

Corte Constitucional, Sentencia: Septiembre 16 de 2021 (C-314), Referencia: Exp. D-14115

“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.

### 1. La amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judiciales. Reiteración de jurisprudencia

La Corte Constitucional ha señalado que el legislador goza de una amplia potestad de configuración en materia de procedimientos judiciales<sup>1</sup>. Así, en virtud de los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución<sup>2</sup>, 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 justicia<sup>3</sup>.

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”<sup>4</sup>. Lo anterior, evidencia la amplia gama de facultades en cabeza del legislador al momento de regular y definir la estructura de los procedimientos judiciales.

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 procesales<sup>5</sup>. 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

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-031 de 2019.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-1232 de 2005, C-437 de 2013, C-086 de 2016 y C-025 de 2018 y C-031 de 2019.

normas procesales reflejen los principios de legalidad, defensa, contradicción, publicidad y primacía del derecho sustancial)<sup>6</sup>.

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 36). 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.

## 2. La administración pública y las diferencias entre entidades descentralizadas del orden nacional y las autoridades nacionales del sector central

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 1887<sup>7</sup>, 3 del Decreto Ley 1222 de 1986<sup>8</sup> y 4 del Decreto Ley 1333 de 1986<sup>9</sup>. 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.

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

---

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-210 de 2021, C-031 de 2019, C-290 de 2019, C-163 de 2019 y C-203 de 2011.

<sup>7</sup> “Artículo. 80. *La nación, los departamentos, los municipios, los establecimientos de beneficencia y los de instrucción pública, y las corporaciones creadas o reconocidas por la ley, son personas jurídicas*”. Esta ley adicionaba y reformaba los Códigos nacionales, la Ley 6<sup>a</sup> de 1886 y la 57 de 1887.

<sup>8</sup> “Artículo 3º-*La Nación, los departamentos y los municipios son personas jurídicas*”. Mediante este Decreto Ley se expidió el Código de Régimen Departamental.

<sup>9</sup> “Artículo 4º.- *La Nación, los Departamentos, las Intendencias, las Comisarías y los Municipios son personas jurídicas*”. Mediante este Decreto Ley se expidió el Código de Régimen Municipal.

los particulares (artículos 49<sup>10</sup>, 67<sup>11</sup>, 128<sup>12</sup>, 266<sup>13</sup>, 267<sup>14</sup>, 268-3<sup>15</sup>, 288<sup>16</sup>, 298<sup>17</sup>, 305-6<sup>18</sup>, 305-11<sup>19</sup>, 352<sup>20</sup>, 354<sup>21</sup>, 359<sup>22</sup>, 362<sup>23</sup>, 364<sup>24</sup>, 366<sup>25</sup>, 368<sup>26</sup>, entre otros).

Existen normas expedidas con posterioridad a la Constitución de 1991 que también se refieren a la Nación. Así, por ejemplo, la Ley 80 de 1993<sup>27</sup> 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)<sup>28</sup>. El Decreto 111 de 1996<sup>29</sup> incorpora el vocablo Nación en varias disposiciones y en su artículo 43 señala que esta podrá

---

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Que indica que se entiende por tesoro público el de la Nación, el de las entidades territoriales y el de las descentralizadas.

<sup>13</sup> Que señala que el Registrador Nacional del Estado Civil podrá celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que la ley disponga.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Que señala que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

<sup>17</sup> 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

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> Que indica que el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago.

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

<sup>28</sup> “Artículo 2°. de la definición de entidades, servidores y servicios públicos. 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. (...)"*

<sup>29</sup> 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.

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 inversión<sup>30</sup>. La Ley 489 de 1998 también incorpora dicho vocablo en sus artículos 61, literal f<sup>31</sup>, 80<sup>32</sup>, 87<sup>33</sup>, 97<sup>34</sup>, 99<sup>35</sup>, 106<sup>36</sup>, 107<sup>37</sup> y 108<sup>38</sup>, distinguiéndola de otro tipo de entidades públicas.

---

<sup>30</sup> “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)”

<sup>31</sup> “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”.

<sup>32</sup> “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”.

<sup>33</sup> “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”.

<sup>34</sup> “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”.

<sup>35</sup> “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”.

<sup>36</sup> “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”.

<sup>37</sup> “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”.

<sup>38</sup> “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

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 43 a 47), no define el concepto de Nación y tampoco precisa los organismos que la integran. Por otro lado, la ley 1454 de 2011<sup>39</sup> refiere a la Nación en distintas disposiciones para establecer sus competencias y diferenciarla de las entidades territoriales<sup>40</sup>.

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”.

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.

