

C-208 de 2023

Expediente D-14.830

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

CONDENA JUDICIAL A ENTIDAD PÚBLICA-Plazo de diez meses para el pago de condenas de principios del sistema presupuestal

(...) la norma demandada contiene una medida razonable y proporcionada, en tanto contribuye al lo importante para el ordenamiento constitucional, esto es la garantía de la legalidad del gasto público principios de planeación y anualidad presupuestal. Es efectivamente conducente para el logro de es desproporcionada respecto de la garantía de los derechos a la seguridad social, al mínimo vital y a l beneficiarios de las condenas.

CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance/SENTENCIA INTERPRETA  
Recae sobre las distintas interpretaciones que se derivan de un precepto legal o texto normativo

El control abstracto de constitucionalidad no se limita a realizar una confrontación exegética de la c Constitución, “sino que su labor hermenéutica exige dilucidar los distintos sentidos posibles de los impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívoc Constitución.” En consecuencia, el análisis de constitucionalidad en una sentencia interpretativa o c diferentes interpretaciones posibles que se deriven de un mismo precepto legal o un texto normativo para excluir una o varias interpretaciones de una determinada disposición que no se ajustan a los m: le es posible declarar la exequibilidad de la misma, en el entendido que la interpretación admisible

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Tipología

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

MADRE CABEZA DE FAMILIA COMO SUJETO DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUC  
jurisprudencia

NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONST

La jurisprudencia constitucional reconoce que el artículo 44 de la Constitución Política determina e y adolescentes a una protección especial; y señala que el alcance de dicha protección se basa, entre (i) el reconocimiento del carácter fundamental de sus derechos; (ii) la corresponsabilidad de la fami en su asistencia y protección; y, (iii) la prevalencia del interés superior de sus derechos.

PRINCIPIO DEL INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Alcance

PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Protección y asistencia especial de la familia y el Estado en solidaridad

PERSONA DE LA TERCERA EDAD Y ADULTO MAYOR-Diferencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONAS DE LA TERCERA

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA SEGURIDAD SOCIAL-Universalidad, eficiencia, soli

CONDENA JUDICIAL O ACUERDO CONCILIATORIO DE ENTIDAD PUBLICA-Principios

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Operancia

PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL-Aplicación en el pago de condena judicial en con

(...) los principios de legalidad, de planeación y de anualidad que informan el proceso de elaboración del presupuesto público imponen a las entidades públicas el agotamiento de un proceso reglado por cargo a recursos públicos. La observancia de estas normas justifica prima facie la adopción de normas que las entidades públicas den cumplimiento a las condenas que se les imponen en el curso de proceso contra. En todo caso, la exequibilidad de este tipo de medidas depende de que el plazo previsto es proporcional.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PUBLICO-Fase de ejecución presupuestal

PLANEACION-Importancia

JUICIO DE PROPORCIONALIDAD DE INTENSIDAD INTERMEDIA-Aplicación

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

SENTENCIA C-208 DE 2023

Expediente: D-14.830

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2 (parcial) del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”

Demandantes: Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Walter Fernando Pérez Niño

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najar

Bogotá D.C., siete (7) de junio de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales por los artículos 241 y 242 de la Constitución Política y en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la

SENTENCIA

ANTECEDENTES

Trámite de admisión

El 23 de mayo de 2022, los ciudadanos Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Walter Fernando Pérez Niño de inconstitucionalidad contra el inciso segundo (parcial) del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, quienes señalaron como disposición atacada desconoce los artículos 1, 13, 29, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 53 y 229 de la Constitución su argumento propusieron dos cargos: uno por vulneración de los artículos 1, 43, 44, 45, 46, 47, 48,

del artículo 13 de la Constitución Política. Así mismo, formularon alegaciones por violación de los

El 23 de mayo de 2022 fue repartida y mediante Auto del 14 de junio de 2022 se resolvió inadmitir cargos formulados no satisfacían los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia.

