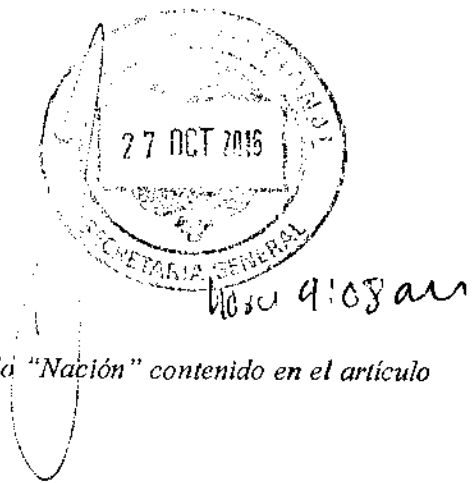


Bogotá D. C., 25 de octubre de dos mil dieciséis (2016)

Señores Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL -REPARTO-
SALA PLENA
En su Despacho



Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra el vocablo "Nación" contenido en el artículo 307 del Código General del Proceso

EDNA PATRICIA RODRÍGUEZ BALLÉN, en mi condición de ciudadana colombiana y Gerente Nacional de Doctrina (A) de la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES-, en el marco del Plan Estratégico de Defensa Jurídica Constitucional, con todo comedimiento, presento demanda de inconstitucionalidad en los términos de los artículos 40-6, 95-5 y 242-1 de la Constitución Política contra el vocablo "*Nación*", contenido en el artículo 307 del Código General del Proceso en tanto vulnera los artículos 1, 13 y 113 de la Carta.

La propuesta metodológica de este escrito es la siguiente: (i) se hará referencia al objeto de la demanda de inconstitucionalidad; (ii) se precisarán los contenidos materiales de la Constitución que se estiman vulnerados; (iii) se indicarán algunas consideraciones jurídicas relativas al debate constitucional; (iv) se presentará el concepto de la violación con base en las condiciones mínimas que ha precisado la jurisprudencia constitucional; (iv) se mencionará la razón por la cual esa corporación judicial es competente y (v) se hará alusión a las pretensiones.

I. OBJETO DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

El numeral 1° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, establece que el ciudadano deberá indicar las normas acusadas como inconstitucionales, para lo cual deberá efectuar su transcripción literal o acompañar un ejemplar de la publicación oficial de las mismas, con el fin de que haya claridad y certeza respecto del diálogo que se pretende propiciar en defensa de la Constitución.

Así las cosas, el contenido del artículo 307 del Código General del Proceso en el que se incluye el vocablo "*Nación*", objeto de la acusación constitucional, es el siguiente:

Ven por tu futuro

"LEY 1564 DE 2012

(julio 12)

Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

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

Resumen de Notas de Vigencia
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

TÍTULO PRELIMINAR

(...)

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" (el texto en negrilla y en subraya es el demandado).

II. CONTENIDOS MATERIALES DE LA CARTA POLÍTICA QUE SE CONSIDERAN VULNERADOS

El segmento acusado del artículo 307 del Código General del Proceso viola (i) el principio de integridad territorial y (ii) el principio de igualdad de trato entre instituciones estatales.

Lo anterior, en la medida en que al permitirse solamente a la Nación la inejecutabilidad de las providencias que imponen el pago de una suma de dinero se refiere únicamente a las autoridades del nivel central, lo que excluye a las demás autoridades públicas que hacen parte del Estado, distinción que hecha por el legislador que no tiene una justificación constitucionalmente legítima.

Ven por tu futuro



Colpensiones



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS RELEVANTES PARA LA DISCUSIÓN CONSTITUCIONAL

3.1. La diferencia entre Estado y Nación. Ámbito de aplicación en términos normativos

Muchas veces pasa inadvertida la distinción entre las nociones de Estado y Nación, tomándose inclusive como sinónimos o equivalentes. En relación con el Estado, si bien se ha considerado que no goza de personería jurídica en términos estrictamente procesales, *"esta se sobreentiende pues es un presupuesto de muchas de las construcciones del derecho público y del derecho constitucional. Así según Planjol y Ripert 'el Estado se considera en todos los países como una persona que representa la nación entera en su soberanía e independencia'"*.¹

En la sentencia C-221 de 1997, la Corte Constitucional indicó que cuando la Carta Política se refiere al *Estado* alude *"al conjunto de todas las autoridades públicas"*, en el que se engloban todos los niveles territoriales, mientras que la *Nación* se circunscribe *"a las competencias propias de las autoridades centrales"*. Así lo sostuvo:

