Sentencia C-314/21

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Juicio abstracto

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE INTERPRETACION JUDICIAL-Competencia excepcional de la Corte Constitucional

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

AMPLIA FACULTAD LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES-Límites

(…) la jurisprudencia también ha señalado que dicha libertad de configuración no es absoluta, toda vez que se encuentra sometida a los mandatos de la Constitución y, por ello, existen ciertos límites que deben observar las normas procesales. La Corte agrupó estos límites en cuatro categorías: (i) la fijación directa, por parte de la Constitución, de determinado recurso o trámite judicial (que le impide al legislador desconocer una referencia explícita definida en la Carta Política); (ii) el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y particularmente de la administración de justicia (que implica que los procedimientos judiciales constituyen un instrumento para materializar el derecho sustancial), (iii) la satisfacción de principios de razonabilidad y proporcionalidad; (que supone que las normas procesales respondan a un criterio de razón suficiente relativo al cumplimiento de un fin constitucionalmente admisible, a través de un mecanismo que se muestre adecuado para el cumplimiento de dicho objetivo y que, a su vez, no afecte desproporcionadamente un derecho, fin o valor constitucional); y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia (que exige que las normas procesales reflejen los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial).

ESTADO Y NACION-Conceptos

DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACION-Competencia atribuida al Congreso

DESCENTRALIZACION POR SERVICIOS-Alcance

(…) la jurisprudencia constitucional, por su parte, ha caracterizado la descentralización por servicios en los siguientes términos: (i) corresponde a una de las formas de descentralización administrativa, que implica el otorgamiento de competencias o funciones a entidades públicas no territoriales y diferentes del Estado que se crean para ejercer una actividad especializada en forma autónoma; (ii) su existencia se justifica en la necesidad que tiene la administración de especializar y tecnificar el cumplimiento de ciertas funciones, y en la realidad de que, en ciertos casos, por razones de conveniencia pública las mismas están llamadas a ser ejercidas dentro de un régimen de competencia o de concurrencia con los particulares; y (iii) comporta la existencia de personas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas administrativa y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asignan por la ley potestades jurídicas específicas.

SOSTENIBILIDAD FISCAL-Criterio orientador

El criterio de la sostenibilidad fiscal fue incorporado en la Constitución Política por medio del Acto Legislativo 03 de 2011, el cual señaló la intervención del Estado en la economía, a efectos de alcanzar los propósitos del artículo 334 CP. Así, el citado Acto Legislativo (i) estableció que la sostenibilidad fiscal constituye un criterio orientador de las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica; (ii) dispuso la creación de un incidente de impacto fiscal para permitir modular los efectos de las decisiones de las altas cortes que pueden tener un impacto significativo sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas; (iii) precisó que bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva; y (iv) estableció que tanto el plan de inversiones públicas como el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberán adoptarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

SOSTENIBILIDAD FISCAL-Carácter instrumental

(…) el criterio de sostenibilidad fiscal tiene un carácter exclusivamente instrumental y, por ello, (i) no es un fin constitucional en sí mismo considerado, sino apenas un medio para la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho; (ii)

comprende una previsión que viene a integrar las diversas herramientas, procedimientos y estrategias contenidos en la Constitución y dirigidas a la satisfacción de los fines del Estado; (iii) no puede ponderarse con los principios constitucionales fundamentales, habida consideración que un marco o guía para la actuación estatal carece de la jerarquía normativa suficiente para desvirtuar la vigencia de dichos principios, limitar su alcance o negar su protección por parte de las ramas y órganos del Estado; y (iv) se interpreta conforme al principio de progresividad y a la naturaleza indivisible e interdependiente de los derechos.

PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL-Parámetros

(…) la corporación ha reconocido que el principio de igualdad procesal, presupone que "debe existir simetría para las partes en sus oportunidades de ataque y defensa, probatorias, alegación e impugnación". Sin embargo, dicha simetría procesal no es absoluta, y se han permitido tratos diferentes sin que ello viole la igualdad procesal, por ejemplo (i) la igualdad procesal no puede solo analizarse desde las garantías o instancias aisladas, se debe ver el procedimiento como un todo; (ii) la disparidad real y material que existe entre las partes procesales; (iii) el parámetro con el cual se mide la igualdad procesal varía cuando existe información asimétrica entre las partes procesales o cuando los incentivos para actuar son diversos. En suma, el parámetro con el cual se mide el respeto del principio de igualdad procesal no siempre es el mismo, pues depende del proceso en el cual se inserta la norma que aparentemente establece una desigualdad, proceso evaluado como un todo, es decir, visto en contexto.

ENTIDADES DEL SECTOR CENTRAL Y ENTIDADES DEL SECTOR DESCENTRALIZADO POR SERVICIOS-Distintas categorías

(…) si bien las entidades del sector central y las entidades del sector descentralizado por servicios son entidades públicas y ambas pertenecen a la administración pública, no pueden ser equiparables pues pertenecen a dos categorías distintas. Al respecto, conviene precisar que el carácter de entidad pública no resulta suficiente para predicar tal equiparación y no puede establecerse como el criterio de comparación. En primer lugar, supondría una lectura simplista de la estructura del Estado, particularmente de la Rama Ejecutiva del poder público que, además, se caracteriza por integrar distintos organismos y entidades que tienen propósitos y funciones claramente diferenciables. En segundo lugar, desconocería las

particularidades de las entidades descentralizadas cuyas características y finalidades han sido resaltadas tanto por el legislador como por la Corte Constitucional (una de ellas la posibilidad de realizar actividades industriales o comerciales). Y, en tercer lugar, se desconocería la intención del constituyente, así como del legislador, de diferenciar la categoría de Nación de otras entidades públicas.

Referencia: Expediente D-14115

Actor: Diego Alejandro Urrego Escobar

Magistrado ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., dieciséis (16) de septiembre de 2021

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, prevista en el artículo 40.6 de la Constitución Política (en adelante, la CP), y en armonía con lo dispuesto en los artículos 241.4 y 242 de la misma, el ciudadano Diego Alejandro Urrego Escobar demandó el artículo 307 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones” (en adelante, “Código General del Proceso” o “CGP”).

1. Mediante el auto del 1° de marzo de 2021, el magistrado sustanciador (i) admitió la demanda; (ii) dispuso correr traslado al Procurador General de la Nación; (iii) de manera paralela fijar en lista el proceso para permitir la intervención ciudadana; (iv) ordenó comunicar su iniciación al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, al Ministerio del Trabajo y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que, de considerarlo pertinente, intervinieran en el presente proceso; asimismo (v) invitó a participar a varias entidades, organizaciones y universidades del país1.

A. LA NORMA DEMANDADA

1. A continuación, se transcribe el texto resaltando en negrilla y subrayado el aparte demandado2:

“LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

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

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”.

A. LA DEMANDA

1. El accionante señala que el aparte de la norma demandada vulnera lo dispuesto en los artículos 13, 334 y 339 (en concordancia con el preámbulo y los artículos 1, 2, 48 y 53) de la Constitución Política, y en consecuencia, solicita declarar la exequibilidad condicionada de la disposición demandada, en el sentido de entender que dicho vocablo comprende de manera amplia e incluyente, a todos los organismos y entidades que componen la administración pública, en los términos de los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998. A continuación, se resumen los cargos formulados por el demandante:

Normas de la Constitución Política potencialmente infringidas

Razón del Cargo

Artículo 13 de la CP

* La interpretación restrictiva del vocablo la Nación, instaura una desigualdad injustificada entre demandantes beneficiarios de las decisiones judiciales, en la medida que respecto a una misma entidad como Colpensiones, quien demanda igual pretensión ante la jurisdicción ordinaria podría ejecutar la sentencia inmediatamente cobra ejecutoria, y no así quien lo hace ante la contencioso administrativa, sin que tal diferenciación discriminatoria cuente con fundamento constitucional. Es así como, existe un trato discriminatorio sin justificación constitucionalmente válida, entre los organismos y entidades estatales que integran la administración pública (art. 39 de la Ley 489 de 1998). Así, se cuestiona por qué un demandante contra la administración pública tiene diferentes términos para hacer exigible el pago de una sentencia que otorga el reconocimiento y pago de una prestación económica, ante la misma entidad descentralizada o entidad pública.

* Debe realizarse una lectura sistemática con el artículo 192 y 299 de la Ley 1437 de 2011. La interpretación que realizan los operadores judiciales, incluida la propia Corte Constitucional, limita el alcance únicamente al sector central de la Rama Ejecutiva, lo que resulta discriminatorio.

* La base de esta discriminación es el término para exigir el pago de la sentencia ejecutoriada, esto es, 10 meses para la jurisdicción contencioso administrativa y 0 meses en la jurisdicción ordinaria. Lo cual, está ligado a la jurisdicción que tuvo competencia para conocer del trámite, lo cual no es una justificación constitucionalmente valida, pues un

servicio público esencial no debe depender de la competencia jurisdiccional determinada por el legislador. En consecuencia, considera el accionante que se lesiona el derecho a la igualdad de Colpensiones, en la medida que no se le otorga el plazo reconocido de 10 meses, para gestionar el cumplimiento de las sentencias y conciliaciones dando aplicación a las reglas del presupuesto y a los principios de legalidad y planeación.

* Dando aplicación al test de igualdad, considera que el fin es constitucionalmente legítimo, pero el medio es inadecuado al discriminar algunos organismos públicos al negarles un término de gestión reconocido por la norma a las entidades estatales.

Artículos 334 y 339, en concordancia con los artículos 1, 2, 48 y 53 de la CP

* En opinión del demandante, el no garantizar a todas las entidades estatales el término establecido en el art. 307 del Código General del Proceso, para gestionar el cumplimiento de los fallos judiciales, implica, el quebramiento de principios constitucionales como la sostenibilidad fiscal, tan es así, que por la inobservancia de la norma, se generó un detrimento al patrimonio público que para el solo caso de Colpensiones durante los periodos 2019-2020, ascendió a $99.001.822.631 pesos moneda corriente, 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, los intereses moratorios y los dineros que no se pudieron utilizar por la administradora toda vez que fueron embargados.

* Para ilustrar su posición, el ciudadano expuso la naturaleza jurídica de Colpensiones, indica la interpretación disímil del artículo 307 del CGP, incluyendo la propia interpretación de la Corte Constitucional, la cual señala que debe existir un plazo razonable, pero no establece de forma clara un periodo. A continuación, señaló la interpretación de instancias judiciales, lo que demuestra una clara disparidad entre las posiciones asumidas por los despachos judiciales, lo que lleva consigo inseguridad jurídica y violación de derechos fundamentales a las partes involucradas, circunstancia que reviste el urgente análisis de constitucionalidad.

* En el año 2019, Colpensiones fue notificada mensualmente en promedio de 6.851 sentencias condenatorias, cuyo cumplimiento debe surtir varios trámites internos:

* Con base en lo expuesto, indicó el accionante que 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.

A. INTERVENCIONES

1. A continuación, se resumen los escritos de intervención y las solicitudes presentadas a la Corte en relación con la presente demanda:

Interviniente

Concepto

Solicitud

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

* En opinión de los intervinientes, dando aplicación al test de igualdad, a pesar de que la norma parcialmente demandada cuenta con un fin constitucionalmente legítimo, el medio empleado resulta inadecuado. Lo anterior, por cuanto, discrimina sin justificación alguna a ciertos organismos públicos al negarles un término de gestión que si es reconocido por la normativa a otras entidades estatales.

* De esta manera, 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 de desequilibrio financiero no solo de la entidad sino al sistema pensional.

* Esta intervención coadyuva la demanda que se promueve, ya que existe una omisión legislativa relativa que desconoce el principio de igualdad y, por conexidad, los principios de sostenibilidad fiscal y equilibrio financiero.

* Señalaron que el objetivo y finalidad de la disposición demandada no es otro que el de permitirle a las entidades estatales contar con un plazo razonable para adelantar las gestiones administrativas y presupuestales que sean necesarias para disponer el pago de las condenas imputadas en su contra (Corte Constitucional, sentencias C-832 de 2001 y C-221 de 1997), por lo que se solicita reconocer la existencia de una omisión legislativa relativa y declarar la exequibilidad condicionada de la expresión demandada.

* Por último, manifestó que, en observancia del principio de legalidad del gasto público, el Estado no puede, a diferencia de los particulares, disponer inmediatamente de sus recursos para el cumplimiento de las condenas a su cargo, motivo por el cual le corresponde al Legislador otorgarles a todas las entidades públicas sin excepción un plazo razonable para realizar los trámites que permitan y faciliten el pago de las aludidas condenas.

Coadyuvancia a la demanda de exequibilidad condicionada

Agencia nacional de Defensa Jurídica del Estado

Es menester que la Corte Constitucional, realice una interpretación uniforme de lo dispuesto en la norma demandada, y el artículo 192 del CPACA y el parágrafo del artículo 104 del mismo. La posibilidad hermenéutica derivada de la disposición demandada, para excluir a las entidades descentralizadas de la administración pública nacional del término de 10 meses para proceder con los procesos ejecutivos por condenas a pagar sumas de dinero, supone un problema de igualdad y legalidad en el manejo de los recursos públicos. Por una parte, el solo hecho de que las entidades descentralizadas tengan personería jurídica propia, no justifica el tratamiento desigual, por cuanto, todas tienen que cumplir con el principio de legalidad y con los principios del derecho presupuestal reconocidos en el Estatuto Orgánico

del Presupuesto.