El 22 de junio de 2022, dentro de la oportunidad legal prevista, los demandantes presentaron escrita demanda con el cual fortalecieron la argumentación presentada en la demanda inicial sobre los dos señalar las razones que sustentan el concepto de violación y precisar los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia que justifican la demanda en contra del inciso segundo (parcial) del artículo 192 de la Ley

Mediante Auto del 19 de julio de 2022 se admitió uno de los cargos formulados y se rechazó el otro primer cargo superó las deficiencias advertidas en el Auto de Inadmisión, y en lo relacionado con el que no se cumplió con las cargas previstas por la Corte para adelantar un examen de fondo cuando igualdad. En consecuencia, se dispuso admitir el primer cargo de inconstitucionalidad en contra del Ley 1437 de 2011 por la presunta vulneración de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes de la tercera edad y de las personas en condición de discapacidad al mínimo vital, a la dignidad humana al pago oportuno de las pensiones como un componente específico del derecho a la seguridad social, 1, 44, 46, 47, 48 y 53 de la Constitución Política.

En el mismo auto, se dispuso: (i) fijar en lista el proceso por el término de 10 días para dar la oportunidad de impugnar o defenderla la norma; y (ii) comunicar por conducto de la Secretaría General el inicio de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Seguridad Social, a la Administradora Colombia de Pensiones -Colpensiones y a la Agencia Nacional del Estado. De igual forma, se decretó la práctica de pruebas y (iii) se ofició al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a Colpensiones para que dieran respuesta a las preguntas y trámites administrativos para el pago de condenas en la jurisdicción de lo contencioso administrativo pensional. Así mismo, (iv) se invitó a participar en este proceso a algunas universidades y expertos para que rindieran concepto sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las disposiciones acusadas. Se dio traslado a la Señora Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia.

### **Impedimento de la Procuradora General de la Nación**

El 9 de agosto de 2021, la Procuradora General de la Nación expresó que, según lo dispuesto en el artículo 242 de la Constitución de 1991, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, se encontraba inmersa en la causal de impedimento por haber intervenido en la expedición de las disposiciones acusadas.[1] Por tal razón, solicitó declarar su impedimento y que, en consecuencia, la Sala Plena permitiese al Viceprocurador General de la Nación emitir el concepto respectivo, en cumplimiento de lo prescrito en el artículo 17.3 del Decreto Ley 262 de 2011.

Mediante Auto 1555 del trece (13) de octubre de 2022, la Sala Plena resolvió rechazar el impedimento alegado por la hoy Procuradora General de la Nación, en su condición de Ministra de Justicia y del Derecho, y que culminó con la expedición de la Ley 2080 de 2021, la modificación que en esta ley se introdujo al artículo 17.3 del Decreto Ley 262 de 2011 no se refirió al inciso 2 (parcial) demandado en este expediente, sino que derogó el inciso 4 del artículo 17.3 del Decreto Ley 262 de 2011. Por tanto, la Sala Plena concluyó que no era posible sostener que la Procuradora Cabello se encontraba impedida para emitir el concepto.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 2011, se procede a resolver la demanda de la referencia.

### **Norma demandada**

A continuación, se transcribe el texto de la disposición acusada con el segmento demandado subrayado.

“**LEY 1437 DE 2011**”[2]

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

(...)

TÍTULO V-II

CAPÍTULO VI-V-II

(...)

**Artículo 192:** Cuando la sentencia imponga una condena que no implique el pago o devolución de dinero, la autoridad a quien corresponda su ejecución dentro del término de treinta (30) días contados adoptará las medidas necesarias para su cumplimiento.

**Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago o devolución de una suma cumplidas en un plazo máximo de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de la ejecutoria** efecto, el beneficiario deberá presentar la solicitud de pago correspondiente a la entidad obligada.

Cumplidos tres (3) meses desde la ejecutoria de la providencia que imponga o liquide una condena conciliación, sin que los beneficiarios hayan acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva intereses desde entonces hasta cuando se presente la solicitud.

En asuntos de carácter laboral, cuando se condene al reintegro, si dentro del término de tres (3) meses de la providencia que así lo disponga, este no pudiere llevarse a cabo por causas imputables al intercausación de emolumentos de todo tipo.

El incumplimiento por parte de las autoridades de las disposiciones relacionadas con el reconocimiento judicialmente reconocidos acarrearán las sanciones penales, disciplinarias, fiscales y patrimoniales a

Ejecutoriada la sentencia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes.

