcialmente exequible los literales d) de los artículos 47 y 74 de la Ley 100 de 1993, modificados por el artículo 13 de la Ley 797 de 2003.

En esa oportunidad señaló:

<sup>14</sup> Real Academia Española. (2005). Diccionario panhispánico de dudas . 30 de abril de 2019, de Real Academia Española Sitio web: <http://lema.rae.es/dpd/srv/search?key=costo>

<sup>15</sup> Respecto del artículo 192 de la ley 1437 de 2011, la Corte Constitucional afirmó que “esta norma se refiere textualmente al cumplimiento de las sentencias y acuerdos conciliatorios, no al incumplimiento de los mismos, por lo cual el plazo de diez meses señalado en esta norma no es la primera fase del incumplimiento de la entidad, sino un plazo para el cumplimiento (...)” Corte Constitucional, sentencia C-604 de 2012.

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-427 de 2016.



*“En cuanto a la adecuación y conducencia de la medida legislativa prevista en la norma demandada, esta Corporación debe reconocer que **mediante dicha herramienta legal se pretende salvaguardar la solvencia financiera del régimen general de pensiones. Así las cosas, el objetivo de la norma se adecua al logro de un fin constitucional válido, pues permite asegurar la intangibilidad de los recursos pensionales en ambos regímenes (...)** (C.P. arts. 48 y 53).*

*// Lo anterior por cuanto la situación actual del sistema, principalmente el de prima media presenta grave riesgo en su estabilidad financiera y por ello es preciso restringir el pago de las pensiones al universo de beneficiarios con real derecho”.*

Desde la perspectiva doctrinaria y jurisprudencial reseñada se debe considerar que la ocurrencia inmediata de las ejecuciones contra Colpensiones, producto de los reconocimientos de pensiones en instancia judicial, sin que se le otorgue a la entidad el tiempo prudente de ley para que realice las gestiones necesarias para el pago de las mismas, quebranta el principio de sostenibilidad financiera consagrado en el artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005, pues genera una situación caótica que desvertebra la debida planeación en la asignación y distribución de los recursos del Sistema Pensional, al desconocer la irreductible necesidad de que dichas condenas se cumplan previa la ordenada gestión de los recursos que en la mayoría de los casos no están presupuestados en la medida en que surgen de litigios en los que se discute el derecho de los afiliados el cual sobreviene, de manera contingente de la declaración judicial respectiva.

La estabilidad financiera se garantiza en la medida en que el sistema general de pensiones percibe y mantiene, a través de medios jurídicos y financieros, los fondos económicos adecuados que le permitan pagar mes a mes a una mayor cantidad de pensionados y obtener un ahorro para precaver la satisfacción de las pensiones futuras, bajo la permanente orientación de subsanar con urgencia cualquier desventaja contra el bienestar general.

Resulta evidente que actualmente existe una grave desventaja que desequilibra las finanzas del sistema general de pensiones, causada por la omisión del Legislador en especificar que la comentada inmunidad temporal de los diez (10) meses aplica igualmente para las entidades descentralizadas en las que el Estado es Garante, lo que pone en alto riesgo el pago efectivo de las pensiones tanto presente como futuras.

Para los fines de esta solicitud interesa señalar que la Corte Constitucional al pronunciarse sobre temas, como, por ejemplo, el de la progresividad en el conjunto de los derechos y disponibilidad de los recursos para el efecto, respetando la sostenibilidad fiscal, doctrina constitucional contenida en sentencias como la C-1052 de 2012, ha puntualizado que:

*“El propósito del Acto Legislativo que ahora se presenta, es señalar al Congreso, así como a los demás órganos del Estado en todos los niveles, y según sus competencias, el deber de buscar, en forma deliberada, que sus diferentes decisiones **faciliten el logro de una sostenibilidad fiscal, como instrumento de protección de los derechos sociales de los colombianos, y como tal, de la realización de los fines del Estado Social de Derecho”.***