Exequibilidad condicionada, bajo el entendido de que la expresión “la Nación” comprende a todos los organismos y entidades de la administración pública nacional

Instituto Colombiano de Derecho Procesal -ICDP

* Desde el punto de vista de la estructura del Estado, la descentralización presupone la creación de una nueva persona jurídica, separada de la Nación, constituyendo una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria. La descentralización se caracteriza por (i) transferencia de poderes de decisión a una persona jurídica de derecho público distinta del Estado; y (ii) la existencia de una relación de tutela y no jerarquía.

* La norma demandada cuenta con una norma análoga en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y dichas normas comparten la misma finalidad, a saber, la de permitirle a las entidades públicas contar con un plazo razonable para desplegar las actividades administrativas y presupuestales necesarias para propender por el pago. Sin embargo, el ámbito de aplicación del beneficio del plazo de 10 meses es, sin duda, más amplio en la jurisdicción de lo contencioso administrativo que en la ordinaria, ya que el concepto de entidad pública es más amplio (art. 104 CPACA, art. 298 CPACA) que los conceptos “La Nación y entidad territorial” previstos en la norma demandada.

* La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la expresión Nación se refiere a las competencias propias de las autoridades centrales (Corte Constitucional, sentencia C-221 de 1997). En opinión de la interviniente, se configuran los requisitos de una omisión legislativa relativa, con especial énfasis en el mandato del 345 y 346 de la CP (principio de legalidad del gasto público), el cual prevé que las entidades públicas cuenten con plazos razonables para el cumplimiento de las providencias condenatorias que se expidan en su contra. Las entidades no pueden, a su arbitrio, determinar el momento definitivo del pago, ya que el cumplimiento de esa obligación se encuentra sujeto a estrictas normas presupuestales, so pena de sanciones disciplinarias a los funcionarios que no procedan de acuerdo con el trámite.

Exequibilidad condicionada, dicho vocablo comprende de manera amplia e incluyente, a

todos los organismos y entidades que componen la Administración Pública, en los términos de los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998

Universidad Externado de Colombia

Indicó el interviniente que el hecho de que Colpensiones pueda ser ejecutada inmediatamente quede en firme la providencia judicial que el impone el pago de una suma de dinero, no viola ninguna de las normas constitucionales. Colpensiones es una empresa industrial y comercial del estado, y por lo tanto hace parte del sector descentralizado por servicios de la Rama Ejecutiva del poder público (Corte Constitucional, sentencia C-306 de 2019). Conforme con lo anterior, dicha entidad participa con el sector privado según las dinámicas propias del mercado de pensiones, disponer de un plazo mayor, perjudicaría gravemente a los acreedores beneficiarios del derecho pensional (Corte Constitucional, sentencia T-048 de 2019). Con independencia del término con el que se promueva la ejecución, Colpensiones podrá solicitar el levantamiento de embargo cuando recaiga sobre recursos públicos inembargables (art. 594 del CGP).

Exequible

Universidad Libre

El interviniente solicita la exequibilidad de la disposición demandada, teniendo en cuenta (i) la diferencia entre la Rama Ejecutiva del poder público del orden nacional y la expresión La Nación; (ii) la conformación de la administración pública en Colombia y la diferencia entre entidades descentralizadas del orden nacional y las autoridades nacionales del sector central; (iii) la amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos y códigos; y (iv) ausencia de vulneración del derecho a la igualdad, y la necesidad de materializar el derecho fundamental a la seguridad social y al mínimo vital. En el mismo sentido, afirmó el interviniente que no se presenta una vulneración a los principios de sostenibilidad financiera y fiscal.

Exequible

En el presente caso, no existe una ruptura del principio de igualdad, por cuanto las normas corresponden a estatutos cuyo ámbito de regulación objetivo y subjetivo se diferencia

sustancialmente. La norma dispone la creación de reglas ligadas a la efectividad de derechos fundamentales como la vida, el mínimo vital y la dignidad humana. La aparente afectación de la sostenibilidad fiscal del sistema pensional no comporta habilitación para la dilación del reconocimiento de derechos que emanan del sistema integral de seguridad social en pensiones. La acción sobre la interpretación que los jueces han otorgado a la expresión Nación, debe sustentarse en los requisitos de la sentencia C-802 de 2008, los cuales en su aplicación daría lugar a la que la Corte se vea impedida para pronunciarse respecto de dicha interpretación constitucional.

Exequible

Laura Daniela Vanegas

La disposición demandada se replica en el artículo 192 del CPACA. Las dos normas tienen un idéntico propósito, constitucionalmente válido, pero conlleva a un alcance diferente que viola el derecho a la igualdad. Carece de todo sentido que la autoridad judicial reconozca el pago de derechos pensionales, como es el caso de Colpensiones, sin que se le conceda a la entidad la posibilidad de realizar las gestiones necesarias para realizar el pago de forma directa. Dicha carga desproporcionada deviene de la ineficacia de la jurisdicción, y con ello se afectan los recursos destinados para cubrir las pensiones de miles de trabajadores. La interpretación del artículo 307 CGP sólo conviene a los litigantes, quienes pueden iniciar el proceso ejecutivo. En opinión de la interviniente, la disposición demandada no afecta el núcleo esencial del derecho a la seguridad social.

Coadyuva la demanda con fines de exequibilidad condicionada

A. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

1. Mediante el concepto del 28 de abril de 2021, la Procuradora General de la Nación le solicitó a esta Corte “Declarar la EXEQUIBILIDAD de la expresión “la Nación” contenida en el artículo 307 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 “por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”, en relación con los cargos planteados

en la demanda de la referencia”. Sustenta su solicitud el Ministerio Público, en cuanto no se desconoce el principio de igualdad debido a (i) el mandato de descentralización por servicios para optimizar la función administrativa (arts. 209, 210 y 365 superiores), y (ii) la especialización jurisdiccional de la Rama Judicial (arts. 228 y siguientes de la Carta Política).

1. Señaló que de conformidad con lo previsto en el art. 38 numeral 2º de la Ley 489 de 1998, son entidades descentralizadas por servicios: los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, los institutos científicos y tecnológicos, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta. Respecto de dichas entidades, considera que la exclusión es razonable, por cuanto:

1. (i) Está contenida en el estatuto procesal que rige los juicios que se adelantan ante la jurisdicción ordinaria, por lo cual sus principales destinatarios son los particulares y demás sujetos que compiten con ellos en el mercado en condiciones de igualdad; y (ii), regula la ejecución de condenas judiciales frente a sujetos que sólo excepcionalmente concurren a la jurisdicción ordinaria, como la Nación y las entidades territoriales (como regla especial).

1. Lo anterior, en opinión de la Procuradora General de la Nación, constituye un ejercicio razonable de la libertad de configuración del Congreso, en materia de la expedición de códigos. Todas las entidades descentralizadas por servicios compiten en el mercado en las mismas condiciones que los particulares, sin privilegios debido al origen de su capital. Indicó que la referencia a la situación específica de Colpensiones resulta impertinente en esta oportunidad, ya que se trata de un control abstracto de la normatividad. Finalmente, señaló que no desconoce los principios de equilibrio financiero y sostenibilidad fiscal, ya que su participación en el mercado permite optimizar dichos principios en el marco de la libertad de empresa y los derechos de los consumidores.

I. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

A. CUESTIONES PREVIAS

1. Consideraciones sobre la calidad de ciudadano del demandante, prevalencia del derecho sustancial. En el escrito de la demanda el accionante señala expresamente que actúa en calidad de Gerente de Defensa Judicial de la Administradora de Pensiones –Colpensiones-4. Sin embargo, en el auto admisorio de la demanda, el magistrado sustanciador señaló que la demanda se entendía interpuesta por el ciudadano Urrego Escobar, en estricta aplicación a lo dispuesto en los artículos 40, numeral 6, 241 y 242 de la Constitución5. Lo anterior, en los términos de la sentencia C-809 de 2002, corresponde a la aplicación de la prevalencia del derecho sustancial, por lo que, no queda duda para la Sala Plena, en el sentido de que, la demanda debía tramitarse bajo el entendido que el actor es ciudadano colombiano, y no porque actúe en un determinado cargo, toda vez que es la ciudadanía la que lo habilita para la presentación de la demanda6.

1. En este sentido, tal como se señaló en el auto admisorio de la demanda, se reitera en esta providencia que la demanda se entiende presentada por el señor Diego Alejandro Urrego Escobar en su condición de ciudadano y no en calidad de representante judicial de

Colpensiones.

1. El accionante estructura un cargo en relación con el control de constitucionalidad sobre interpretaciones judiciales. Planteó el accionante a esta Corte que los jueces de la República e inclusive la Corte Constitucional interpretan de manera contradictoria el alcance del artículo 307 del CGP. Lo cual, conlleva a que en algunos casos se inicie el proceso ejecutivo al día siguiente de ejecutoriada la sentencia, y en otros, otorgando el plazo legal mínimo de 10 meses. Dicha situación conlleva en opinión del demandante, a que la Corte deba analizar y realizar una interpretación sistemática y armónica, de forma tal que se permita a 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 que les permita proceder al pago de manera directa, antes de ser demandadas ejecutivamente.

1. Análisis sobre el control de constitucionalidad sobre interpretaciones judiciales y administrativas, requisitos de las demandas de inconstitucionalidad. Reiteración de jurisprudencia7. La Corte Constitucional ha señalado reiteradamente en su jurisprudencia8, que no le corresponde al juez constitucional, en principio, resolver controversias derivadas del proceso de aplicación o interpretación de la ley, pues el objeto principal del control que ejerce la Corte a través de la acción pública de inconstitucionalidad es el de realizar un juicio abstracto de confrontación entre las normas acusadas y la Carta Política, para derivar de allí su conformidad u oposición con el texto constitucional. De allí que, como se evidencia en las sentencias C-496 de 1994 y C-081 de 1996, no le compete en principio a la Corte, cuestionar el sentido o alcance que a tales disposiciones le hayan fijado las autoridades judiciales o administrativas correspondientes, en la medida en que los conflictos que surgen en la aplicación de la ley deben ser resueltos por los jueces ordinarios. No obstante, esta regla no es absoluta, pues en ciertas ocasiones la Corte ha reconocido su competencia para pronunciarse en conflictos atinentes a la interpretación de las normas jurídicas, siempre que dicha interpretación involucre problemas de interpretación constitucional9.

1. Con base en lo anterior, se trata de un control verdaderamente excepcional, que se

explica si se tienen en cuenta los criterios trazados por la jurisprudencia al respecto10:

1. (i) En cuanto al requisito de claridad, el ciudadano no sólo debe señalar cuál es la disposición acusada como inconstitucional (numeral 1º del artículo 3º del Decreto 2067 de 1991), sino que, en demandas contra interpretaciones judiciales, es necesario indicar con absoluta precisión cuál es el contenido normativo o "norma" derivada de la disposición acusada. En otras palabras, sólo habrá lugar a un pronunciamiento de fondo "cuando se establezca claramente el enunciado o enunciados normativos que según el demandante generan la presunta situación de inconstitucionalidad"11. Así, el ciudadano debe indicar, de manera suficientemente comprensible, cuál es la interpretación de la disposición acusada que considera contraria a la Constitución, dejando de lado todo tipo de ambigüedades o anfibologías en la identificación de la norma impugnada.

1. (ii) En cuanto al requisito de certeza, las demandas contra interpretaciones judiciales comprenden al menos tres dimensiones. Por un lado, (a) debe tratarse de una interpretación que realmente fije un contenido normativo derivado de la disposición impugnada. Esto significa que la interpretación debe derivarse directamente de la disposición demandada. De otro lado, (b) no puede considerarse satisfecho el requisito de certeza cuando el reproche de inconstitucionalidad se sustenta en simples "hipótesis hermenéuticas" que no hallan sustento en una real y cierta interpretación judicial, o donde la interpretación no conduce a las implicaciones reprochadas, sino que responden a una proposición jurídica inferida por el actor o que recaiga sobre disposiciones que no han sido acusadas. En este punto cobra relevancia la doctrina del derecho viviente, pues el control constitucional sobre interpretaciones judiciales "recae sobre el derecho realmente vivido por los ciudadanos, y no sobre contenidos hipotéticos, que podrían eventualmente inferirse del texto acusado, pero que no han tenido ninguna aplicación práctica"12. Finalmente, (c) no se cumple el requisito de certeza cuando la interpretación no se deriva de normas con fuerza material de ley, sino de otro tipo de disposiciones como actos administrativos, contratos estatales o cualquier otra fuente de derecho. Así ocurrió, por ejemplo, en el Auto 103 de 2005, en cuyo caso la Corte encontró que la demanda se dirigía a cuestionar una práctica habitual de los jueces en la

aplicación de un acto administrativo en la jurisdicción ordinaria.