**Cargo único admitido**

Los demandantes consideran que la Constitución Política estableció un mandato especial de protección a la familia, de los niños, niñas y adolescentes, de las personas de la tercera edad y de las personas en condiciones de vulnerabilidad, los reconoció como sujetos de especial protección constitucional (arts. 43, 44, 46 y 47 CP). Sostiene el artículo 53[4] prevén los derechos fundamentales a la seguridad social y al pago oportuno de las pensiones, derecho a obtener una pensión que garantiza los servicios públicos domiciliarios, la educación y la

A juicio de los accionantes, la seguridad social “ha sido reconocida con un carácter fundamental relativo, más aún cuando compromete derechos de personas que merecen especial protección constitucional por su vulnerabilidad.” Consideran que según lo dispuesto en la Constitución y en los términos de la jurisprudencia el derecho al pago oportuno de las pensiones es “una garantía que no se agota con la enunciación del concepto, trata de un derecho fundamental.”[6]

En consecuencia, “el reconocimiento formal de la pensión no es suficiente, sino que se requiere su cumplimiento a través de la inclusión en nómina de los pensionados,” por lo que “la falta de pago de las prestaciones

perjuicios irremediables ya que constituyen un sustento económico para la persona o los familiares

Según los demandantes, la norma acusada establece un término máximo de diez (10) meses para el del Estado que consistan en el pago o devolución de una suma de dinero. Empero, señalaron que es las condenas en materia pensional y, en consecuencia, desconoce los derechos al mínimo vital, a la social y al pago oportuno de las pensiones, pues los beneficiarios de una pensión son las personas d en condición de discapacidad, las madres o padres cabeza de familia y los menores de edad. Así, in tiene un déficit de protección al permitir que por un tiempo de hasta de diez meses no se les de la p tienen derecho y con la que suplen sus necesidades básicas.”[8]

En tal virtud, los demandantes solicitaron que se declare la inconstitucionalidad del segmento referi de entrega efectiva de la pensión prolongada en 10 meses, como lo ordena la norma demandada, vu seguridad social y al mínimo vital de los beneficiarios y sus familias al impedírsele los medios mat necesidades básicas relacionadas con la alimentación adecuada, salud, educación, vivienda, entre o

### Intervenciones oficiales

Según fue indicado por la Secretaría General de esta Corte, en cumplimiento de lo ordenado en el A el proceso fue fijado en lista entre el 3 y el 17 de agosto del 2022. Vencido el término de fijación er intervenciones oficiales: de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, de la Age Jurídica del Estado – ANDJE, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio del Tr involucradas en la expedición y aplicación de la disposición acusada. En lo que sigue, se reseña cac

### **Intervención de la Administradora Colombiana de Pensiones[11]**

La Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones intervino por intermedio del Gerente presentó dos escritos de intervención. El primero, el 16 de agosto de 2022 a las 11:58 AM y el segu último que anunció como intervención definitiva.

Colpensiones le solicitó a la Corte declarar la “exequibilidad de la disposición atacada, debido a qu Política, como lo alega el accionante, y corresponde al correcto ejercicio de la discrecionalidad legi Constitución Política.”[12] En tal sentido, se pronunció sobre (i) la existencia de cosa juzgada cons constitucionalidad del inciso segundo (parcial) del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011; y, (iii) la fa racionalidad argumentativa en la demanda.

En primer lugar, señaló que respecto de la norma demanda, se configuró cosa juzgada material en : una sentencia previa de la Corte Constitucional se pronunció respecto al plazo de los 10 meses cons la Ley 1437 de 2011 y declaró la exequibilidad de su contenido normativo.” Indicó que en la senter estudió la constitucionalidad del inciso primero del numeral 4° del artículo 195 de la Ley 1437 de 2 plazos para el cumplimiento de las sentencias en contra del Estado atienden a criterios de razonabil artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 replica el contenido del artículo 192 y “aun cuando se trate de previstos en artículos diferentes de la misma disposición, tienen un contenido análogo respecto al c examen de constitucionalidad, por otra parte, no se han producido reformas constitucionales que m alcance de los artículos de la Constitución Política que fundamentaron la declaratoria de exequibili demandadas, ni tampoco se está en presencia de un nuevo contexto fáctico o normativo que conduz replantear la decisión expuesta en la citada providencia, por lo que se cumple el indicativo de la cos extenso o lato.”[14]

En segundo lugar, y de forma subsidiaria, manifestó que el inciso segundo del artículo 192 no vulne constitucionales al mínimo vital y a la dignidad humana. Por el contrario, sostuvo que la disposició una norma especial que “precisa el trámite para el cumplimiento de sentencias o conciliaciones por

públicas.” Señaló que “el que se establezca un plazo máximo para el cumplimiento de la decisión judicial durante ese término, el pago cese o suspenda por parte de la entidad, que la obligación no pueda cumplir o que no se generen intereses a favor del beneficiario durante el interregno.”[15]