"Por ejemplo, el artículo 288 establece que corresponde a la legislación orgánica territorial establecer 'la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales'. Igualmente, el artículo 356 sobre situado fiscal distingue entre los servicios a cargo de la Nación y aquellos a cargo de las entidades territoriales, y el artículo 358 habla de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Esta interpretación se ve confirmada si se tienen en cuenta otras disposiciones que hablan del Estado, como el artículo 2, que establece los deberes del Estado, o el artículo 5 que señala que el Estado reconoce la primacía de los derechos de la persona, pues sería absurdo considerar que esas normas estatuyen deberes constitucionales exclusivos de la Nación, pero que no obligan a las entidades descentralizadas".

Aun cuando el Tribunal Constitucional reconoció que en algunos casos la Constitución Política puede asimilar las nociones de Estado y Nación,² en principio, debe entenderse que *"cuando la Carta se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución,*

¹ Cfr., sentencia C-221 de 1997.

² Esta circunstancia ha llevado a que en sentencias de control abstracto en las que se ha estudiado la constitucionalidad de disposiciones normativas en las que se establece la titularidad de los recursos no renovables en cabeza de la Nación, se entienda que se trata del Estado quien es el titular del uso del subsuelo y de los recursos no renovables. Cfr., sentencias C-628 de 2003 y C-221 de 1997.

Ven por tu futuro

debe entenderse (...) que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales".³

Así las cosas, el ámbito de aplicación de los vocablos *Estado* y *Nación* es constitucionalmente diferente. Cuando se habla del primero, el alcance es amplio, esto es, se refiere a todas las autoridades públicas, incluidos los particulares que ejercen funciones públicas. Si se refiere al segundo, se circunscribe única y exclusivamente al nivel central del poder público.

Para la doctrina especializada la noción de *Estado* es utilizada "como equivalente de una comunidad entera",⁴ o también como "personificación jurídica de la comunidad nacional",⁵ mientras que la *Nación* alude a una "comunidad espacial -tradicionalmente territorial-",⁶ distinción que muestra que se trata de categorías que no pueden ser asimiladas lo cual es relevante para el debate constitucional que se propone en esta ocasión.

En definitiva, esta diferencia conceptual cobra especial importancia cuando se aborda desde el principio constitucional de integración territorial (art. 2 de la Constitución), pues su alcance debe entenderse que cobija a todas las autoridades públicas en tanto se trata de uno de los fines esenciales del *Estado* colombiano. Dicho de otra manera, los fines esenciales no se pueden entender únicamente para la *Nación*, lo que supone que aquellas disposiciones legislativas en las que se haga referencia a esta última se deben valorar a la luz de esta previsión constitucional a fin de determinar si, en realidad, sólo recaen sobre el nivel central o, si definitivamente, deben ser concebidas a nivel estatal.

3.2. El principio de igualdad como contención en la libertad de configuración legislativa

Uno de los elementos axiales de los estados democráticos y de los derechos humanos, es la garantía efectiva y material del principio de igualdad. De la lectura del artículo 13 de la Constitución Política se debe indicar que se trata (i) de un derecho subjetivo; (ii) de un mandato que se extiende a la aplicación de la ley por parte de todas las autoridades del Estado, así como de los particulares que ejercen funciones públicas, lo que supone que haya coherencia en el sistema jurídico inclusive en la aplicación del precedente judicial y (iii) en la creación del derecho por parte del legislador.⁷

³ Este alcance fue reiterado en la sentencia C-628 de 2003.

⁴ Adolfo Posada, *Tratado de derecho público*, Granada, Ed. COMARES, 2003, pp. 51.

⁵ Jean Rivero, *Derecho administrativo*, Caracas, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984, p. 49.

⁶ *Tratado de derecho público... Op. Cit.*, p. 95.

⁷ Se toma el alcance del principio de igualdad que le ha dado el Tribunal Constitucional Federal Alemán que es presentado por el profesor Martin Borowsky. *La estructura de los derechos fundamentales*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 186.