1. (iii) En cuanto al requisito de especificidad, en esta clase de demandas lo que se exige es que las razones de inconstitucionalidad sean puntuales y recaigan sobre el contenido normativo cuyo alcance específico ha sido fijado por la interpretación acusada, pero no sobre la base de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”13.

1. (iv) En cuanto al requisito de pertinencia, es necesario que el demandante señale cómo y en qué medida la interpretación judicial impugnada plantea al menos un problema de relevancia constitucional, “y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia”.14 La jurisprudencia de esta corporación ha sido particularmente cuidadosa al examinar el requisito de pertinencia en demandas contra interpretaciones judiciales. De manera insistente ha señalado que el control por esta vía no es procedente si se involucran controversias hermenéuticas o discusiones puramente legales, por cuanto “no le corresponde al juez constitucional resolver aquellos debates suscitados en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley”, a menos que la controversia “trascienda el ámbito estrictamente legal y adquiera relevancia constitucional”15. En la misma dirección ha explicado que no compete a la Corte determinar la manera como deben interpretarse los textos legales, ni adelantar una suerte de “corrección hermenéutica” de las decisiones judiciales que fijan el sentido de las leyes, a menos que la decisión implique una problemática de orden constitucional.

1. Por último, (v) el requisito de suficiencia exige, en demandas contra interpretaciones judiciales, demostrar que se está ante una posición consistente y reiterada del operador jurídico y no producto de un caso en particular, pues “una sola decisión judicial en la que se interprete una norma no constituye per se una doctrina del derecho viviente y en caso de serlo debe demostrarse”16. Más allá de una cuestión relativa a la certeza de la interpretación, el criterio de suficiencia exige aportar los elementos fácticos y argumentativos para demostrar que la interpretación no sólo existe, sino que plantea una

verdadera problemática constitucional.

1. En el presente caso, el accionante no logró estructurar un cargo apto que habilite el control de constitucionalidad sobre interpretaciones judiciales. Al respecto, destaca este tribunal que el ciudadano solicita la exequibilidad condicionada de la norma de la cual se deriva un precepto contrario a la Constitución; sin embargo, sustenta sus reproches en la aplicación de la norma demandada en controversias puntuales relacionadas con litigios particulares de Colpensiones, para las que existen otros mecanismos puntuales de control. Por lo cual, no es posible un pronunciamiento de fondo sobre el cargo planteado, por cuanto la demanda no cumple con el requisito de pertinencia y suficiencia dispuesto por la jurisprudencia para que proceda el estudio contra una interpretación proferida por una autoridad judicial.

1. Se destaca que el accionante sólo analiza la forma a través de la cual el intérprete atribuye sentido a un texto jurídico, más no el sentido mismo que el juez u órgano administrativo extrae o deduce del texto, el cual se convierte en una regla jurídica. En el caso particular, se evidencia una argumentación basada en casos particulares referidos a Colpensiones, sin que se aporten elementos suficientes para demostrar que la interpretación no sólo existe, sino que plantea una verdadera problemática constitucional. De esta manera, señala este tribunal que el demandante no identificó de forma pertinente y suficiente cómo y en qué medida la interpretación judicial impugnada plantea al menos un problema de relevancia constitucional, sino que por el contrario fundamentó su argumentación en razones de orden legal, personal y de conveniencia para una entidad en específico. Se insiste que el control por esta vía no es procedente si se involucran discusiones legales, ya que no le corresponde al juez constitucional resolver aquellos debates suscitados en torno al proceso de aplicación o interpretación de la ley.

1. Consideraciones sobre la aptitud de la demanda respecto de los cargos que no se encuentran expresamente dirigidos a cuestionar interpretaciones judiciales. Debe advertirse

que en las primeras páginas de la demanda el actor fundamenta su solicitud de exequibilidad condicionada en el hecho de que una interpretación restrictiva de la expresión “la Nación” contenida en la norma acusada sólo cobijaría a las entidades estatales del sector central de la Rama Ejecutiva, excluyendo a los demás organismos y entidades que integran la administración pública, en los términos de los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 199817. Es a partir de esa interpretación restrictiva que el actor desarrolla los cargos por el presunto desconocimiento de los principios de igualdad, sostenibilidad fiscal y equilibrio financiero establecidos en los artículos 13, 334 y 339 de la Constitución.

1. Si bien luego el actor refiere que dicha interpretación restrictiva ha sido adoptada por operadores judiciales (cargo que fue encontrado inepto como ya se expuso), lo cierto es que previamente aquél había advertido la posibilidad de dos interpretaciones diferentes de la norma demandada. Esto supone que, independientemente de que no se hubiese acreditado el cargo contra interpretaciones judiciales, la norma acusada admite, prima facie, distintas interpretaciones. En consecuencia, la Sala procederá a estudiar la aptitud de los cargos que no están expresamente dirigidos a cuestionar interpretaciones judiciales sino el contenido de la norma acusada a partir de sus posibilidades hermenéuticas.

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 2º del Decreto 1067 de 1991 las demandas de inconstitucionalidad deben delimitar con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación e indicar la competencia de la Corte para conocer del asunto. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el concepto de violación debe caracterizarse por su claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia18.

1. La Sala encuentra acreditado el requisito de claridad, como quiera que sea posible derivar un hilo conductor de la argumentación que soporta el reproche del actor y, de esta forma, comprender el contenido de la demanda.

1. Frente al requisito de certeza, la Sala encuentra que se satisface por cuanto los cargos recaen sobre una proposición jurídica real y existente, esto es, un apartado del artículo 307 de la Ley 1564 de 2012, en concreto, la expresión “la Nación”. Es justamente dicha expresión cuya exequibilidad condicionada solicita el actor.

1. Respecto del requisito de especificidad, la Sala observa que el demandante muestra cómo el apartado acusado vulnera la Constitución, para lo cual formula dos cargos específicos, soportados en distintos argumentos.

1. En cuanto al requisito de pertinencia, se advierte que, con independencia de algunas razones de naturaleza legal y personal cuya aptitud fue desestimada previamente por no estructurar un cargo contra interpretaciones judiciales, el actor presenta argumentos de naturaleza constitucional para fundamentar su reproche y, además, especifica las normas de la Constitución que estima vulneradas. Frente al presunto desconocimiento del principio de igualdad, se precisa que el demandante hace referencia al test de igualdad y establece dos grupos de comparación: (i) los administrados beneficiarios de una decisión judicial proferida por la jurisdicción ordinaria y aquellos beneficiarios de una decisión judicial proferida por la jurisdicción contenciosa; y (ii) las entidades que integran la Rama Ejecutiva en el orden nacional, y las otras entidades públicas que hacen parte de la administración pública en los términos de los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998.

1. A partir de esta comparación, el actor señala que la interpretación restrictiva del vocablo “la Nación” constituye un trato discriminatorio sin justificación válida respecto de aquellos beneficiarios de una decisión judicial proferida por la jurisdicción contenciosa y frente a las otras entidades públicas que hacen parte de la administración pública en los términos de los artículos 38 y 39 de la Ley 489 de 1998. Sin embargo, la Sala advierte que el cargo por presunta violación de la igualdad respecto del primer grupo de comparación no es pertinente, pues el actor parece adoptar como parámetro de confrontación la regulación del CPACA (un estatuto procesal especial), en concreto, los artículos 192 y 29919. Por lo cual, la

Sala Plena considera apto el reproche de constitucionalidad formulado por el actor, respecto del grupo de entidades que integran la Rama Ejecutiva en el orden nacional.

1. En cuanto al cargo relacionado con el principio de sostenibilidad financiera y el criterio de sostenibilidad fiscal, encuentra la Sala que se cumple el requisito de pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia.

1. Respecto del requisito de suficiencia, la Sala advierte que los cargos formulados, respecto al artículo 13 (grupo de entidades que integran la Rama Ejecutiva del orden nacional) y los artículos 334 y 339 superior, despiertan una mínima duda sobre le constitucionalidad de la norma acusada y, en concreto, sobre sus posibles interpretaciones, lo cual amerita un pronunciamiento de fondo por parte de esta corporación.

1. Visto lo anterior, la Sala estima que los cargos formulados contra el apartado del artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) por la presunta violación de los principios de igualdad, sostenibilidad fiscal y equilibrio financiero establecidos en los artículos 13, 334 y 339 de la Constitución son aptos, con la precisión realizada frente al cargo de igualdad.

1. La sentencia C-385 de 2017 no impide a la Corte proferir un pronunciamiento de fondo en la presente oportunidad. En la sentencia C-385 de 2017, la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión “Nación¨ contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso)20. En dicha sentencia, la Corte estudió dos cargos contra la expresión “Nación¨ contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), uno por violación del principio de integridad territorial contenido en los artículos 2 y 113 de la Constitución21, y otro por violación del principio de igualdad establecido en el artículo 13 superior22.

1. La Corte encontró que el primer cargo no cumplía el requisito de certeza, por cuanto del principio de integridad territorial no se deriva que exista un deber constitucional exigible del legislador de regular de manera uniforme, o de proferir medidas legislativas que deben cobijar a todas las autoridades públicas y a los particulares que ejercen funciones públicas, bajo la noción de Estado. Respecto del segundo cargo, la Corte estimó que no cumplía la carga de suficiencia. En primer lugar, indicó que la diferente regulación entre dos códigos procesales sobre un mismo punto de derecho no es una razón suficiente, per se, para considerar que una de ellas es inconstitucional, excepto que la diferencia en una de las regulaciones sea irrazonable o desproporcionada23.

1. En segundo lugar, resaltó que de la argumentación planteada por la parte demandante no es posible derivar, prima facie, que la disposición demandada otorgue un tratamiento irrazonable o desproporcionado a la "Nación", en perjuicio de las demás entidades que integran el Estado y que tal pueda considerarse un derecho constitucionalmente exigible por aquellas otras a las que no se otorga tal inmunidad temporal24. Y, en tercer, lugar, precisó que la actora no demuestra que, en el derecho viviente, los jueces de la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades, civil, comercial, de familia o agraria, en efecto, ejecuten las condenas impuestas a las entidades estatales y que de ella pueda derivarse una praxis que vulnere el principio de igualdad en el tratamiento que se otorga a las entidades estatales25. Con base en lo expuesto, la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión "Nación¨ contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso).

1. Sin embargo, en relación con el cargo por violación del derecho a la igualdad, señaló la Sala Plena que este presenta diferencias frente al que se formula en esta demanda. En efecto, el cargo se fundamentaba en la presunta desigualdad de trato entre instituciones estatales y pretendía que se declarara la exequibilidad de la norma acusada en el sentido de que el vocablo "Nación" se equipara al de "Estado" y, de esta forma, no solo comprendiera a todos los órganos de la Rama Ejecutiva, sino también a la totalidad de las ramas del poder público, así como a los particulares que ejercen funciones públicas. Lo anterior evidencia que

el alcance de la demanda difiere de la que se estudia en esta oportunidad y la interpretación que se solicitaba adoptar resultaba mucho más amplia de la pretendida en este caso. En esta medida, al tener un alcance mucho más amplio, con profundas implicaciones frente al ordenamiento jurídico, resultaba razonable que en dicha sentencia C-385 de 2017, la Corte exigiera una debida argumentación para fundamentar la presunta vulneración, la cual como ya se señaló dista del cargo formulado y declarado apto para estudio en la presente demanda.

1. Visto lo anterior, bajo la claridad de que la sentencia C-385 de 2017 corresponde a una decisión inhibitoria, y que en consecuencia no hace tránsito a cosa juzgada, la Corte puede adelantar el estudio de la presente demanda26.

A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

1. Teniendo en cuenta los cargos presentados por el demandante y los argumentos de los intervinientes, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulnera el legislador los principios de igualdad, sostenibilidad financiera y criterio de sostenibilidad fiscal establecidos en los artículos 13, 334 y 339 de la Constitución, al definir en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) que la Nación cuando sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasados 10 meses desde la ejecutoria de la providencia, o de la que resuelva su complementación o aclaración?

1. Para resolver este problema jurídico, la Corte se pronunciará sobre: (i) la amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales; (ii) la administración pública y las diferencias entre entidades descentralizadas del orden nacional y las autoridades nacionales del sector central; y (iii) el principio de sostenibilidad financiera y el criterio de sostenibilidad fiscal. Posteriormente, la Corte analizará el caso concreto.

A. LA AMPLIA POTESTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

1. La Corte Constitucional ha señalado que el legislador goza de una amplia potestad de configuración en materia de procedimientos judiciales27. Así, en virtud de los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución28, le corresponde al Congreso de la República, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, regular los procedimientos judiciales y administrativos que servirán para materializar los derechos al debido proceso y de acceso a la justicia29.

1. En este sentido, esta corporación ha precisado que, en el marco de dicho campo de configuración, el legislador puede definir las reglas mediante las cuales se deberá adelantar cada proceso, que incluye, entre otras, la potestad de: "(…) (i) fijar nuevos procedimientos, (ii) determinar la naturaleza de actuaciones judiciales, (iii) eliminar etapas procesales, (iv) establecer las formalidades que se deben cumplir, (v) disponer el régimen de competencias que le asiste a cada autoridad, (vi) consagrar el sistema de publicidad de las actuaciones, (vii) establecer la forma de vinculación al proceso, (viii) fijar los medios de convicción de la actividad judicial, (ix) definir los recursos para controvertir lo decidido y, en general, (x) instituir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes"30. Lo anterior, evidencia la amplia gama de facultades en cabeza del legislador al momento de regular y definir la estructura de los procedimientos judiciales.