Señaló que “desde el momento en que una decisión judicial desfavorable es notificada a una entidad, los trámites de tipo administrativo, jurídico, presupuestal, financiero, contable y de control, tendientes a cumplir con la obligación.” En ese sentido, señaló que tales actividades requieren de un término para su ejecución y el respeto a los derechos de los beneficiarios. Por el contrario, las actividades están dirigidas a hacer efectivo el derecho judicial.[16]

Por último, indicó que la demanda carece de criterios mínimos de racionalidad argumentativa, pues cierto “por cuanto el paralelo normativo que realiza el actor no es pertinente, en cuanto adopta como base la regulación ordinaria laboral, y el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 demandado hace parte de una ley que precisa el trámite para el cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades y no trata de normativas que difieren en cuanto a su finalidad y naturaleza.”[17]

### **Intervención de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado[18]**

El Director de Defensa Jurídica Nacional de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicitó la INHIBIDA de fallar el fondo del asunto en razón de la ineptitud sustantiva de la demanda.” En su caso, se declara la inexecutable de la norma demandada.[19]

Primero, señaló que la demanda es inepta por cuanto el cargo admitido carece de certeza y pertinencia, pues regula de manera general todas las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en el pago de dinero”. Por lo que consideró que los accionantes se refieren a supuestos fácticos diferentes, toda vez que la ley regula el pago de pensiones a sujetos de especial protección constitucional y de ella no se “no se deriva una obligación relativa al no pago oportuno de dichas prestaciones.”[20] Según la Agencia, la demanda se dirige contra normas que no pueden confundirse con la norma demandada, pues solamente podría analizarse caso por caso para establecer si por las circunstancias fácticas y normativas y los sujetos involucrados se garantiza el pago en un plazo razonable al tramitar el procedimiento de reconocimiento, liquidación y pago según lo dispone la ley.

El representante de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado señaló, además, que el cargo de la disposición acusada fija un término para el cumplimiento efectivo de la condena y “no establece un término de meses o después de vencido dicho plazo máximo”.

Así mismo, señaló que no se satisfizo el requisito de pertinencia, porque la refutación de los argumentos de la demanda es imposible en ausencia de casos concretos y “la defensa de la aparente inconstitucionalidad se fundamenta primordialmente indicando las normas de rango legal con las cuales la demanda no estaría de acuerdo con la razonabilidad del término máximo de 10 meses para cumplir con el procedimiento de pago por vía judicial.” En su opinión, la demanda no plantea un debate de constitucionalidad en abstracto, ni frente a una norma de rango legal y una de rango constitucional.

En consecuencia, la entidad solicitó declarar la ineptitud sustantiva de la demanda, pues en su opinión propone un debate de constitucionalidad en abstracto que recaiga sobre la proposición normativa que es objeto de la demanda.

Segundo, la Agencia señaló que el deber de las autoridades de pagar las condenas judiciales dentro de un término de meses es completamente razonable desde el punto de vista normativo.[21] Estimó que “la disposición de la ley establece un equilibrio entre, de una parte, la celeridad en el pago de una condena judicial, y la pronta materialización del acceso efectivo a la justicia y, de otra, los principios constitucionales en materia de

principios de legalidad planificación, anualidad, universalidad, programación y sostenibilidad.” En el artículo 345 de la Constitución Política, se ha reconocido que el principio de legalidad en el pres normas que sirven como parámetro de constitucionalidad, en armonía con el principio de legalidad servidores públicos según el artículo 6 y 121 de la Constitución Política.

Refirió que las Leyes Orgánicas del Presupuesto establecen una serie de principios que son el funda públicas puedan adelantar el trámite administrativo interno previsto en el artículo 192 del CPACA. demanda omitió de forma deliberada otras reglas previstas en los artículos 192 y 195 del CPACA,[ Decreto Único Reglamentario No. 1068 de 2015 del sector Hacienda sobre presupuesto y manejo d base en lo anterior, sostuvo que “el procedimiento legal y reglamentariamente establecido para el p: las condenas judiciales en dinero, resulta necesario y, en ese contexto, el término máximo de 10 me demandada es claramente razonable para nuestro ordenamiento jurídico.”