Ahora bien, no solo la jurisprudencia nacional ha destacado el deber Estatal de protección al derecho a la seguridad social, desde la perspectiva del principio de sostenibilidad fiscal y de estabilidad financiera, sin que ello implique su regresividad, con miras a mejorar la eficiencia en el manejo de los recursos y fortalecer el sistema, pues, sobre el punto resulta pertinente recordar que la Comisión Interamericana de Derechos humanos consideró, en el caso de la Asociación Nacional de ex servidores del Instituto Peruano de la Seguridad Social y otras contra Perú, respecto de las



pensiones excesivamente altas en comparación con la situación de los demás pensionados, lo siguiente:

“(…)

**- Mantener la estabilidad financiera del Estado y asegurar que el régimen de seguridad social se encuentre basado en el principio de equidad, constituye un interés social y un fin legítimo del Estado en una sociedad democrática, y por tanto, en aras de hacer efectivos estos intereses los Estados tienen la obligación de tomar las medidas pertinentes.**

**- La limitación impuesta al derecho a la pensión puede ser proporcional si se configura como un mecanismo idóneo para asegurar la estabilidad financiera del Estado y eliminar la inequidad en el sistema de seguridad social.**

**- La restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad, pues la obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida<sup>17</sup>”.** (Negrillas para destacar).

(…)”.

Colpensiones como Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden Nacional, debe velar, en todo momento, por la protección de los dineros del erario público destinados a sustentar el Sistema de Seguridad Social en Pensiones.

Sin embargo, las prestaciones reconocidas en instancias judiciales, que son ejecutadas inmediatamente, afectan el principio constitucional contemplado en el Artículo 48 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 1, del Acto Legislativo 01 de 2005, así:

*“El Estado garantizará los derechos, **la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional**, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas.”* (Cursiva, Negrilla y Subrayado para destacar).

En ese orden de ideas, es necesario que, dando prevalencia al interés general sobre el particular, se tomen las medidas pertinentes en búsqueda de la protección de los recursos que soportan el sistema pensional, conforme a los principios que rigen la Constitución Política en esta materia.

Es justamente el legislador el primero en advertir la necesidad de normas especiales para la ejecución de entidades estatales. Por ello, expresamente consagró en el artículo 192 de la ley 1437 de 2011 la inmunidad temporal de diez meses a favor de la administración para el pago de condenas o acuerdos conciliatorios. Tal y como lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, esta regla tiene una finalidad clara y específica consistente en dar un término prudencial a la administración para que pueda cumplir con sus obligaciones, con arreglo al principio de legalidad, planeación y en cumplimiento de las normas presupuestarias<sup>18</sup>.

Por lo tanto, es claro que el legislador no es ajeno a la realidad normativa y presupuestaria a la que están sometidas las entidades públicas, no obstante, con la regulación contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 se generó una diferenciación en el trato tanto de los administrados, como de las demás entidades y organismos del estado, lo cual transgrede los principios de razonabilidad y proporcionalidad que limitan el margen de configuración legislador.

<sup>17</sup> Dicho pronunciamiento aparece citado en la Sentencia C-258 de 2013.

<sup>18</sup> Corte Constitucional, sentencia C-604 de 2012.



El derecho a la seguridad social está estructurado de tal modo que se requiere de los siguientes elementos:

1. Las instituciones encargadas de la prestación del servicio.
2. Los procedimientos bajo los cuales este deben funcionar las administradoras de pensiones.
3. La provisión de fondos, con la sostenibilidad financiera asegurada de manera que garanticen su buen funcionamiento.

En este punto cobra especial importancia la labor del Estado, el cual, por medio de asignaciones de recursos fiscales y la legislación, tiene la obligación constitucional de brindar las condiciones, tanto jurídicas como presupuestales, para que los dineros destinados al pago de la seguridad social en pensiones mantengan el equilibrio financiero y, de este modo, garantizar el goce del derecho irrenunciable a la seguridad social.

En la regulación de este derecho fundamental, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración, las normas constitucionales e internacionales<sup>19</sup> no fijan un determinado modelo de seguridad social por lo que, mientras se asegure su correcta prestación, bien puede darse rienda a la creatividad legislativa orientada por instrumentos internacionales como las observaciones del comité de derechos económicos, sociales y culturales<sup>20</sup>.