1. Sin embargo, la jurisprudencia también ha señalado que dicha libertad de configuración no es absoluta, toda vez que se encuentra sometida a los mandatos de la Constitución y, por ello, existen ciertos límites que deben observar las normas procesales31. La Corte agrupó estos límites en cuatro categorías: (i) la fijación directa, por parte de la Constitución, de determinado recurso o trámite judicial (que le impide al legislador desconocer una referencia explícita definida en la Carta Política); (ii) el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y particularmente de la administración de justicia (que implica que los procedimientos

judiciales constituyen un instrumento para materializar el derecho sustancial), (iii) la satisfacción de principios de razonabilidad y proporcionalidad; (que supone que las normas procesales respondan a un criterio de razón suficiente relativo al cumplimiento de un fin constitucionalmente admisible, a través de un mecanismo que se muestre adecuado para el cumplimiento de dicho objetivo y que, a su vez, no afecte desproporcionadamente un derecho, fin o valor constitucional); y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia (que exige que las normas procesales reflejen los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial)32.

1. En conclusión, si bien el Congreso de la República goza de un amplio margen de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales, en virtud de lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución, su potestad se encuentra limitada por la propia Carta Política (ver supra, numeral 44). En ese sentido, la jurisprudencia ha establecido unos límites precisos que deben ser observados por las normas procesales, de tal forma que no sobrepasen los mandatos establecidos en la Constitución.

A. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS DIFERENCIAS ENTRE ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DEL ORDEN NACIONAL Y LAS AUTORIDADES NACIONALES DEL SECTOR CENTRAL

1. Consideraciones sobre el concepto del vocablo Nación en el ordenamiento jurídico y en la jurisprudencia constitucional. Antes de la expedición de la Constitución de 1991 existían normas que se referían a la Nación como persona jurídica. Así lo establecían los artículos 80 de la Ley 153 de 188733, 3 del Decreto Ley 1222 de 198634 y 4 del Decreto Ley 1333 de 198635. En estas normas la Nación se concebía como una categoría diferenciable de otras entidades, principalmente las entidades territoriales, sin embargo, no se especificaba qué entidades u organismos hacían parte de ella.

1. La Constitución de 1991 se refiere a la Nación en varios de sus artículos y, aunque no señala expresamente que se trata de una persona jurídica y tampoco precisa cuáles son las entidades u organismos que la integran, en algunas de estas disposiciones la concibe como una categoría propia, diferente de las entidades territoriales, las entidades descentralizadas y los particulares (artículos 4936, 6737, 12838, 26639, 26740, 268-341, 28842, 29843, 305-644, 305-1145, 35246, 35447, 35948, 36249, 36450, 36651, 36852, entre otros).

1. Existen normas expedidas con posterioridad a la Constitución de 1991 que también se refieren a la Nación. Así, por ejemplo, la Ley 80 de 199353 señala en su artículo 2, literal a) que la Nación es una entidad estatal (al igual que otras entidades como las empresas industriales y comerciales del Estado y los entes territoriales)54. El Decreto 111 de 199655 incorpora el vocablo Nación en varias disposiciones y en su artículo 43 señala que esta podrá aportar partidas del presupuesto general de la Nación, para préstamos a las entidades territoriales y a las entidades descentralizadas si ello fuere necesario para el cumplimiento de leyes, contratos o sentencias o para atender necesidades del plan operativo anual de inversión56. La Ley 489 de 1998 también incorpora dicho vocablo en sus artículos 61, literal f57, 8058, 8759, 9760, 9961, 10662, 10763 y 10864, distinguiéndola de otro tipo de entidades públicas. Si bien esta Ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública (ver infra, numerales 51 a 55), no define el concepto de Nación y tampoco precisa los organismos que la integran. Por otro lado, la ley 1454 de 201165 refiere a la Nación en distintas disposiciones para establecer sus competencias y diferenciarla de las entidades territoriales66.

1. Por su parte, la Corte Constitucional ha señalado que el concepto de Nación comprende a las autoridades del sector central de la Rama Ejecutiva en el orden nacional. En la sentencia C-221 de 1997 indicó: “(…) 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”. En el mismo sentido se refirió la sentencia C-385 de 2017: “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”.

1. En suma, puede concluirse que: (i) antes de la expedición de la Constitución de 1991 existían normas que se referían a la Nación como persona jurídica y la diferenciaban de otras entidades, particularmente, de las entidades territoriales; (ii) la Constitución de 1991 se refiere en varios de sus artículos a la Nación y, aunque no señala expresamente que se trata de una persona jurídica y tampoco precisa cuáles son las entidades u organismos que la integran, en algunas de sus disposiciones la concibe como una categoría propia, diferente de las entidades territoriales, las entidades descentralizadas y los particulares; (iii) con posterioridad a la Constitución de 1991 se han expedido normas que también utilizan el vocablo “Nación”, algunas veces para catalogarla como entidad pública y para diferenciarla de otras entidades; y (iv) la Corte Constitucional ha señalado que el concepto de Nación comprende las entidades pertenecientes al sector central de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional.

1. La administración pública y las diferencias entre entidades descentralizadas del orden nacional y las autoridades nacionales del sector central. La Constitución Política radicó en el legislador una amplia competencia para la organización de la administración pública, a través del otorgamiento de facultades para la creación, modificación, reglamentación y supresión de diversas entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva del poder público67. Dicha competencia deriva principalmente del artículo 150, numeral 7 de la Constitución68, pero también se desprende del artículo 210 (que refiere que solo el legislador puede autorizar o crear entidades descentralizadas por servicios del orden nacional), y del artículo 209 superiores (que establece que el control interno de la administración pública se ejercerá en los términos que fije la ley)69.

1. Con base en sus facultades constitucionales, el Congreso de la República expidió la Ley 489 de 1998, cuyo objeto es regular el ejercicio de la función administrativa, determinar la estructura y definir los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la administración pública. El artículo 38 de la Ley señala cuáles son las entidades que conforman la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional y establece dos categorías, de un lado, las entidades pertenecientes al sector central70 y, de otro lado, las entidades que hacen parte del sector descentralizado por servicios71. Por su parte, el artículo 39 de la Ley indica que la administración pública se integra por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del poder público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cago el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

1. Ahora bien, en relación con las entidades descentralizadas, el artículo 68 de la citada ley señala que estas tienen como objeto principal "el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas".

1. Las normas citadas reflejan la intención del legislador de diferenciar dos categorías de entidades pertenecientes a la administración pública, las del sector central y las descentralizadas por servicios, al punto de asignarles a estas últimas unas características y finalidades propias.

1. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional, por su parte, ha caracterizado la descentralización por servicios en los siguientes términos: (i) corresponde a una de las

formas de descentralización administrativa, que implica el otorgamiento de competencias o funciones a entidades públicas no territoriales y diferentes del Estado que se crean para ejercer una actividad especializada en forma autónoma; (ii) su existencia se justifica en la necesidad que tiene la administración de especializar y tecnificar el cumplimiento de ciertas funciones, y en la realidad de que, en ciertos casos, por razones de conveniencia pública las mismas están llamadas a ser ejercidas dentro de un régimen de competencia o de concurrencia con los particulares; y (iii) comporta la existencia de personas dotadas de autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas administrativa y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asignan por la ley potestades jurídicas específicas72.

1. En suma, en virtud de las competencias asignadas en la Constitución, el legislador goza de una amplia potestad de configuración en la organización de la administración pública, lo cual se refleja en la expedición de la Ley 489 de 1998. En esta ley se establecen dos categorías de entidades que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, de un lado, las entidades pertenecientes al sector central y, de otro lado, las entidades que hacen parte del sector descentralizado por servicios. Estas últimas se diferencian de las primeras en atención a sus características y finalidades.

A. SOBRE EL CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL Y EL PRINCIPIO DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

1. El criterio de la sostenibilidad fiscal fue incorporado en la Constitución Política por medio del Acto Legislativo 03 de 2011, el cual señaló la intervención del Estado en la economía, a efectos de alcanzar los propósitos del artículo 334 CP. Así, el citado Acto Legislativo (i) estableció que la sostenibilidad fiscal constituye un criterio orientador de las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica; (ii) dispuso la creación de un incidente de impacto fiscal para permitir modular los efectos de las decisiones de las altas cortes que pueden tener un impacto significativo sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas; (iii) precisó que bajo ninguna circunstancia, autoridad

alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva; y (iv) estableció que tanto el plan de inversiones públicas como el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberán adoptarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal.

1. En la sentencia C-288 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció acerca del contenido y alcance del principio de sostenibilidad fiscal73. En esa oportunidad, señaló que el criterio de sostenibilidad fiscal "(…) está dirigido a disciplinar las finanzas públicas, de manera tal que la proyección hacia su desarrollo futuro reduzca el déficit fiscal, a través de la limitación de la diferencia entre los ingresos nacionales y los gastos públicos"74. Asimismo, indicó que la introducción de un marco de sostenibilidad fiscal para el ejercicio de la intervención del Estado en la economía "(…) tiene, en virtud de la siguiente disposición normativa contenida en la reforma que determina el objetivo de dicho marco, un propósito definido: fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho"75.

1. Posteriormente, en la sentencia C-110 de 2019, esta corporación reiteró el carácter instrumental al señalar que76: "Tiene entonces una naturaleza exclusivamente instrumental que emplaza a las autoridades públicas a valorar, discutir y tomar las medidas que se requieran para evitar un desequilibrio entre los gastos e ingresos públicos que pueda afectar la vigencia de la cláusula de Estado Social".

1. Por otro lado, precisó que el criterio de sostenibilidad fiscal tiene un carácter exclusivamente instrumental y, por ello, (i) no es un fin constitucional en sí mismo considerado, sino apenas un medio para la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho; (ii) comprende una previsión que viene a integrar las diversas herramientas, procedimientos y estrategias contenidos en la Constitución y dirigidas a la satisfacción de los fines del Estado; (iii) no puede ponderarse con los principios

constitucionales fundamentales, habida consideración que un marco o guía para la actuación estatal carece de la jerarquía normativa suficiente para desvirtuar la vigencia de dichos principios, limitar su alcance o negar su protección por parte de las ramas y órganos del Estado; y (iv) se interpreta conforme al principio de progresividad y a la naturaleza indivisible e interdependiente de los derechos.

1. La sostenibilidad financiera del sistema pensional se reconoce en el artículo 48 del texto superior al establecer a cargo del Estado la obligación de garantizarla. En la sentencia C-110 de 2019, la Corte precisó que (i) la obligación de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema pensional se refleja principalmente en las reglas especiales para el reconocimiento de pensiones establecidas en el artículo 48 superior, las cuales buscan evitar los desequilibrios producidos por el otorgamiento de mesadas en cuantías excesivas que no correspondan a lo efectivamente cotizado, que establezcan privilegios injustificados o que desconozcan el régimen legal bajo el cual se causó el derecho; y (ii) la sostenibilidad financiera del sistema pensional supone la adecuada correspondencia entre los recursos que ingresan a la seguridad social y los recursos que deben destinar a la protección de las personas que han asegurado su contingencia de vejez.

1. En síntesis, el criterio de sostenibilidad fiscal constituye un criterio orientador dirigido a las autoridades del poder público cuyo propósito es la consecución de los objetivos del Estado Social de Derecho. Por su parte, el principio de sostenibilidad financiera en materia pensional se traduce en el deber del Estado de evitar los desequilibrios producidos en el otorgamiento de mesadas y de lograr la adecuada correspondencia entre los recursos que ingresan a la seguridad social y aquellos que se destinan a cubrir la contingencia de vejez, exigiendo por otra parte al legislador que cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional debe preservar el equilibrio financiero del sistema general de pensiones.

A. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO. EL LEGISLADOR NO VULNERÓ los principios de igualdad, sostenibilidad FINANCIERA y EL CRITERIO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL establecidos en los

artículos 13, 334 y 339 de la Constitución, al definir en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) que la Nación cuaNdo sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasados 10 meses desde la ejecutoria de la providencia, o de la que resuelva su complementación o aclaración

1. La Sala encuentra que la expresión “la Nación”, contenida en el artículo 307 del Código General del Proceso se ajusta a la Constitución Política y, en consecuencia, rechaza las pretensiones del demandante de declarar su exequibilidad condicionada. Esta afirmación se fundamenta en los siguientes argumentos.

1. La medida dispuesta en la norma acusada se enmarca en la amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales. Asimismo, respeta los límites establecidos por la jurisprudencia a dicha potestad de configuración. Con fundamento en la amplia potestad de configuración del legislador en materia procesal, este expidió el Código General del Proceso. Dentro de los diversos asuntos de los que se ocupa este estatuto procesal, se encuentra la ejecución de providencias judiciales, que está incluida dentro del capítulo II. En este capítulo se encuentra el artículo 307, que establece una regla frente a la ejecución de entidades de derecho público, según la cual, 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 aclaración77.