Por último, se pronunció sobre el precedente fijado en la Sentencia C-604 de 2012 y señaló que dic presente caso con efecto erga omnes y, por lo tanto, debe ser acatada, reiterada, confirmada y aplica razonabilidad constitucional en abstracto del término máximo fijado en el inciso 2° del artículo 192

### **Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público[24]**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de la norm enmarca en la amplia potestad de configuración del legislador en materia de procedimientos judicia establecidos por la jurisprudencia.”[26] Indicó que el aparte demandado permite la consecución de Estado porque salvaguarda los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, que de un fin constitucionalmente admisible.[27] Reiteró que la jurisprudencia constitucional ha recon permite a las entidades estatales contar con “un plazo razonable para adelantar las gestiones admini sean necesarias para disponer el pago de las condenas imputadas en su contra.”

Señaló que, en vigencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), la Corte Co C-555 de 1993 determinó que aun cuando el pago de las obligaciones laborales a cargo de las entid; además garantiza derechos fundamentales, la administración debe ceñirse a las reglas presupuestale la Sentencia C-604 de 2012 concluyó que el término dispuesto en el artículo 192 es razonable para obligaciones del Estado.

La entidad señaló que la norma acusada no impide que se materialice el derecho a la seguridad soci efectivo de la prestación una vez se efectúa el reconocimiento en sede judicial. No obstante, el pag principios de legalidad y planeación presupuestal, la prestación económica se pueda pagar oportuna mínimo vital y la dignidad humana del beneficiario.”[29]

Por lo que “[c]ualquier eventual restricción a los derechos alegados en la demanda se debe leer a tra proporcionalidad de la medida objeto de censura que, precisamente, propende por evitar la vulnerac fundamentales invocadas y se sustenta en las siguientes razones, que mitigan, compensan y hacen n perjuicio para los pensionados, en contraste con los mayores beneficios que la disposición impugna las reglas presupuestales y de los principios de legalidad y planeación presupuestaria.”[30]

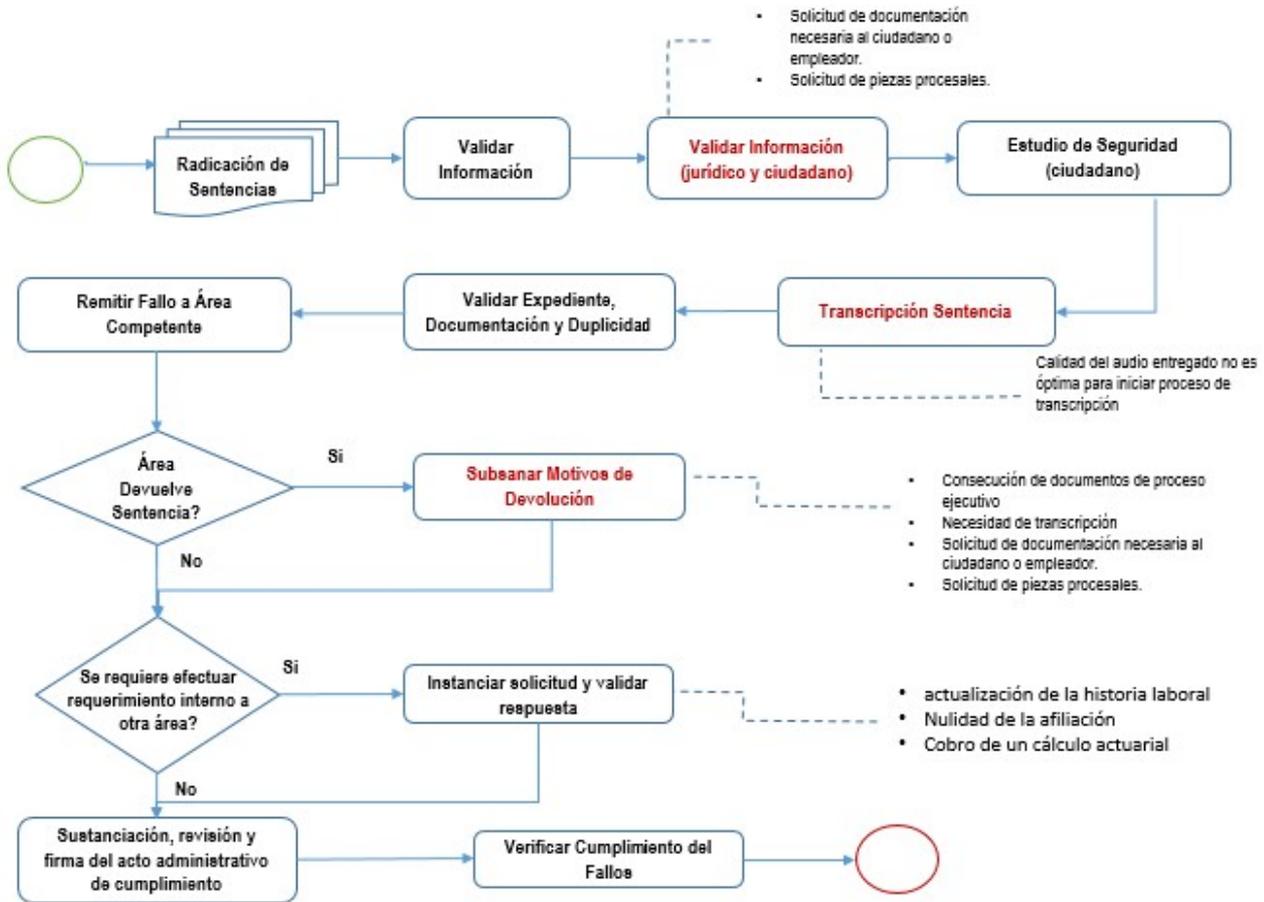
Por último, la Directora del Consultorio Jurídico de la Universidad de los Andes y la Directora Ejec Colombiano de Derecho Tributario – ICDT indicaron que no presentarían intervención en el expedi contar, de un lado, con la capacidad institucional necesaria para atender los diferentes requerimient que el asunto de la demanda no es objeto de estudio por parte del Instituto.