Por parte de la Corte Constitucional, la seguridad social configura un derecho de carácter irrenunciable compuesto de un conjunto de garantías mínimas que reconocidas a quienes sufran menoscabo en su integridad a causa de los riesgos o contingencias inherentes a la vida en sociedad<sup>21</sup>. Con fundamento primero en la dignidad humana, el Estado debe asegurarse del cubrimiento de estas contingencias con atención a los principios de universalidad, eficiencia, solidaridad y, desde el acto legislativo 01 de 2005, sostenibilidad fiscal, principio que asegura que “cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional debe preservar el equilibrio financiero del sistema general de pensiones” (subrayado fuera de texto original)<sup>22</sup>.

Argumentada suficientemente la pertinencia de que su señoría por vía de excepción de inconstitucionalidad, realice una interpretación extensiva de la expresión “la Nación” contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, entendiendo que se refiere de manera amplia e incluyente, a todos los organismos y entidades que integran la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, dentro de las cuales se encuentra Colpensiones; seguidamente, sustentaremos las consecuencias procesales, que representa para la presente actuación judicial la aplicación de la excepción.

## 5.7. Resumen normas y principios vulnerados:

La interpretación restringida del artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, contradice los siguientes preceptos constitucionales:

Expresión cuya interpretación vulnera la	Artículo de la Constitución política	Argumento de contradicción
--	--------------------------------------	----------------------------

<sup>19</sup> Artículo 25-1 de la declaración universal de los derechos humanos.

<sup>20</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-613 de 2013

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-258 de 2013, C-1024 de 2004.

<sup>22</sup> Corte Constitucional, sentencia C-078 de 2018. Sentencia que resalta dicho propósito en la exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo No. 127 de 2004 Cámara



Constitución (subrayada y en negrita)		
<p><b>LEY 1564 DE 2012</b></p> <p>“Artículo 307. EJECUCIÓN CONTRA ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO. Cuando <b><u>la Nación</u></b> 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”.</p>	<p><b>Artículo 13 (Derecho a la igualdad)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es discriminatorio para el administrado, que el cumplimiento de una sentencia judicial sea exigible de manera disímil si se demanda a la <b>misma entidad Pública</b> ante la jurisdicción ordinaria o la contenciosa administrativa.</li> <li>• Es discriminatorio para la administración que se aplique un trámite procesal diferenciado, cuando <b>la misma entidad pública</b> es demandada ante la justicia ordinaria o ante la jurisdicción contencioso administrativa.</li> <li>• La exclusión interpretativa de la expresión <i>la Nación</i> carece de vocación para proteger a la totalidad de las entidades sometidas a las normas especiales de presupuesto, planeación y legalidad.<sup>23</sup></li> <li>• Limitar la prerrogativa consagrada en el artículo 307 del CGP, con fundamento en una interpretación restringida del término <i>la Nación</i>, únicamente a las Entidades Estatales del sector central de la Rama Ejecutiva, en los términos del numeral 1 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, constituye un trato abiertamente desigual, sin justificación constitucional respecto a los demás organismos y entidades que integran la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, <b>respecto de una situación que razonablemente amerita la aplicación de idénticas</b></li> </ul>

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-604 de 2012.



		<p><b>consecuencias normativas, teniendo en consideración que los trámites para el pago de una condena en todas las Entidad de la Administración Pública deben cumplir exigencias especiales de presupuesto, planeación y legalidad.</b></p>
	<p><b>Artículos 334 y 339, en concordancia con el preámbulo y los artículos 2; 48 y 53 de la Constitución</b></p> <p><b>(Principios de sostenibilidad fiscal y equilibrio financiero)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Como consecuencia de la interpretación restringida dada a la expresión <i>la Nación</i>, el 30% los procesos ejecutivos en contra de la Administradora, son interpuestos inmediatamente cobra ejecutoria la decisión, sin que se le otorgue a Colpensiones la posibilidad de proceder al alistamiento y pago de la prestación, generando, el incremento de la litigiosidad en su contra, así como, erogaciones <b>innecesarias por concepto de intereses, costas y pago de abogados que gestionen la defensa de la entidad</b>, conllevando un costo económico que está impactando significativamente la estabilidad financiera del Sistema General de Pensiones, cuya observancia y protección expresamente dispuso el Acto Legislativo 01 de 2005.</li> <li>• La noción de costo, entendida como el Gasto que ocasiona algo<sup>24</sup>, para Colpensiones se visualiza <b>en el valor de los recursos del sistema pensional</b>, que utiliza la Administradora para gestionar y atender los procesos ejecutivos, los cuales para la vigencia 2018 superaron los \$181.236.975.803 pesos, valor que corresponde únicamente a los costos directos que implica el pago de honorarios a abogados externos para la defensa</li> </ul>