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 público<sup>41</sup>. Dicha competencia deriva principalmente del artículo 150, numeral 7 de la Constitución<sup>42</sup>, pero

---

*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”.*

<sup>39</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

<sup>40</sup> Artículos 1°, 2°, 3°, 26, 27, 28, 29.

<sup>41</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-691 de 2007, C-118 de 2018 y C-306 de 2019.

<sup>42</sup> 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

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)<sup>43</sup>.

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 central<sup>44</sup> y, de otro lado, las entidades que hacen parte del sector descentralizado por servicios<sup>45</sup>. 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 cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado colombiano.

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”.

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.

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

---

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.

<sup>43</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-691 de 2007, C-118 de 2018 y C-306 de 2019.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

autonomía jurídica, patrimonial y financiera, articuladas administrativa y funcionalmente con el Estado, a las cuales se les asignan por la ley potestades jurídicas específicas<sup>46</sup>.

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.

### 3. Sobre el criterio de sostenibilidad fiscal y el principio de sostenibilidad financiera

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.

En la Sentencia C-288 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció acerca del contenido y alcance del principio de sostenibilidad fiscal<sup>47</sup>. 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”<sup>48</sup>. 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”<sup>49</sup>.

Posteriormente, en la Sentencia C-110 de 2019, esta corporación reiteró el carácter instrumental al señalar que<sup>50</sup>: “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”.

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

<sup>46</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-691 de 2007, C-736 de 2007, C-118 de 2018 y C-306 de 2019.

<sup>47</sup> Con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad que acusaba al Acto Legislativo 03 de 2011 de sustituir elementos definitorios de la Constitución.

<sup>48</sup> En el mismo sentido, ver Sentencia C-405 de 2020.

<sup>49</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012.

<sup>50</sup> En el mismo sentido ver fundamento jurídico 47 de la Sentencia C-405 de 2020.

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.

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 cantías 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 destinarse a la protección de las personas que han asegurado su contingencia de vejez.

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.

4. 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.

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.

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 aclaración<sup>51</sup>.

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.

Conviene precisar que, para las entidades demandadas que no encuadran dentro de la regla prevista en el artículo 307 de CGP -como es el caso de las entidades descentralizadas por servicios-, aplica la regla general establecida en el artículo 305 de dicho Código, que señala que podrá exigirse la ejecución de las providencias una vez ejecutoriadas o a partir del día siguiente al de la notificación del auto de obedecimiento a lo resuelto por el superior, según fuere el caso, y cuando contra ellas se haya concedido apelación en el efecto devolutivo. Esta regla general, resulta razonable y proporcionada ya que obedece a la naturaleza comercial de las entidades descentralizadas por servicios (actos de gestión)<sup>52</sup>. En este sentido, reconoció

---

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> 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*

este tribunal en su Sentencia C-306 de 2019 que dichas entidades son necesarias para que el Estado pueda prestar óptimamente los servicios, por lo que el legislador puede crearlas ponderando el interés general de su participación en los mercados con la libertad de empresa.

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.

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”<sup>53</sup>.

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 laborales<sup>54</sup>, 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 presupuestal<sup>55</sup>.

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

---

*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.

<sup>53</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 1993.

<sup>54</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 1994.

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-876 de 2000.

injustificadas. Este último fin fue advertido en la Sentencia T-048 de 2019<sup>56</sup>, 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.

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.

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 disímiles<sup>57</sup>.

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”<sup>58</sup>.

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”<sup>59</sup>. Sin embargo, dicha simetría procesal no es absoluta,

---

<sup>56</sup> 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”.

<sup>57</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-022 de 1996, C-015 de 2014, C-035 de 2016 y C-138 de 2019.

<sup>58</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2016.

<sup>59</sup> 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

y se han permitido tratos diferentes sin que ello viole la igualdad procesal, por ejemplo<sup>60</sup> (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.

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.

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”.

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”.

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.

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

---

(...) 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”.

<sup>60</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-210 de 2021 y C-345 de 2019.

establecer si (ii) el medio puede considerarse, al menos *prima facie*, como idóneo para alcanzar la finalidad identificada.

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.

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.

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”<sup>61</sup>. 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 central<sup>62</sup> y, de otro lado, las entidades que hacen parte del sector descentralizado por servicios (ver supra, numerales 43 a 47). 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.

---

<sup>61</sup> 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”.

<sup>62</sup> 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.

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.

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.

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 determinado<sup>63</sup>. 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.

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<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-686 de 2017.

<sup>64</sup> 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*

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.

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.

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.

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.

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

---

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]”.

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”<sup>65</sup>. 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.

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”.

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”.

---

<sup>65</sup> 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*”.