### **Pruebas recaudadas**

En respuesta al cuestionario formulado en el Auto Mixto del 19 de julio de 2022, Colpensiones, el I Crédito Público, y el Ministerio del Trabajo remitieron la información requerida en el término de la continuación, se reseña cada uno de los escritos:

**a. Administradora Colombiana de Pensiones[31]**

La entidad señaló primero, que existen dos subtrámites mediante los cuales se reciben los fallos judiciales, con una serie de etapas o actividades obligatorias que permiten individualizar lo ordenado en el fallo para asegurar su cumplimiento.[32] Segundo que dichos subtrámites cuentan con unos procedimientos de Estandarización que se pueden resumir en: (i) validación de información; (ii) validación de documentos del fallo judicial; (iv) validación de duplicidades y nueva documentación aportada; (v) validación de cumplimiento: (vi) y, por último, la verificación del cumplimiento. Para ilustrar el proceso, aportó el siguiente diagrama:



Fuente: Intervenciones de Colpensiones y el Ministerio de Hacienda

Tercero, informó que la Dirección de Prestaciones Económicas procede a dar cumplimiento al fallo acto administrativo, siempre que cuente con los elementos y respuestas por parte de las áreas que requiera. Así que, con la suscripción del acto administrativo que da cumplimiento al fallo, se genera escritura en la nómina de pensionados y de notificación al interesado.[33] Cuarto, la entidad indicó el tiempo transcurrido desde la radicación del trámite hasta la certificación y entrega del mismo a las áreas de cumplimiento, fue de 41.4 días calendario en el año 2021 y en lo que va corrido del año 2022, con un promedio de 23.7 días.” [34]

Así, expresó que el promedio para el cumplimiento de un fallo judicial en días, una vez el caso es evaluado es de: [35]

AÑO DE DECISIÓN	PROM. DECISIÓN (DÍAS)
2020	82
2021	83
2022	91

Por último, la entidad presentó la siguiente tabla sobre la modalidad de las pretensiones que debate contencioso administrativo en contra de Colpensiones:[36]

MODALIDAD DE PRETENSIÓN	No. DE SENTENCIAS	PORCENTAJE
Reliquidación	385	79.21%
Reconocimiento	101	20.78%
Total general	486	100%

#### **b. Ministerio de Hacienda y Crédito Público[37]**

La entidad indicó, primero, que el gasto total de Colpensiones durante la vigencia 2021 por concepción de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en procesos de carácter pensional correspondió a \$ 51 total por dicho concepto de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) para el año 2021 f

Segundo, señaló que Colpensiones pagó en el 2021 por concepto de intereses moratorios \$2.278.17 (\$189.848.007);[40] y la UGPP ejecutó y pagó en el 2020 \$16.129.474.740.30, y en el 2021 pagó por \$11.140.990.877.84 y por el mecanismo definido en el Decreto 642 de 2020, \$17.554.336.239.48.