1. La decisión del legislador de limitarse a la expresión “La Nación” permite inferir que fueron expresamente excluidas otras entidades de la administración pública (como es el caso de las entidades descentralizadas por servicios) de la regla establecida en la norma. Dicha determinación se ajusta a la amplia potestad que le asiste en materia procesal al legislador, en concreto, la posibilidad de determinar la naturaleza de las actuaciones judiciales y establecer los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes. Asimismo, al delimitar las entidades que serán la parte demandada, el legislador no hace cosa distinta que precisar

la naturaleza de la actuación judicial, esto es, la ejecución de providencias judiciales contra entidades de derecho público. En efecto, el legislador dispuso un término específico que debe ser atendido por quienes pretendan la ejecución de una providencia judicial a su favor, cuando la parte demandada sea la Nación o un ente territorial, en los eventos en los que la competencia recaiga en la jurisdicción ordinaria.

1. De esta manera, considera la Sala Plena que las entidades descentralizadas por servicios pueden concurrir a los mercados para competir con el sector privado, atendiendo las dinámicas del mercado. Sin embargo, no están exentas de aplicar en ciertos eventos normas de derecho público, sin que lo anterior implique el abandono del régimen jurídico privado para sus actividades misionales. Por lo cual, no asiste ninguna razón que conlleve a la adopción de una medida desproporcionada o irrazonable por parte del legislador, al resaltar el principio de libertad de empresa y competencia frente a otras entidades privadas. Por lo cual, es apenas lógico que se deban regular en el mismo plano de igualdad, y que dicho grupo de entidades afines en materia del ejercicio de su libertad de empresa deban reconocer los derechos o intereses de las personas que hubiesen sido declarados. De esta manera, no cabe duda de que el legislador consideró que tanto las entidades privadas, como las entidades descentralizadas por servicios deben cumplir las providencias judiciales oportunamente y sin dilaciones injustificadas.

1. En este sentido, señaló la Corte que “la diferencia de trato que se objeta refleja la sustancial disparidad de hipótesis y regímenes aplicables respectivamente a la entidad pública deudora y a la persona privada deudora. No obstante, la consecuencia jurídica distinta que se sigue en el caso de la entidad pública deudora y que consiste en diferir temporalmente la ejecutabilidad de sus obligaciones, no es desproporcionada y guarda simetría con la anotada disimilitud, lo que abona su razonabilidad”79.

1. En esta misma dirección, esta Sala considera necesario traer como precedente relevante la decisión de la Corte respecto de lo dispuesto en el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil. Dicho artículo preveía que la Nación no podría ser ejecutada salvo en el caso contemplado en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo. Dichos precedentes fijaron la regla general de la inembargabilidad de las rentas y recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, salvo en tratándose de créditos laborales80, elemento que sirvió de base para el condicionamiento del mencionado artículo 336. Igualmente, en el análisis de dicho artículo observó la Corte que resultaba válido que la ley otorgue a las entidades del sector central un término razonable para que puedan arbitrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones, conforme a la normatividad aplicable al proceso presupuestal81.

1. Por lo demás, la Corte observa que la disposición demandada busca el pago de las obligaciones ordenadas en fallos judiciales y la materialización del derecho sustancial. Al excluir de la regla a ciertas entidades públicas -tales como las entidades descentralizadas por servicios-, la norma también materializa el acceso a la administración de justicia y el deber constitucional y legal de las entidades de ejecutar las sentencias en firme sin dilaciones injustificadas. Este último fin fue advertido en la sentencia T-048 de 201982, a propósito del cumplimiento de decisiones judiciales que ordenan a Colpensiones el pago de pensiones, el cual debe realizarse de manera oportuna a efectos de garantizar los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de las personas pensionadas. Asimismo, señaló la Sala de Revisión que el artículo 307 del CGP sólo era aplicable a la Nación o a las entidades territoriales, y no a otras autoridades administrativas como Colpensiones.

1. En consecuencia, en el presente caso, es dado concluir que la actuación del Congreso de la República se ajusta a la Constitución Política, y se enmarca dentro los límites aplicables a su amplia potestad de configuración en materia de procesos judiciales.

1. Consideraciones generales sobre el juicio integrado de igualdad, y el principio de igualdad

procesal. La Corte ha señalado que en la Constitución la igualdad tiene una triple naturaleza, toda vez que es un valor, un principio y un derecho fundamental. El principio de igualdad no exige que el legislador brinde un trato mecánico y paritario en todos los casos; por el contrario, el legislador está autorizado para: (i) otorgar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes; y (ii) otorgar un trato diferente a situaciones de hecho disímiles83.

1. Estos mandatos, a su turno, han sido desglosados en otros más específicos, a partir del grado de semejanza entre los supuestos de hecho a comparar. Así, en sentencia C-015 de 2014, la Corte precisó: "4.3.5. A partir del grado de semejanza o de identidad, es posible precisar los dos mandatos antedichos en cuatro mandatos más específicos aún, a saber: (i) el de dar el mismo trato a situaciones de hecho idénticas; (ii) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que no tienen ningún elemento en común; (iii) el de dar un trato paritario o semejante a situaciones de hecho que presenten similitudes y diferencias, cuando las primeras sean más relevantes que las segundas; y (iv) el de dar un trato diferente a situaciones de hecho que presentes similitudes y diferencias, cuando las segundas más relevantes que las primeras"84.

1. Ahora bien, la corporación ha reconocido que el principio de igualdad procesal, presupone que "debe existir simetría para las partes en sus oportunidades de ataque y defensa, probatorias, alegación e impugnación"85. Sin embargo, dicha simetría procesal no es absoluta, y se han permitido tratos diferentes sin que ello viole la igualdad procesal, por ejemplo86 (i) la igualdad procesal no puede solo analizarse desde las garantías o instancias aisladas, se debe ver el procedimiento como un todo; (ii) la disparidad real y material que existe entre las partes procesales; (iii) el parámetro con el cual se mide la igualdad procesal varía cuando existe información asimétrica entre las partes procesales o cuando los incentivos para actuar son diversos. En suma, el parámetro con el cual se mide el respeto del principio de igualdad procesal no siempre es el mismo, pues depende del proceso en el cual se inserta la norma que aparentemente establece una desigualdad, proceso evaluado como un todo, es decir, visto en contexto.

1. Para examinar las razones de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad la jurisprudencia ha desarrollado el juicio integrado de igualdad, el cual se desarrolla en tres etapas de análisis para comprobar, a partir de parámetros objetivos, cuándo se presenta alguna de las hipótesis referidas anteriormente.

1. Primero, se debe establecer el criterio de comparación (también denominado tertium comparationis), el cual "sirve para examinar si la clasificación del legislador agrupa realmente a personas diferentes a la luz de la norma acusada, en otras palabras, si las clases fueron racionalmente configuradas o si lo fueron caprichosamente. La racionalidad de la medida diferenciadora obedece al grado de acierto en incluir a todas las personas similarmente situadas para los fines de la ley. Así, la determinación de si dos grupos son comparables depende de su situación vista a la luz de los fines de la norma".

1. Segundo, se debe definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe realmente un trato igual o diferenciado. Sobre este particular, la Corte ha señalado que "una vez establecido el criterio de comparación, debe verificarse si efectivamente existe un trato igual o un trato diferenciado o si en realidad el cargo por vulneración del derecho a la igualdad parte de una indebida comprensión o interpretación de lo que establece la medida analizada. De este juicio pueden entonces desprenderse dos hipótesis: o los grupos o personas no son comparables a la luz del criterio de comparación y, en consecuencia, no se afecta el mandato de trato igual; o los grupos o personas si pueden ser asimiladas y, en esa medida, se presenta una afectación prima facie del derecho a la igualdad".

1. Si ocurre lo segundo (si las personas o grupos pueden ser asimilados), en tercer lugar, se debe determinar si la diferencia de trato se encuentra constitucionalmente justificada. Ello, implica analizar si la diferenciación prevista por la medida es o no desproporcional. Para tal efecto, se puede realizar el análisis en tres intensidades distintas: leve, intermedia y estricta. En relación con lo anterior, la Corte enfatizará en los elementos propios del juicio leve o débil de igualdad. Este juicio maximiza la separación de poderes y el principio democrático,

representando el ámbito de intervención menos intenso del juez constitucional en asuntos de competencia del legislador.

1. Inicialmente, se aplica a eventos en los que la medida estudiada desarrolla una competencia específica definida en cabeza de un órgano constitucional; la medida estudiada aborda cuestiones económicas, tributarias o de política internacional; o del análisis de dicha medida no se advierte, prima facie, que la diferenciación que ella establece afecte de forma grave el goce de un derecho fundamental. El juicio leve de igualdad, que presupone siempre un examen independiente de la licitud de la medida, tiene como propósito analizar dos cuestiones: (i) si determinada distinción –medida– persigue una finalidad constitucional legítima o no prohibida por la Constitución. En caso de ser ello así, se requiere además establecer si (ii) el medio puede considerarse, al menos prima facie, como idóneo para alcanzar la finalidad identificada.

1. Las entidades del sector central y las entidades del sector descentralizado por servicios no son equiparables y, por ello es dado concluir que no se vulnera el principio de igualdad (artículo 13 superior). En el presente caso, el actor sostiene que, bajo una interpretación restrictiva del vocablo “la Nación” de la norma demandada, se genera una discriminación, pues solo se cobijarían a las entidades del sector central, excluyendo de esa forma a las entidades descentralizadas por servicios, como es el caso de Colpensiones. En aplicación del juicio integrado de igualdad, en primer lugar, se debe establecer el criterio de comparación, esto es, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos o situaciones de la misma naturaleza. Así a juicio de esta Corte, esta primera etapa no se satisface en el presente caso, ya que las entidades del sector central y las entidades del sector descentralizado por servicios no son equiparables.

1. Se debe recordar que la disposición parcialmente demandada forma parte de la regulación aplicable a la jurisdicción ordinaria. Dicha jurisdicción por lo dispuesto en el artículo 1° del CGP no solo se ocupa de la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios, sino que también regula todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones

jurisdiccionales, siempre que no estén regulados expresamente en otras leyes.

1. Como se expuso, la Constitución Política no define el contenido de la expresión la Nación, sin embargo, la refiere en varios de sus artículos como una categoría propia, diferente de las entidades territoriales, las entidades descentralizadas y los particulares. Al respecto, resultan relevantes los artículos 128, 352, 354, 368, en los cuales se refiere de un lado a “la Nación” y, de otro lado, a las entidades descentralizadas. Esto resulta significativo puesto que refleja la intención del constituyente de diferenciar tales categorías. El legislador, por su parte, también se ha referido a la Nación, no solo para señalar que es una entidad estatal y una persona jurídica, sino también para diferenciarla de otras entidades públicas. Ahora bien, la referencia a la Nación puede entenderse con base en lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 115 de la Constitución, especialmente en el numeral 1° del artículo 38 de la Ley 489 de 1998. Vistos dichos artículos, señaló esta corporación 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”87. De esta manera, las entidades que conforman la Rama Ejecutiva del poder público en el orden nacional se pueden diferenciar en dos categorías, de un lado, las entidades pertenecientes al sector central88 y, de otro lado, las entidades que hacen parte del sector descentralizado por servicios (ver supra, numerales 51 a 55). A estas últimas el legislador les asigna unas características y finalidades propias, en concreto, el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales, y el goce de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.

1. Estas características han sido igualmente resaltadas por la jurisprudencia constitucional. En este sentido, si bien las entidades del sector central y las entidades del sector descentralizado por servicios son entidades públicas y ambas pertenecen a la administración pública, no pueden ser equiparables pues pertenecen a dos categorías distintas. Al respecto, conviene precisar que el carácter de entidad pública no resulta suficiente para predicar tal equiparación y no puede establecerse como el criterio de comparación. En primer lugar, supondría una lectura simplista de la estructura del Estado, particularmente de la Rama

Ejecutiva del poder público que, además, se caracteriza por integrar distintos organismos y entidades que tienen propósitos y funciones claramente diferenciables. En segundo lugar, desconocería las particularidades de las entidades descentralizadas cuyas características y finalidades han sido resaltadas tanto por el legislador como por la Corte Constitucional (una de ellas la posibilidad de realizar actividades industriales o comerciales). Y, en tercer lugar, se desconocería la intención del constituyente, así como del legislador, de diferenciar la categoría de Nación de otras entidades públicas.

1. En consecuencia, al no ser equiparables estas entidades no puede adelantarse el juicio integrado de igualdad, pues esta herramienta parte de la existencia de un patrón de igualdad entre supuestos de hecho o sujetos o situaciones de la misma naturaleza, para efectos de analizar la medida dispuesta por parte del legislador. Distinto sería el caso si la presunta violación de la igualdad se predicara entre entidades pertenecientes al mismo sector, por ejemplo, entre Ministerios que integran el sector central, o entre empresas industriales y comerciales del Estado que hacen parte del sector descentralizado por servicios.