<sup>24</sup> Real Academia Española. (2005). Diccionario panhispánico de dudas . 30 de abril de 2019, de Real Academia Española Sitio web: <http://lema.rae.es/dpd/srv/search?key=costo>



		<p>de la entidad, las costas procesales y los intereses moratorios, aspecto que va en contravía de la <b>sostenibilidad fiscal y la prevalencia de un orden justo.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• La inmediata ejecución contra Colpensiones, producto de los reconocimientos de pensiones en instancia judicial, sin que se le otorgue a la entidad el tiempo prudente de ley para que realice las gestiones necesarias para el pago de las mismas, <b>quebranta el principio de sostenibilidad financiera consagrado en el artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2005</b>, pues genera una situación caótica que desvertebra la debida planeación en la asignación y distribución de los recursos del Sistema Pensional, al desconocer la irreductible necesidad de que dichas condenas se cumplan previa la ordenada gestión de los recursos, que en la mayoría de los casos no están presupuestados en la medida en que surgen de litigios en los que se discute el derecho de los afiliados el cual sobreviene, de manera contingente de la declaración judicial respectiva.</li><li>• La estabilidad financiera se garantiza en la medida en que el sistema general de pensiones percibe y mantiene, a través de medios jurídicos y financieros, los fondos económicos adecuados que le permitan pagar mes a mes a una mayor cantidad de pensionados y obtener un ahorro para precaver la satisfacción de las pensiones futuras, bajo la permanente orientación de subsanar con urgencia cualquier desventaja contra el bienestar general.</li></ul>
--	--	--



		<ul style="list-style-type: none"><li>• La seguridad social configura un derecho de carácter irrenunciable compuesto de un conjunto de garantías mínimas que reconocidas a quienes sufran menoscabo en su integridad a causa de los riesgos o contingencias inherentes a la vida en sociedad<sup>25</sup>. Con fundamento primero en la dignidad humana, el Estado debe asegurarse del cubrimiento de estas contingencias con atención a los principios de universalidad, eficiencia, solidaridad y, desde el acto legislativo 01 de 2005, sostenibilidad fiscal, principio que asegura que <b><u>“cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional debe preservar el equilibrio financiero del sistema general de pensiones”</u></b> (subrayado y negrilla fuera de texto original)<sup>26</sup>.</li></ul>
--	--	---

Visto el anterior análisis general respecto a la oposición que surge entre la errónea interpretación dada al término *la Nación*, contenido en el artículo 307 del Código General del Proceso y los preceptos constitucionales, a continuación realizaremos el estudio puntual de los derechos y principios amenazados y su repercusión en el sistema pensional.

### III. CARENCIA DE EXIGIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO – SENTENCIA:

El artículo 422 del Código General del Proceso establece:

*“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. La confesión hecha en el curso de un proceso no constituye título ejecutivo, pero sí la que conste en el interrogatorio previsto en el artículo 184.”* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Con base en lo expuesto y en el desarrollo jurisprudencial, los títulos ejecutivos deben gozar de dos tipos de condiciones:

- i) **Formales**, para lo cual es pertinente indicar que las primeras exigen que el documento o conjunto de documentos que dan cuenta de la existencia de la obligación **“(i) sean auténticos y (ii) emanen**

<sup>25</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-258 de 2013, C-1024 de 2004.

<sup>26</sup> Corte Constitucional, sentencia C-078 de 2018. Sentencia que resalta dicho propósito en la exposición de motivos al proyecto de Acto Legislativo No. 127 de 2004 Cámara



*del deudor o de su causante, de una sentencia de condena proferida por el juez o tribunal de cualquier jurisdicción, o de otra providencia judicial que tenga fuerza ejecutiva conforme a la ley, o de las providencias que en procesos contencioso administrativos o de policía aprueben liquidación de costas o señalen honorarios de auxiliares de la justicia, o de un acto administrativo en firme<sup>27</sup>.*