Ven por tu futuro

El mandato constitucional de la igualdad debe ser entendido en el sentido de la igualdad jurídica, lo que no supone una restricción explícita para que el legislador esté impedido con el objeto de intervenir o limitar los derechos o incorporar dimensiones fácticas, lo que no se debe entender por sí mismo como una violación de este contenido material de la Constitución que, también, se encuentra consagrado en algunos de los instrumentos internacionales que se han integrado a la legislación interna (art. 93 de la Carta).⁸

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido garante de un amplio margen configuración legislativa en el establecimiento de los procedimientos judiciales, lo que eventualmente puede llevar a contemplar restricciones al principio de igualdad que, en cualquier caso deben tener un fin externo, o dicho en otras palabras, un fin constitucionalmente legítimo. De allí que se deba entender que, *"el legislador está vinculado al principio general de igualdad en el sentido de que no puede tratar arbitrariamente desigual lo que es esencialmente igual, así como tampoco arbitrariamente igual lo que es esencialmente desigual"*.⁹

Bajo ese orden de ideas, se hace indispensable acudir al principio de proporcionalidad en sentido lato y en sentido estricto, con el fin de juzgar si la intervención y restricción de la que ha sido objeto el principio de igualdad en la creación del derecho, se ajusta o no a la Carta Política, lo que puede llevar a que se haga un *escrutinio estricto* cuando se identifica, por ejemplo, un criterio sospechoso de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua religión, opinión política o filosófica. También se puede tratar de un *escrutinio suave* cuando se constata que los márgenes de acción legislativos son amplios *"y la amplitud de esos márgenes puede variar prácticamente sin ninguna barrera"*,¹⁰ pero que con la medida incorporada se genera una violación del principio de igualdad en cualquiera de sus dimensiones (formal, material, relacional y relativa). Así mismo, la Corte Constitucional ha observado que se puede acudir al *escrutinio intermedio*, que se aplica a escenarios en los que la autoridad ha adoptado medidas de diferenciación positiva, supuesto en el cual el análisis se debe centrar en *"determinar que el sacrificio de parte de la población resulte proporcional al beneficio esperado por la medida frente al grupo que se pretende promover"*.¹¹

⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 8, 17, 23 y 24), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 3, 14, 23 y 25) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (preámbulo y artículo 3).

⁹ *La estructura de los derechos...* Op. Cit., p. 191.

¹⁰ Op. Cit., p. 197.

¹¹ Cfr., sentencia C-203 de 2011.

Ven por tu futuro

IV. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL¹²

4.1. Estructura normativa de la disposición objeto de acusación

El Código General del Proceso tiene por objeto regular la actividad procesal en los asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios. Así mismo, sus disposiciones se deben aplicar a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales, en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes.

El artículo 307 de esa normativa se titula *Ejecución contra entidades de derecho público*. Se encuentra ubicado en la Sección Cuarta "Providencias del juez, su notificación y sus efectos" y, de manera específica, en el capítulo II que se refiere a la ejecución de las providencias judiciales. De su redacción se puede advertir la siguiente estructura:

- a) **Asunto que regula:** Inejecutabilidad temporal de las providencias que condenan al pago de una suma de dinero.
- b) **Destinatarios:** La Nación y las entidades territoriales.
- c) **Supuesto de hecho:** Que se haya proferido una providencia condenatoria del pago de una suma de dinero.
- d) **Condición de aplicación:** Sólo es ejecutable para los destinatarios (nación y entidades territoriales), pasados diez (10) meses desde la ejecutoria de la providencia o de la que resuelva sobre su complementación o aclaración.

La precitada descripción muestra, sin lugar a equívocos, que las únicas autoridades que son beneficiarias de la inejecutabilidad de una providencia que condene al pago de una suma de dinero, son las que hacen parte de la Nación y las entidades territoriales, excluyendo al Estado, sin que exista un principio de razón suficiente.

4.2. Cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de integridad territorial

La disposición objeto de acusación es contraria a los artículos 2 y 113 de la Constitución Política, de los cuales se deduce la existencia del principio de integridad territorial que se manifiesta concretamente en que existen medidas legislativas que deben cobijar a todas las

¹² En la sentencia C-1052 de 2001, la Corte Constitucional recopiló su jurisprudencia en el sentido de indicar que el concepto de la violación en las demandas de inconstitucionalidad, aun cuando sea informal y expresión de un derecho político, le impone al ciudadano una carga mínima de indicar razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. En la reciente sentencia C-084 de 2016, esa corporación reiteró su jurisprudencia y la precisó en relación con los cargos de inconstitucionalidad contra actos legislativos.

Ven por tu futuro

autoridades públicas y a los particulares que ejercen funciones públicas, bajo la noción de *Estado*.

El artículo 307 del Código General del Proceso establece un límite temporal de diez (10) meses, para que las providencias que condenan a la *Nación* y a las entidades territoriales puedan ser ejecutadas. Este plazo previsto por el legislador, tiene por objeto que esas autoridades públicas tengan un periodo de gracia que, es razonable, con el fin de disponer lo que sea necesario a fin de que se garantice el cumplimiento cabal de la respectiva decisión judicial.