1. Es claro entonces que el criterio diferente reside en la distinta naturaleza de las sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y las de la jurisdicción ordinaria, por cuanto las de esta última versan sobre asuntos en los que las entidades públicas demandadas no están sujetas a las reglas del derecho administrativo, es decir, en los que el legislador excluyó a la entidad pública de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La identificación de las materias sobre las que recae la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y que justifican, a la vez, su existencia como jurisdicción constitucionalmente especializada, es un ejercicio normativo de orden constitucional y legal, pues aun cuando el Constituyente de 1991 constitucionalizó la existencia de la misma, algo ya presente en la Constitución anterior, no otorgó, con rango constitucional, un objeto determinado89. El único asunto que se atribuyó en su conjunto a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la suspensión de actos administrativos (artículo 238 de la CP); excepto ese asunto, la determinación del objeto de esta jurisdicción fue un asunto confiado al legislador.

1. Lo anterior conduce a afirmar que la amplia potestad de configuración del legislador resulta razonable y proporcional al determinar el juez natural del asunto, el cual no puede quedar al arbitrio de los propios jueces, ya que, en el Estado de Derecho, solo la Constitución y la ley se encuentran habilitadas para realizar los repartos competenciales90.

1. Por otro lado, tampoco encuentra la Corte que la norma demandada vulnere los principios de sostenibilidad financiera y el criterio de sostenibilidad fiscal en materia pensional (artículos 334 y 339 de la Constitución). En efecto, la norma acusada establece una regla específica frente a la ejecución de providencias judiciales contra entidades de derecho público, para lo cual dispone un término específico y determina cuáles son las entidades beneficiarias del mismo.

1. Ello, de manera alguna desconoce o restringe el principio de sostenibilidad financiera, por cuanto no constituye una regla dirigida a afectar o entorpecer las reglas o directrices en relación con el otorgamiento de pensiones y, tampoco se refiere de manera directa ni indirecta a las reglas establecidas en el artículo 48 superior. . Así las cosas, la Corte no encuentra que la norma demandada pretenda negar o restringir el deber del Estado de evitar los eventuales desequilibrios producidos en el otorgamiento de mesadas y de lograr la adecuada correspondencia entre los recursos que ingresan a la seguridad social y aquellos que se destinan a cubrir la contingencia de vejez.

1. De igual forma, indica la Corte que tampoco se evidencia una vulneración del criterio de sostenibilidad fiscal, al carecer de un impacto directo en las finanzas públicas. Es de resaltar que, en los casos cuando se alegue la violación de dicho principio y criterio, el análisis de la Corte no puede convertirse en un juicio sobre la conveniencia en las medidas, y debe reconocer una amplia potestad de configuración al legislador, en el marco de la oportunidad y conveniencia de la disposición normativa en el seno del Congreso.

1. Por otro lado, conviene precisar que en la sentencia C-288 de 2012 que revisó el Acto Legislativo 03 de 2011, la Corte resaltó que “ninguna autoridad estatal podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva”. En ese sentido, el demandante no puede invocar el principio de sostenibilidad financiera para justificar la extensión de un régimen legal que permite aplazar el pago de las condenas judicialmente impuestas, pues ello restringiría el derecho de los ciudadanos de acceder a la administración de justicia y obtener el cumplimiento de decisiones judiciales de manera célere. Sobre este asunto se pronunció la Corte en la sentencia T-048 de 2019 al precisar que el plazo establecido en el artículo 307 del CGP no podía ser extensivo a otras autoridades administrativas como Colpensiones, como quiera que el cumplimiento de decisiones judiciales que ordenan el pago de pensiones debe realizarse de manera oportuna a efectos de garantizar los derechos a la seguridad social y al mínimo vital de las personas pensionadas.

1. Por otro lado, se debe señalar que la medida adoptada por el legislador resulta razonable y proporcionada vista desde la perspectiva de la inmunidad de ejecución. Este es un tema regulado por el derecho internacional público, pero también tiene manifestaciones en el derecho interno. Sobre el particular, ha reconocido la jurisprudencia que dicha inmunidad es otra de las prerrogativas en favor de los Estados como consecuencia de la soberanía, “la cual tiene como objetivo impedir que el Estado receptor despliegue medidas coercitivas en contra de los agentes y de la propiedad de un Estado extranjero (siendo, por ejemplo, el caso de cuentas de ahorros o corrientes, o inmuebles). Estas medidas pueden, a su vez, tener la finalidad de ejecutar una decisión judicial o ser impuestas como una medida cautelar”91. Incluso quienes aceptan la tesis de una inmunidad de ejecución limitada, son cautelosos al advertir que sólo pueden ser objeto de ejecución los bienes destinados a actos de gestión.

1. Por lo demás, señaló la Corte en la sentencia SU-443 de 2016 que “de conformidad con el derecho internacional consuetudinario un bien perteneciente a un Estado está sujeto a la inmunidad de ejecución, salvo que se cumpla alguna de las siguientes condiciones: 1), que el

bien no sea utilizado para desarrollar actividades que no persigan fines de servicio público no comerciales, 2) que el Estado haya expresado su consentimiento frente al embargo o a la medida coercitiva sobre sus bienes, o 3) que haya destinado el bien al pago de la acreencia judicial respectiva".

1. Finalmente, a continuación, se destacan otros argumentos presentados a favor de la exequibilidad condicionada de la disposición demandada, y se incluye la razón sobre la decisión adoptada por este tribunal, para descartar la consideración de dichos argumentos:

Argumento esbozado por los intervinientes

Consideraciones de la Corte Constitucional

Sobre la existencia de un cargo por omisión legislativa relativa

Aclara la Corte que algunos intervinientes formulan un reproche de constitucionalidad que no se encuentra desarrollado o formulado por el demandante. En este sentido, recuerda esta corporación que no le corresponde emprender el análisis de este nuevo asunto, ya que la conllevaría a exceder sus competencias, desvirtuando el carácter de justicia rogada.

Asimismo, esta corporación ha señalado que "Coadyuvar la demanda presentada por otro es una opción al alcance de todo ciudadano, pero ese acompañamiento no puede comportar una transformación tan radical de la demanda que, en la práctica, conduzca a variar su sentido y alcance mediante la agregación de pretensiones nuevas y de razones totalmente distintas a las oportunamente esgrimidas en el libelo demandatorio para justificar la declaración de inconstitucionalidad solicitada"92.

Sobre las dificultades prácticas y financieras de Colpensiones en el marco de procesos judiciales y sobre la aplicación del artículo del CPACA que resulta más favorable para

entidades descentralizadas por servicios, como es Colpensiones

La Sala estima que el análisis y valoración de la problemática descrita por el demandante en su acción pública, así como la de algunos intervinientes en sede de revisión desborda el control abstracto de constitucionalidad que se realiza en este caso. El control abstracto de constitucionalidad recae sobre normas y se ejerce mediante la confrontación entre aquellas y la Constitución93.

Así, en el marco de una acción de inconstitucionalidad, le corresponde a la Corte analizar los cargos propuestos por el demandante y, a partir de estos, determinar si el contenido de la norma acusada contraviene las disposiciones constitucionales. En consecuencia, el juicio de constitucionalidad no puede efectuarse a partir de la calidad del demandante, ni de los móviles de las acusaciones, ni de su situación particular, sino únicamente frente a los cargos formulados94.

En este sentido, la Sala estima que la situación particular descrita por Colpensiones escapa al control abstracto de constitucionalidad que ejerce la Corte en este caso y, por ello, no puede servir de fundamento para enjuiciar la norma acusada. Esta postura es compartida por la Procuraduría General de la Nación.

1. En consecuencia, encuentra la Sala Plena que resulta ajustado a la Constitución la facultad de establecer un tratamiento especial a La Nación en la disposición demandada, y procederá a declarar la exequibilidad pura y simple del aparte demandado. Lo anterior, obedece a (i) la amplia potestad de configuración del legislador en procedimiento judicial, y al respeto de los límites en el ejercicio de dicha potestad; (ii) la inexistencia de un criterio de comparación entre las entidades del sector central y las entidades descentralizadas por servicios; y (iii) la definición del término especial de ejecución contra la Nación previsto en la norma demandada, de forma alguna vulnera los principios de sostenibilidad fiscal o equilibrio financiero.

A. SINTESIS DE LA DECISION

1. Le corresponde a la Corte estudiar la demanda presentada contra el artículo 307 (parcial) del Código General del Proceso, por la presunta violación de los principios de igualdad, sostenibilidad fiscal y equilibrio financiero establecidos en los artículos 13, 334 y 339 de la Constitución, al contemplar a la Nación como una de las entidades contra las cuales procede la ejecución de providencias judiciales dentro del término de diez (10) meses.

1. Advierte la Corte que en la sentencia C-385 de 2017, se declaró inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de la expresión "Nación¨, por ineptitud sustantiva de la demanda95. En consecuencia, por tratarse de una decisión inhibitoria señala que no hace tránsito a cosa juzgada respecto de la disposición acusada, y procede con el estudio de la demanda96.

1. Tras realizar el análisis de aptitud de la demanda, corresponde a la Corte resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulnera el legislador los principios de igualdad, sostenibilidad financiera y el criterio de sostenibilidad fiscal establecidos en los artículos 13, 334 y 339 de la Constitución, al definir en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) que la Nación cuando sea condenada al pago de una suma de dinero, podrá ser ejecutada pasados 10 meses desde la ejecutoria de la providencia, o de la que resuelva su complementación o aclaración?

1. Para resolver dicho problema jurídico, la Corte reitera su jurisprudencia respecto de (i) la amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales, en virtud de lo dispuesto en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, y dentro de los límites relacionados con referencias explícitas al procedimiento señaladas en el texto

superior, el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, la satisfacción de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y la eficacia de las garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia; (ii) el concepto de administración pública y las diferencias entre entidades descentralizadas por servicios y las autoridades nacionales del sector central, enfatizando en que las primeras gozan de unas características y finalidades específicas; y (iii) el principio de sostenibilidad financiera, por el cual, el Estado debe evitar los desequilibrios producidos en el otorgamiento de mesadas y de lograr la adecuada correspondencia entre los recursos que ingresan a la seguridad social; y el criterio de sostenibilidad fiscal dirigido a las autoridades del poder público cuyo propósito es la consecución de los objetivos del Estado Social de Derecho.

1. Con fundamento en lo anterior, al analizar el caso concreto, la Corte encuentra que la norma acusada se ajusta a la Constitución y, en consecuencia, rechazará las pretensiones del actor de declarar la exequibilidad condicionada de la disposición parcialmente demandada. Esta conclusión se basa en los siguientes argumentos:

i. La decisión del legislador de limitarse a la expresión “la Nación” permite inferir que fueron expresamente excluidas otras entidades de la administración pública (como es el caso de las entidades descentralizadas por servicios) de la regla establecida en la norma. Dicha determinación se ajusta a la amplia potestad que le asiste en materia procesal al legislador, en concreto, la posibilidad de determinar la naturaleza de las actuaciones judiciales y establecer los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes. Asimismo, al delimitar las entidades que serán la parte demandada, el legislador no hace cosa distinta que precisar la naturaleza de la actuación judicial, esto es, la ejecución de providencias judiciales contra entidades de derecho público.

i. Si bien las entidades del sector central y las entidades del sector descentralizado por servicios y funcionalmente son entidades públicas y ambas pertenecen a la administración pública, no pueden ser equiparables pues su naturaleza es disímil. En consecuencia, al no ser

equiparables estas entidades no puede adelantarse el juicio integrado de igualdad, pues esta herramienta parte de la existencia de un patrón de igualdad entre supuestos de hecho o sujetos o situaciones de la misma naturaleza, para efectos de analizar la medida dispuesta por parte del legislador.

i. La definición del término especial de ejecución contra la Nación previsto en la norma demandada, de forma alguna vulnera el principio de sostenibilidad financiera, ni el criterio de sostenibilidad fiscal.

i. Lo anterior conduce a afirmar que la amplia potestad de configuración del legislador resulta razonable y proporcional al determinar el juez natural del asunto, el cual no puede quedar al arbitrio de los propios jueces, ya que, en el Estado de Derecho, solo la Constitución y la ley se encuentran habilitadas para realizar los repartos competenciales.

1. En consecuencia, esta corporación declarará la exequibilidad de la expresión “la Nación” contenida en el artículo 307 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), por los cargos analizados.

I. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

ÚNICO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la expresión “la Nación” contenida en el artículo 307 de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

con impedimento aceptado

RISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En este sentido, el resolutivo sexto del auto admisorio dispuso “Según lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, por medio de la Secretaría General, INVITAR a participar en este proceso a las siguientes entidades y organizaciones, para que si lo estiman conveniente, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los diez (10) días siguientes al de recibo de la comunicación respectiva, emitan su concepto sobre las disposiciones que son materia de impugnación: a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a la Cámara de Servicios Legales de la ANDI, Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Instituto Colombiano de Derecho procesal, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Observatorio Laboral de la Universidad del Rosario, al Observatorio del Mercado del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Externado de Colombia, al Observatorio del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Libre, a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, y al Grupo de Investigaciones en Derecho Procesal de la Universidad de Medellín. Los invitados deberán, al presentar su escrito, manifestar si se encuentran en conflicto de intereses. En este sentido, deberán informar a la Corte de cualquiera circunstancia que pudiere generar dudas sobre su imparcialidad e independencia, conforme al artículo 13 del Decreto 2067 de 1991”.