- ii) **Sustanciales**, que el título ejecutivo contenga una prestación en beneficio de una persona. Es decir, que establezca que el obligado debe observar a favor de su acreedor una conducta de hacer, de dar, o de no hacer, que debe ser clara, expresa y exigible. En palabras de la Corte Constitucional, es **clara** la obligación que no da lugar a equívocos, en otras palabras, en la que están identificados el deudor, el acreedor, la naturaleza de la obligación y los factores que la determinan; es **expresa** cuando de la redacción misma del documento, aparece nítida y manifiesta la obligación; es **exigible** si su cumplimiento no está sujeto a un plazo o a una condición, dicho de otro modo, si se trata de una obligación pura y simple ya declarada.<sup>28</sup>

Dichos requisitos son obligatorios para los títulos ejecutivos dentro de los cuales se encuentran las providencias judiciales, sin embargo, cuando la sentencia es dictada en contra de un organismo y/o entidades que integran la Administración Pública, las normas de orden público imponen al Administrador de justicia un requisito adicional por validar previo a proceder a librar el mandamiento de pago el cual es que hayan transcurrido un término de diez (10) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia conforme lo establecido en el Código General del Proceso (artículo 307) y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (artículo 192).

Término que no es capricho del legislador, sino que el mismo se otorga a la autoridad estatal para el cumplimiento de todas las exigencias legales de carácter normativo presupuestal y contable, que se requieran para el cumplimiento de cada decisión judicial.

Teniendo en consideración lo anterior y que el proceso ejecutivo tiene características especiales que rompen el usual equilibrio procesal entre las partes, como son la posibilidad de ordenar medidas cautelares en el mandamiento de pago sin que se haya realizado la notificación de la demanda, se hace necesario que el juez determine con precisión si en el caso que se somete a su consideración, se dan los requisitos expuestos, los cuales viabilizan o no el trámite de ejecución para obtener el cumplimiento forzado de la obligación.

Por lo tanto, para el momento de la interposición de la presente demanda, el título ejecutivo no era exigible en los términos del artículo 307 del Código General del Proceso, lo que repercute en que se declare por parte del despacho la **CARENCIA DE EXIGIBILIDAD DEL TÍTULO EJECUTIVO**, y por extensión la terminación del proceso ejecutivo, dejando sin efecto el mandamiento de pago y se ordene el levantamiento de medidas cautelares ordenadas respecto de los bienes de la Administradora.

#### **IV. PETICIONES:**

Con fundamento en el análisis anterior, realizo al señor juez las siguientes peticiones:

1. Por vía de excepción de inconstitucionalidad, realice una interpretación extensiva y correcta adecuación de la expresión “la Nación” contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, entendiendo que se refiere de manera amplia e incluyente, a los organismos y entidades que

<sup>27</sup> Corte Constitucional Sentencia de Tutela 734 de 2013

<sup>28</sup> Corte Constitucional



integran la Administración Pública, en los términos del artículo 39 de la Ley 489 de 1998, dentro de las cuales se encuentra Colpensiones.

2. Con fundamento en la interpretación antes señalada se declare la **carencia de exigibilidad del título ejecutivo (sentencia judicial)**, que soporta la presente demanda ejecutiva, **pues no se han cumplido los diez (10) meses** establecidos en el artículo 307 del C.G.P.
3. Por extensión, se ordene la terminación del proceso ejecutivo, se deje sin efecto el mandamiento de pago y se ordene el levantamiento de medidas cautelares dispuestas respecto de los bienes de la Administradora.

**NORMAS JURÍDICAS Y JURISPRUDENCIA QUE SUSTENTA LA DEFENSA:**

Constitución Política, Decreto 01 de 1984, Ley 1437 de 2011, Art. 37 del C.G.P, Ley 1769 de 2015.

**NOTIFICACIONES:**

El suscrito en los correos electrónicos:

[solucionescolpensiones@gmail.com](mailto:solucionescolpensiones@gmail.com)

[jemm0325@gmail.com](mailto:jemm0325@gmail.com)

Teléfono: 3015185613

En la calle 40 No. 44-69 de Barranquilla.

Atentamente;

**JESÚS EDUARDO MEJÍA MENESES**  
C.C. No. 1122398659 de San Juan del Cesar  
T.P. No. 261.240 del C. S de la J.