Más aún, lo que resulta más sensato en la práctica administrativa es interpretar que ni siquiera debe ser necesario ese término para que se dé cumplimiento a una orden judicial, pues algunos de esos casos, por ejemplo, hacen relación con el goce efectivo de derechos sociales a los que se les debe otorgar la debida prelación constitucional, decisiones que también deberían estar cubiertas por esta previsión de inejecutabilidad e inembargabilidad transitoria con ocasión de una providencia judicial que condena al pago de una suma de dinero.

Entonces, ese lapso de diez (10) meses que consagró el legislador de manera razonable, no solo se le debe entregar a la *Nación* entendida como aquellas autoridades del nivel central, sino que se debe extender al *Estado* como ente abstracto en el que confluyen todos los niveles territoriales como sería el caso de las ramas legislativa y judicial del poder público, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la organización electoral, los órganos autónomos e independientes, el nivel descentralizado y los particulares que ejercen funciones públicas.

A título ilustrativo, pues en el control de constitucionalidad abstracto no es posible tener como parámetro de control una ley, valga la pena mencionar el inciso segundo del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en el que se incorporó una norma con similar contenido, cuyo ámbito de aplicación son todas las entidades públicas entendidas como *Estado*. En la citada disposición se indica:

"ART. 192. Cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas.

(...)

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" (las negrillas no hacen parte del texto original).

Ven por tu futuro



Así las cosas, el vocablo *Nación* desconoce el principio de integridad territorial contemplado en los artículos 2 y 113 de la Constitución Política, en tanto al no permitir que todas las autoridades del *Estado* puedan ser beneficiarias de ese límite temporal de diez (10) meses para que sea ejecutada una orden judicial que condena al pago de una suma de dinero, lleva también, a que se comprometan los recursos públicos pues al día siguiente de la ejecutoria de la decisión, el funcionario judicial tendría la posibilidad de decretar medidas de embargo encaminadas a garantizar el cumplimiento inmediato de la providencia.

4.3. Cargo de inconstitucionalidad por violación del principio igualdad en la creación del derecho por parte del legislador

En la sentencia C-203 de 2011, la Corte Constitucional recordó las cuatro dimensiones del principio de igualdad. En primer lugar, *la igualdad formal* cuyo fin es que no se distinga entre sujetos y excluye del ordenamiento toda forma de discriminación directa o indirecta. De otra parte, *la igualdad material* que opera cuando por las condiciones de los sujetos implicados en la regulación, se torna imperativo discriminar positivamente. Su finalidad, sostuvo esa corporación judicial, *"es incluir en el derecho reglas que permitan superar las desigualdades que, de hecho, enfrentan diversos grupos tradicionalmente discriminados o marginados, o las personas que, de hecho, enfrentan diversos grupos tradicionalmente discriminados o marginados, o las personas que, por diferentes motivos se encuentran en situación de vulnerabilidad o debilidad manifiesta"*. En tercer término, *la igualdad como derecho relacional* que tiene por objeto partir de la determinación de una relación, característica o elemento común entre dos situaciones, personas o grupos poblacionales. Finalmente, *la igualdad como concepto relativo* que de ser entendido en el sentido de que ninguna situación, persona o grupo son idénticos a otros *"y, que por tanto, determinar la igualdad y la desigualdad supone siempre un juicio de valor sobre cuál característica o propiedad resulta relevante para establecer el examen de igualdad requerido para las normas procesales"*.

Como se indicó en las consideraciones jurídicas que se efectuaron en *precedencia*, el legislador en el marco de los procedimientos judiciales goza de un amplio margen de configuración normativa (*acápito III-2 supra*). Empero, respecto de aquellos supuestos en los que se debe dar un trato igual a lo que es igual, y desigual a lo que es desigual (igualdad como derecho relacional), el juez constitucional es el encargado de corregir ese yerro declarando la inconstitucionalidad de la norma objeto de revisión o, en algunos casos, acudiendo a la posibilidad de dictar una sentencia modulada.

De allí que sea necesario efectuar un juicio de proporcionalidad al vocablo *Nación* contenido en el artículo 307 del Código General del Proceso, con el fin de establecer si existe un principio de razón suficiente que justifique excluir a las autoridades del *Estado* y a los particulares que ejercen funciones públicas.