2 D.O. 48.489, julio 12 de 2012

3 El término de fijación en lista venció el 25 de marzo de 2021. De acuerdo con el informe de la Secretaria General, en dicho período se recibieron los siguientes escritos e intervenciones (i) el 23 de marzo de 2021, intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal; (ii) el 24 de marzo de 2021, intervención de la Universidad del Rosario; (iii) el 25 de marzo de 2021, intervención de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado; (iv) el 25 de marzo de 2021, intervención de la ciudadana Laura Daniela Vanegas; (v) el 25 de marzo de 2021, intervención conjunta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Presidencia de la República; (vi) el 25 de marzo de 2021, intervención de la Universidad Externado de Colombia; (vii) el 25 de marzo de 2021, intervención de la Universidad Libre.

4 Expediente digital, archivo D0014115-PresentaciónDemanda-(2021-01-2611-17-32).pdf.

5 Expediente digital, archivo D0014115-AutoAdmisorio-(2021-03-03 19-39-36).pdf.

6 Al respecto, indicó “Sin embargo, y como bien lo señala la Vista Fiscal, la prevalencia del derecho sustancial que gobierna las actuaciones judiciales (CP art. 228) indica que si un servidor público presenta una demanda de inexequibilidad, y no invoca la calidad de ciudadano, la demanda debe ser admitida si el cargo ocupado por quien presentó la demanda supone ser ciudadano colombiano en ejercicio, tal y como esta Corte lo ha explicado en varias oportunidades. En esos eventos, se entiende que la demanda es admitida exclusivamente porque el actor es ciudadano colombiano, y no porque ocupe un determinado cargo. Por consiguiente, como en el presente caso, la demanda fue presentada personalmente por el Fiscal General de la Nación, y para ejercer ese cargo se requiere ser ciudadano colombiano en ejercicio, la Corte decidió tramitarla, a pesar de que el actor no invocó su condición de ciudadano sino que indicó que actuaba “en calidad de Fiscal General de la Nación”. La admisión de la demanda tuvo lugar exclusivamente porque ella fue presentada por un ciudadano colombiano, y no porque ésta haya sido formulada por el Fiscal General pues, como ha dicho esta Corporación, “es la ciudadanía y no el cargo, la representación o la vocería que se lleve, la que habilita para la presentación de la demanda”. En la sentencia C-1647 de 2000 la Corte ya había señalado que es la ciudadanía y no el cargo, ni la representación o la vocería que se lleve, la que hablita para la presentación de una acción de inconstitucionalidad.

7 Corte Constitucional, sentencia C-136 de 2017.

8 Corte Constitucional, sentencias C-426 de 2002 y C-259 de 2015.

9 Corte Constitucional, sentencias C-1436 de 2000, C-259 de 2015, C-354 de 2015.

10 Corte Constitucional, sentencia C-802 de 2008.

11 Ibídem.

12 Ibídem.

13 Ibídem.

14 Ibídem.

15 Ibidem.

16 Ibídem.

17 Expediente digital, archivo D0014115-PresentaciónDemanda-(2021-01-2611-17-32).pdf.

18 Al respecto, señaló: “En línea con lo anterior, en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisa el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada”. Corte Constitucional, sentencia C-247 de 2017.

19 Supra, numeral 4.

20 Con ocasión de la demanda presentada por la ciudadana Edna Patricia Rodríguez Ballén.

21 Frente al primer cargo, la demanda estimaba que la prerrogativa de inejecutabilidad temporal que consagra la disposición no puede restringirse a las entidades estatales del sector central de la Rama Ejecutiva, sino que debe comprender a la totalidad de las ramas y órganos que integran el Estado, así como a los particulares que ejercen funciones públicas. De otro lado, indicaba que “a título ilustrativo, pues en el control de constitucionalidad abstracto no es posible tener como parámetro de control una ley”, que a diferencia de la regulación contenida en el artículo 307 del Código General del Proceso, en el artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se incorpora, “una norma con similar contenido, cuyo ámbito de aplicación son todas las entidades públicas entidades como Estado”. A partir de esta diferente regulación, la demanda señalaba que el vocablo Nación desconoce el principio de integridad territorial al no permitir que todas

las autoridades del Estado pudieren resultar beneficiarias del límite temporal dispuesto en la norma acusada.

22 Respecto del segundo cargo, la demanda señaló que la expresión “Nación” desconocía la “igualdad de trato entre instituciones estatales”, al restringir la prerrogativa dispuesta en la norma acusada sólo a las entidades del sector central de la Rama Ejecutiva, esto es a la “Nación”, sin que exista una razón suficiente para su no otorgamiento a las otras ramas del Poder Público (entre estas, en especial, a la Rama Ejecutiva y a sus entidades descentralizadas por servicios) y demás órganos que integran el Estado colombiano, así como a los particulares que ejercen funciones públicas. En ese sentido, la demandante solicitó a la Corte que declarara inexequible el vocablo “Nación” o lo declarara exequible de manera condicionada, en el sentido de que dicha expresión es equivalente a la de “Estado” y comprende a la totalidad de las ramas del Poder Público, a los demás órganos que integran el Estado colombiano, así como a los particulares que ejercen funciones públicas.

23 “2.11. En la demanda se señala, por una parte, “a título ilustrativo, pues en el control de constitucionalidad abstracto no es posible tener como parámetro de control una ley” , que a diferencia de la regulación contenida en el artículo 307 del CGP, en el artículo 192 del CPACA se incorpora, “una norma con similar contenido, cuyo ámbito de aplicación son todas las entidades públicas entidades como Estado”. Esta fundamentación, sin embargo, no es apta para adelantar un juicio de igualdad. La diferente regulación entre dos códigos procesales sobre un mismo punto de derecho (es el caso de la inmunidad temporal para ciertas entidades estatales de la ejecución inmediata de ciertas decisiones judiciales) no es una razón suficiente, per se, para considerar que una de ellas es inconstitucional, excepto que la diferencia en una de las regulaciones sea irrazonable o desproporcionada. De esta carga argumentativa adolece la demanda, de allí que el argumento planteado no puede considerarse que cumple con la carga de suficiencia que ha exigido la jurisprudencia para fundamentar un juicio de inconstitucionalidad”. Corte Constitucional, sentencia C-385 de 2017.

24 “De una parte, de la argumentación planteada por la parte demandante no es posible derivar, prima facie, que la disposición demandada otorgue un tratamiento irrazonable o desproporcionado a la “Nación”, en perjuicio de las demás entidades que integran el Estado y que tal pueda considerarse un derecho constitucionalmente exigible por aquellas otras a las

que no se otorga tal inmunidad temporal. En efecto, la finalidad de la demanda supone ampliar el ámbito de inmunidad estatal, en relación con la ejecución de las sentencias en su contra, que sean emanadas de la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades civil, comercial, de familia y agraria, sin que exista una fundamentación adicional a la pertenencia de entidades diferentes a la Nación a la estructura del Estado, así como también de los particulares que ejercen funciones públicas. De esta argumentación, para la Corte, no es posible derivar que la parte demandante hubiese cumplido la especial carga de suficiencia que la acción pública exige". Ibídem.

25 "De otra parte, no se demuestra que en el derecho viviente los jueces de la jurisdicción ordinaria, en sus especialidades civil, comercial, de familia o agraria, en efecto, ejecuten las condenas impuestas a las entidades estatales y que de ella pueda derivarse una praxis que vulnere el principio de igualdad en el tratamiento que se otorga a las entidades estatales. En particular, no se demuestra que tales jueces interpreten la expresión "Nación", contenida en el artículo 307 del CGP, en los estrictos términos dispuestos en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, como se señaló en precedencia, y que tal diferencia, en términos concretos , dé lugar a un tratamiento discriminatorio. En este caso, los requisitos de procedencia decantados por la jurisprudencia en la sentencia C-802 de 2008, relativos a la doctrina del derecho viviente, no se cumplen, si se tiene en cuenta que estos exigen una mayor carga argumentativa y, por tanto, una cualificación superior del requisito de suficiencia en un juicio de constitucionalidad". Ibídem

26 Corte Constitucional, sentencias C-258 de 2008 y C-096 de 2017.

27 Corte Constitucional, sentencias, C-296 de 2002, C-1235 de 2005, C-203 de 2011, C-437 de 2013, C-329 de 2015, C-086 de 2016, C-025 de 2018, C-031 de 2019 y C-210 de 2021.

28 El citado artículo establece: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes. // 2. Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones."

29 Corte Constitucional, sentencia C-031 de 2019.

30 Ibídem.

32 Corte Constitucional, sentencias C-210 de 2021, C-031 de 2019, C-290 de 2019, C-163 de 2019 y C-203 de 2011.

33 “Articulo. 80. La nación, los departamentos, los municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción publica, y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas” (resaltado fuera de texto). Esta ley adicionaba y reformaba los Códigos nacionales, la ley 6 de 1886 y la 57 de 1887.

34 “Articulo 3º-La Nación, los departamentos y los municipios son personas jurídicas” (resaltado fuera de texto). Mediante este Decreto Ley se expidió el Código de Régimen Departamental.

35 “Artículo 4º.- La Nación, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios son personas jurídicas” (resaltado fuera de texto). Mediante este Decreto Ley se expidió el Código de Régimen Municipal.

36 Que refiere que le corresponde al Estado establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

37 Que establece que la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

38 Que indica que se entiende por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

39 Que señala que el Registrador Nacional del Estado Civil podrá celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que la ley disponga.

40 Que señala que el control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

41 Que indica que el Contralor General de la República tiene como atribuciones llevar un

registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales.

42 Que señala que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

43 Que establece que los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes

44 Que señala que el gobernador tiene como atribución fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.

45 Que señala que el gobernador tiene como atribución velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.

46 Que señala que la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

47 Que señala que habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

48 Que señala que no habrá rentas nacionales de destinación específica y se exceptúan, entre otras, las que con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías.

49 Que señala que los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y en consecuencia la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo

temporalmente en caso de guerra exterior.

50 Que indica que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

51 Que señala que en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

52 Que indica que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

53 Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

54 “ARTICULO 2o. DE LA DEFINICION DE ENTIDADES, SERVIDORES Y SERVICIOS PUBLICOS. Para los solos efectos de esta ley:

1°. Se denominan entidades estatales: a) La Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el Distrito Capital y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta en las que el Estado tenga participación superior al cincuenta por ciento (50%), así como las entidades descentralizadas indirectas y las demás personas jurídicas en las que exista dicha participación pública mayoritaria, cualquiera sea la denominación que ellas adopten, en todos los órdenes y niveles. (…)”

55 Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.

56 “Artículo 43. La Nación podrá aportar partidas del presupuesto general de la Nación, para préstamos a las entidades territoriales de la República y a las entidades descentralizadas si ello fuere necesario para cumplimiento de leyes, contratos o sentencias o para atender necesidades del plan operativo anual de inversión. Estas apropiaciones se sujetarán únicamente a los trámites y condiciones que establezcan los reglamentos de este estatuto. Los recursos provenientes de la amortización e intereses de tales préstamos se incorporarán

al presupuesto general de la Nación (L. 38/89, art. 85)”

57 “Artículo 61.- Funciones de los ministros. Son funciones de los ministros, además de las que le señalan la Constitución Política y las disposiciones legales especiales, las siguientes: (//) f. Suscribir en nombre de la Nación y de conformidad con el Estatuto General de Contratación y la Ley Orgánica de Presupuesto, los contratos relativos a asuntos propios del Ministerio previa delegación del Presidente de la República”.

58 “Artículo 80.- Ejercicio de privilegios y prerrogativas. Los establecimientos públicos, como organismos administrativos que son, gozan de los mismos privilegios y prerrogativas que se reconocen a la Nación”.

59 “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. No obstante, las empresas industriales y comerciales del Estado, que por razón de su objeto compitan con empresas privadas, no podrán ejercer aquellas prerrogativas y privilegios que impliquen menoscabo de los principios de igualdad y de libre competencia frente a las empresas privadas”.

60 “Artículo 97.- Sociedades de economía mixta. Las sociedades de economía mixta son organismos autorizados por la ley, constituidos bajo la forma de sociedades comerciales con aportes estatales y de capital privado, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas de Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. Las inversiones temporales de carácter financiero no afectan su naturaleza jurídica ni su régimen”.

Parágrafo. – Los regímenes de las actividades y de los servidores de las sociedades de economía mixta en las cuales el aporte de la Nación, de entidades territoriales y de entidades descentralizadas, sea igual o superior al noventa (90%) del capital social es el de las empresas industriales y comerciales del Estado”.

61 “Artículo 99.- Representación de las acciones de la Nación y de las entidades públicas. La representación de las acciones que posean las entidades públicas o la Nación en una Sociedad de Economía Mixta corresponde al Ministro o Jefe de Departamento Administrativo

a cuyo despacho se halle vinculada dicha Sociedad. Lo anterior no se aplicará cuando se trate de inversiones temporales de carácter financiero en el mercado bursátil. Cuando el accionista sea un establecimiento público o una empresa industrial y comercial del Estado, su representación corresponderá al respectivo representante legal, pero podrá ser delegada en los funcionarios que indiquen los estatutos internos".