Tercero, informó que el tiempo promedio que tarda el cumplimiento de una sentencia condenatoria de pensiones públicas y Colpensiones se puede resumir así:

Según la Dirección de Estandarización de Colpensiones "en promedio el tiempo transcurrido desde hasta su certificación y entrega a las áreas encargadas del cumplimiento, ascendió a 41.4 días calendario que va corrido del 2022, con corte al 30 de julio, de 23.7 días. Sin embargo, antes de mayo de 20 alistamiento y entrega de las sentencias era apoyada desde la Dirección de Procesos Judiciales de lo anterior al 2021 para este trámite –entre el 2018 y el 2019–, era de 54.8 días." [41] Indicó que una vez la totalidad de los documentos requeridos para su cumplimiento, el promedio para el cumplimiento 2021 de 83 días y en 2022 de 91 días.

En la UGPP el tiempo promedio para pagar el capital desde la fecha de ejecutoria es el siguiente:

TIEMPO PROMEDIO ENTRE LA FECHA DE EJECUTORIA Y EL PAGO DE CAPITAL					
INFORMACIÓN BASE PARA EL CÁLCULO DE TIEMPO:					
ANTIDAD DE CASOS REPORTADOS POR INTERESES A FINANCIERA PARA EL CUMPLIMIENTO Y PAGO DE UNA SENTENCIA					
Atención	Vigencia	Total General	%		
2.020		2.021	2.022		
Atención sin solicitud de parte	478	547	276	1.301	
Menor a un año	391	427	236	1.054	81%
Mayor a un año	87	120	40	247	
Atención con solicitud de parte	329	340	120	789	
CANTIDAD PROMEDIO DE ATENCIÓN A LOS CASOS CON "ATENCIÓN SIN SOLICITUD DE PARTE". ASÍ LAS COSAS, PARA 1.301 CASOS CORRESPONDIENTES AL 81%, TIENE UN TIEMPO PROMEDIO DE ATENCIÓN ASÍ:					
Atención	Vigencia	Total General			
2.020		2.021	2.022		
Promedio en días	132	148	162	145	
Promedio en meses	4.39	4.93	5.39	4.83	

Fuente: Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Finalmente, la entidad señaló que de "las condenas dictadas en la Jurisdicción Contencioso Administrativo Colpensiones dio cumplimiento durante la vigencia 2021, el 79.21% corresponden a pretensiones de reliquidación de prestaciones, y el 20.78% a pretensiones relativas a reconocimientos pensionales." cifras relativas a las condenas correspondientes a reconocimientos y reliquidaciones pensionales se

CANTIDAD DE CASOS REPORTADOS DE SENTENCIAS JUDICIALES, SEGÚN RECONOCIMIENTO O RELIQUIDACIÓN		
Vigencia 2020		
Tipo de liquidación	Cantidad	%
RECONOCIMIENTO	1.277	60%
RELIQUIDACIÓN	868	40%
Total general	2.145	100%
Vigencia 2021		
Tipo de liquidación	Cantidad	%
RECONOCIMIENTO	1.550	63%
RELIQUIDACIÓN	891	37%
Total general	2.441	100%
Vigencia enero a julio 2022		
Tipo de liquidación	Cantidad	%
RECONOCIMIENTO	852	62%
RELIQUIDACIÓN	517	38%
Total general	1.369	100%

### c. Ministerio del Trabajo[43]

El Ministerio del Trabajo atendió el requerimiento probatorio remitido por el Magistrado ponente, y no tiene injerencia alguna en el proceso de cumplimiento y pago de las condenas judiciales impuestas. El Ministerio reportó el siguiente cuadro con el resumen de los valores anuales pagados por concepto de intereses previstos en el artículo 141 de la Ley 100 de 1993 por parte de la UGPP durante las vigencias de enero a junio de 2022:

Vigencia	Cantidad	Valor mesadas	Valor indexación	Valor intereses: 141
2020	2.145	\$101.977.927.519	\$12.507.240.047	\$5.132.362.62
2021	2.441	\$163.321.759.144	\$18.626.331.872	\$4.078.088.09
2022	1.369	\$93.764.765.394	\$13.059.213.908	\$3.552.202.30

Fuente: Intervención del Ministerio del Trabajo

Además, confirmó que durante la vigencia 2021, la UGPP pagó \$13.202.496.040 por concepto de intereses al rubro de sentencias y conciliaciones de su presupuesto propio, y \$21.662.684.219 mediante el inciso 1 del Decreto 642 de 2020.