Ven por tu futuro

Al efectuar un acercamiento completo a la disposición objeto de acusación se debe indicar que la medida de inejecutabilidad de las providencias judiciales que acceden al reconocimiento de una suma de dinero por el término de diez meses, persigue un fin constitucionalmente legítimo consistente en darle un periodo de gracia a las autoridades públicas que hacen parte de la *Nación* y las entidades territoriales, término que además de ser razonable, le permite en términos de eficacia (art. 209 de la Constitución), garantizar el cumplimiento de una orden judicial como imperativo de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. De allí que la medida sea adecuada para perseguir ese fin, pues de no ser así los recursos públicos podrían ser embargados de manera inmediata para alcanzar, por mencionar un ejemplo, el reconocimiento de una prestación económica ordenada por un funcionario judicial.

No obstante, el juicio de necesidad plantea dilemas constitucionales en la medida en que la posibilidad de la inejecutabilidad de las sentencias judiciales que condenan al pago de una suma de dinero debió extenderse a todas las autoridades públicas bajo la noción de *Estado*, decisión legislativa que supone el desconocimiento del artículo 13 de la Constitución Política en tanto establece una diferenciación odiosa entre las autoridades públicas del nivel central y las autoridades públicas del *Estado*, bajo un supuesto de hecho que permite garantizar la igualdad entre iguales. En otras palabras, el legislador debió reconocer de manera expresa que el ámbito de aplicación de esa medida se extendiera a todas las autoridades públicas, no solo a la *Nación*.

En definitiva, la circunstancia de que el legislador solamente se hubiera ocupado de incorporar a la *Nación* en la disposición objeto de acusación como destinataria de la inejecutabilidad de la decisión judicial que condena al pago de una suma de dinero, supone una violación del artículo 13 de la Carta Política lo que amerita que ese vocablo sea expulsado del ordenamiento jurídico.

4.4. El principio de interpretación conforme a la Constitución

El profesor Eduardo García de Enterría señala que este principio se deriva de la supremacía y el valor normativo de la Constitución. Así mismo, enseña que el origen de este principio está en el proceso de constitucionalidad de las leyes, por lo que *"antes de una ley sea declarada inconstitucional, el juez que efectúa el examen tiene el deber de buscar en vía interpretativa una concordancia de dicha ley con la Constitución"*. Agrega el mismo autor, que *"la anulación de una ley es un suceso bastante más grave que la anulación de un acto de la Administración, porque crea por sí sola una gran inseguridad jurídica. El legislador no tiene agilidad suficiente para cubrir inmediatamente el hueco que deja la norma anulada y ese hueco da lugar a una enorme confusión jurídica para los ciudadanos y para todos los poderes públicos"*.¹³

¹³ *La Constitución como norma jurídica*, Madrid, Civitas, 1991, p. 96.

JCA DE
J. J. C. J.
J. J. C. J.
J. J. C. J.
J. J. C. J.
J. J. C. J.

El control de constitucionalidad no tiene por finalidad la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, cuando se advierta la existencia de un mínimo constitucional por parte del legislador, pues ello sería poner en entredicho la dignidad democrática de la ley y la presunción de constitucionalidad que sobre ella recae.

De allí que la Corte Constitucional pueda acudir a las denominadas sentencias atípicas, entre las que cabe mencionar, las interpretativas o condicionales, las aditivas o integradoras y las sustitutivas. Cuando una disposición puede ser objeto de varias interpretaciones (normas), se debe preferir aquella que sea conforme a la Constitución.

En ese orden de consideraciones, la opción interpretativa que tiene el Tribunal Constitucional es declarar la constitucionalidad del vocablo "Nación" contenido en el artículo 307 del Código General del Proceso, en el entendido que para los efectos de ese artículo, es equivalente a la noción de *Estado*.

V. PRETENSIONES

Con base en los cargos de inconstitucionalidad formulados en este escrito, solicito a la Honorable Corte Constitucional,

Como petición principal:

Que declare la **INEXEQUIBILIDAD** del vocablo *Nación* contenido en el artículo 307 del Código General del Proceso, por vulnerar los principios de integridad territorial y de igualdad de trato.

Como petición subsidiaria:

Que se declare la **EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA** del vocablo *Nación* contenido en el artículo 307 del Código General del Proceso, en el entendido que para los efectos de ese artículo, es equivalente a la noción de *Estado*.

VI. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes por su contenido material.

Como quiera que el Código General del Proceso es una expresión de la ley en sentido formal, esa corporación judicial tiene competencia para admitir y decidir de fondo la acción formulada contra el vocablo *Nación* contemplado en el artículo 307 de esa normativa.

Ven por tu futuro