62 "Artículo 106.- Control de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta. El control administrativo de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta se cumplirá en los términos de los correspondientes convenios, planes o programas que deberán celebrarse periódicamente con la Nación, a través del respectivo Ministerio o Departamento Administrativo".

63 "Artículo 107.- Convenios para la ejecución de planes y programas. Con la periodicidad que determinen las normas reglamentarias, la Nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios con las entidades descentralizadas del correspondiente nivel administrativo, para la ejecución de los planes y programas que se adopten conforme a las normas sobre planeación. En dichos convenios se determinarán los compromisos y obligaciones de las entidades encargadas de la ejecución, los plazos, deberes de información e instrumentos de control para garantizar la eficiencia y la eficacia de la gestión. Estos convenios se entenderán perfeccionados con la firma del representante legal de la Nación, o de la entidad territorial y de la respectiva entidad o empresa y podrán ejecutarse una vez acreditada, si a ello hubiere lugar, la certificación de registro de disponibilidad presupuestal. Además de las cláusulas usuales según su naturaleza, podrá pactarse cláusula de caducidad para los supuestos de incumplimiento por parte de la entidad descentralizada o empresa industrial y comercial del Estado".

64 "Artículo 108.- Convenios de desempeño. La Nación y las entidades territoriales podrán condicionar la utilización y ejecución de recursos de sus respectivos presupuestos por parte de las entidades descentralizadas y sociedades de economía mixta, cuya situación financiera, de conformidad con la correspondiente evaluación por parte de los órganos de control interno, no permita cumplir de manera eficiente y eficaz su objeto propio. Tales condicionamientos se plasmarán en un convenio de desempeño en el cual se determinarán objetivos, programas de acción en los aspectos de organización y funcionamiento y técnicos para asegurar el restablecimiento de las condiciones para el buen desempeño de la entidad,

en función de los objetivos y funciones señalados por el acto de creación”.

65 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

66 Artículos 1, 2, 3, 26, 27, 28, 29.

67 Corte Constitucional, sentencias C-691 de 2007, C-118 de 2018 y C-306 de 2019.

68 Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: //7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

69 Corte Constitucional, sentencias C-691 de 2007, C-118 de 2018 y C-306 de 2019.

70 En la primera categoría se encuentran 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.

71 En la segunda, se encuentran los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado y las empresas oficiales de servicios públicos domiciliarios, los institutos científicos y tecnológicos, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, y las demás entidades administrativas nacionales con personería jurídica que cree, organice o autorice la ley para que formen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

73 Con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad que acusaba al Acto Legislativo 03 de 2011 de sustituir elementos definitorios de la Constitución.

74 En el mismo sentido, ver sentencia C-405 de 2020.

75 Corte Constitucional, sentencia C-288 de 2012.

76 En el mismo sentido ver fundamento jurídico 47 de la sentencia C-405 de 2020.

77 Por su parte, el legislador en su amplia potestad de configuración dispuso en el artículo 192 del CPACA 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”. Es de resaltar que dicha norma debe leer de forma sistemática con lo dispuesto en los artículos 104 y 105 de dicho Código, por cuanto, allí el legislador definió que “la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa”. Igualmente, se señala que para los efectos del CPACA, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación, las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital, y los entes con aportes o participación igual o superior al 50%. Finalmente, el legislador dispuso en el artículo 105 que la Jurisdicción de los Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos: La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no conocerá de los siguientes asuntos: (i) Las controversias relativas a la responsabilidad extracontractual y a los contratos celebrados por entidades públicas que tengan el carácter de instituciones financieras, aseguradoras, intermediarios de seguros o intermediarios de valores vigilados por la Superintendencia Financiera, cuando correspondan al giro ordinario de los negocios de dichas entidades, incluyendo los procesos ejecutivos. (ii) Las decisiones proferidas por autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, sin perjuicio de las competencias en materia de recursos contra dichas decisiones atribuidas a esta jurisdicción. Las decisiones que una autoridad administrativa adopte en ejercicio de la función jurisdiccional estarán identificadas con la expresión que corresponde hacer a los jueces precediendo la parte resolutiva de sus sentencias y deberán ser adoptadas en un proveído independiente que no podrá mezclarse

con decisiones que correspondan al ejercicio de función administrativa, las cuales, si tienen relación con el mismo asunto, deberán constar en acto administrativo separado. (iii) Las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. (iv) Los conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y sus trabajadores oficiales.

78 Cabe destacar, que la doctrina ha señalado que el Estado puede actuar a través de actos soberanos "iure imperii" o actuar como un particular "iure gestionis", frente a estos últimos surgirían obligaciones propias de los particulares. Así, para clasificar las mencionadas actuaciones se ha acudido a las teorías de la finalidad del acto y de la naturaleza del acto; la primera atañe a la finalidad pública del acto para identificarlo como iure imperii y sino la tiene, será iure gestionis. Mientras que la segunda refiere a la esencia de lo que se busca con la transacción, de manera que si el Estado se sitúa en el papel de un particular, aunque persiga fines estatales, la naturaleza del acto será iure gestionis, pero si el acto solo puede ser realizado por el Estado será iure imperii. Al respecto se debe consultar: Corte Constitucional, sentencia T-686 de 2017. Ver también: Mccausland Echeverry, R. y Corredor Vásquez, M. (2014). Inmunidad Soberana de los Estados, Un Modelo a la Medida de Colombia. Universidad Javeriana. PP. 25 y 26.

79 Corte Constitucional, sentencia C-555 de 1993.

80 Corte Constitucional, sentencia C-103 de 1994.

81 Corte Constitucional, sentencia C-876 de 2000.

82 En la sentencia T-048 de 2019, la Corte resolvió una acción de tutela presentada en contra de la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones- y el Municipio de Necoclí, por la presunta violación a los derechos fundamentales al mínimo vital, a la seguridad social y a la dignidad humana, debido a la mora en el reconocimiento y pago de la pensión de vejez que le había sido reconocida al accionante en el proceso ordinario laboral que adelantó en contra de las mencionadas autoridades administrativas. La Corte precisó que dicha norma no era aplicable a Colpensiones por tratarse de una empresa industrial y comercial del Estado: "En el caso concreto, el término de 10 meses previsto en el artículo 307 del Código General del proceso e invocado por Colpensiones, es irrazonable, pues no era aplicable para el efectivo cumplimiento de la orden proferida por los jueces ordinarios

laborales para el debido reconocimiento y pago de la pensión de vejez del señor Eduardo González Madera. Lo anterior, como quiera que dicha norma, se encuentra dirigida a la Nación o a las entidades territoriales y no a otro tipo de autoridades administrativas, como Colpensiones que es una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional (artículo 1º del Decreto 4121 de 2011), con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente".

83 Corte Constitucional, sentencias C-022 de 1996, C-015 de 2014, C-035 de 2016 y C-138 de 2019.

84 Corte Constitucional, sentencia C-015 de 2016.

85 Corte Constitucional C-345 de 2019. En este mismo sentido, señaló este tribunal en su sentencia C-210 de 2021 "Ello significa que "una norma procesal resulta discriminatoria cuando las personas que deben tomar parte de una determinada actuación procesal se verían afectadas positiva o negativamente por ella, reciben un trato distinto a quienes se encuentran en una situación similar, sin que (...) encuentre una justificación constitucionalmente aceptable. En otras palabras, un trato legal discriminatorio no se configura frente a las actuaciones procesales en sí mismas, puesto que estas, en tanto actos jurídicos sucesivos en el tiempo, son diferentes entre sí por naturaleza; un trato legal discriminatorio surge entre las personas relacionadas con dichas actuaciones procesales. Una determinada regulación legal del proceso resultará lesiva del principio (…) de igualdad, cuando las personas que se relacionan (…) con tal proceso son tratadas por la ley en forma diferente, a pesar de que deberían recibir un trato igual por mandato de la Constitución".

86 Corte Constitucional, sentencias C-210 de 2021 y C-345 de 2019.

87 Corte Constitucional, sentencia C-385 de 2017. Igualmente, la sentencia C-221 de 1997 indicó 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. 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" (Negrillas fuera de texto original).

88 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.

89 Corte Constitucional, sentencia T-686 de 2017.

90 En este mismo sentido, la Corte precisó en la sentencia C-537 de 2016 que “La determinación previa y abstracta del juez competente para instruir y decidir un asunto es una competencia normativa atribuida a la Constitución y a la ley[67] colombianas[68], para cuyo ejercicio el legislador goza de un margen de configuración normativa amplio[69], aunque limitado: a más de los casos en los que directamente es la Constitución la que establece el juez natural de determinado asunto[70], así como de la previsión de jurisdicciones especiales, como la indígena[71], de las que el respeto de sus competencias es un imperativo constitucional, la determinación legal de la competencia debe ser una decisión razonable y proporcionada[72], que implica, por ejemplo, la necesidad de razón suficiente, de especialidad, para que un asunto sea distraído de la jurisdicción ordinaria[73]. También existen otros límites como la prohibición de que la determinación del juez competente quede al arbitrio del juez o de las partes[74], que los particulares sean juzgados por militares[75] (inciso final del artículo 213 de la Constitución) o por autoridades administrativas en materia penal, las que ni siquiera pueden instruir el sumario (inciso 3 del artículo 116, de la Constitución), pero sí pueden actuar como ente acusador[76] y ser jueces competentes de otros asuntos[77] y la exclusión de que violaciones de los derechos humanos sean juzgadas por la justicia penal militar[78], la que no obstante es, según las circunstancias, juez natural de ciertos comportamientos[79]. El respeto de los fueros constitucionales también hace parte del derecho al juez natural[80]. Así, dentro del campo de configuración normativo determinado por estos límites, el legislador puede determinar que el “juez natural” de determinado asunto puede ser una autoridad administrativa o una autoridad judicial, tal como lo ha reconocido tanto esta Corte[81], como la CIDH[82]”.

91 Corte Constitucional, sentencia SU-443 de 2016. Asimismo, precisó la Corte en esta sentencia que “De conformidad con el derecho internacional consuetudinario un bien perteneciente a un Estado está sujeto a la inmunidad de ejecución, salvo que se cumpla

alguna de las siguientes condiciones: 1), que el bien no sea utilizado para desarrollar actividades que no persigan fines de servicio público no comerciales, 2) que el Estado haya expresado su consentimiento frente al embargo o a la medida coercitiva sobre sus bienes, o 3) que haya destinado el bien al pago de la acreencia judicial respectiva".

92 Corte Constitucional, sentencia C-930 de 2007, C-751 de 2013. Esta última sentencia, señaló que "Si bien la posibilidad de intervenir "como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros" está reconocida a "cualquier ciudadano", al tenor de lo consagrado en el artículo 242 de la Constitución Política, lo cierto es que esta Corporación ha considerado que los términos en los que se presenta la demanda que da origen al proceso trazan los linderos sobre el sentido y el alcance de las cuestiones que llegaren a debatirse en el mismo, por lo que se ha abstenido de pronunciarse en torno a disposiciones que, no obstante no haber sido demandadas, resultan cuestionadas en los escritos de intervención o en relación con cargos inéditos, estructurados por quienes participan en calidad de intervinientes y no por el demandante. Coadyuvar una demanda presentada por otro es, entonces, una alternativa al alcance de todo ciudadano, sin que ello de lugar a una alteración radical del libelo demandatorio que, en la práctica, lleve a variar su sentido y alcance a través de la anexión de pretensiones nuevas y de razones por completo distintas a las oportunamente manifestadas para intentar demostrar la inconstitucionalidad invocada. Admitir la idea de un pronunciamiento fundado en el escrutinio de contenidos filtrados al proceso por cuenta de las intervenciones o en los escritos de coadyuvancia sería tanto como pasar por alto las etapas del proceso de constitucionalidad y desvirtuar sus finalidades. De hecho, en relación con las pretensiones y cargos de esa manera esgrimidos no podría proveerse sobre su admisión o inadmisión, como tampoco sería viable comunicar a las autoridades o interesados en intervenir, ni requerir el concepto de rigor del Procurador General de la Nación. Por lo tanto, en criterio de esta Corte, la coadyuvancia no puede ser convertida en vehículo para obtener decisiones sobre temas o aspectos no ventilados en el proceso que, por demás, soslayen la ritualidad del mismo, substituyan las pretensiones y cargos originalmente planteados en la demanda, y entorpezcan la actuación de la Corte que, como es sabido, tiene plazos fijados en la Constitución y en la ley para fallar las demandas de inconstitucionalidad y, por lo mismo, no está facultada para alterar el curso normal del proceso con el único propósito de darle entrada a asuntos por entero disímiles a los insinuados en la demanda inicial" (Negrillas fuera de texto original).

93 Sin embargo, esta Corporación ha admitido, en casos excepcionales, la procedencia de demandas de inconstitucionalidad contra interpretaciones judiciales de una norma legal, eventos en los cuales se requiere cumplir una mayor carga argumentativa. Al respecto, véase, entre otras, las sentencia C-802 de 2008 y C-354 de 2015.

94 Corte Constitucional, sentencia C-728 de 2015.

96 Corte Constitucional, sentencias C-258 de 2008 y C-096 de 2017.