El Ministerio confirmó la información reportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la vigencia 2021 Colpensiones pagó un total de \$51.064.487.667 en cumplimiento de sentencias judiciales, y a finales de 2021 Colpensiones pagó \$2.278.176.088 por concepto de intereses moratorios. Por lo demás, el Ministerio del Trabajo continúa trabajando en la gestión de las sentencias judiciales adversas a la UGPP relacionadas con los tiempos y el proceso de cumplimiento de las sentencias judiciales adversas a la UGPP, así como la porción de las sentencias que ordenan el reconocimiento y la reliquidación de pensiones.

Finalmente, la Sala señala que esta cartera no presentó su concepto sobre la constitucionalidad de la ley que se le comunicó el Auto Mixto.

Concepto de la Procuradora General de la Nación[44]

El 13 de enero de 2023, la señora Procuradora General de la Nación rindió concepto, en cumplimiento del artículo 275-8 de la Constitución, y solicitó declarar la exequibilidad del inciso segundo del artículo 103 de la

Luego de sintetizar el cargo de la demanda, la señora Procuradora expuso que los numerales 1° y 2° de la Constitución Política le otorgan al Congreso de la República la libertad de configuración normativa correspondiente a cada procedimiento judicial, lo que incluye los trámites para el pago de las condenas y las decisiones jurisdiccionales. Sin embargo, conceptuó que tal facultad debe sujetarse a criterios de proporcionalidad en las medidas adoptadas "en cuantos éstas (...) permitan la realización material de las mismas según la jurisprudencia constitucional.[45]

La Procuradora General de la Nación propuso agotar un test de proporcionalidad de intensidad leve de la disposición acusada.[46] En primer lugar, consideró que la medida es conducente, en tanto que el test de proporcionalidad permite desarrollar las actuaciones necesarias para satisfacer los créditos judiciales. Además, señaló que la afectación a la seguridad social en el caso de las sentencias que reconozcan prestaciones económicas es excepcional, en tanto que los asuntos sobre los que se aplica el plazo referido son residuales y se circunscriben a condenas de particulares y públicos y entidades del Estado ajenos a la generalidad de la población afiliada al Sistema General de

En segundo lugar, la afectación al derecho a la seguridad social no es irrazonable, toda vez que el test de proporcionalidad exige que la norma si bien es un plazo máximo antes de que la administración pueda ser ejecutada, no la exime de cumplir con las obligaciones judiciales en el menor tiempo posible. En consecuencia, la norma tiene por finalidad otorgar un plazo para pagar las condenas sin que sean ejecutadas judicialmente, sin que ello releve la carga de cancelar las condenas respectivas retroactivas. Así, para el Ministerio Público el término no es evidentemente desproporcionado y abstracto.

## CONSIDERACIONES

### A. Competencia

En virtud de lo previsto en artículo 241.4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y pronunciarse de forma definitiva sobre la constitucionalidad de la norma demandada, ya que la misma forma parte de la contenida en una ley de la República.[47]

### B. Cuestiones previas

La Sala Plena, en primer lugar, se pronunciará sobre las intervenciones que propusieron razones para la admisión sustantiva del cargo admitido. En segundo lugar, se pronunciará sobre la configuración de la cosa juzgada en el presente caso respecto de la Sentencia C-604 de 2012 que declaró exequible el numeral cuarto del artículo 103 de la Constitución de 2011.[48] De superarse estas cuestiones previas, la Sala Plena procederá con la presentación del caso y la solución del problema jurídico y la solución del caso concreto.

## **Análisis de la aptitud sustantiva del único cargo admitido**

La Corte Constitucional ha señalado que la acción pública de constitucionalidad es una manifestación de participación en una democracia.[49] También, que esta acción constituye un instrumento de control de constitucionalidad normativo que está en primera medida en cabeza del Congreso de la República.[50] Pese a lo anterior, la acción supone ciertas exigencias orientadas a proteger la presunción de constitucionalidad de las leyes y garantizar el ponderado de la competencia del juez constitucional.[51]

La Corte se ha ocupado de los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad a efectos de que sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo. Así, ha enfatizado que exigir el cumplimiento resulta contrario al carácter público de la acción de inconstitucionalidad, sino que obedece a una capacidad de satisfacer para que la Sala Plena pueda juzgar la constitucionalidad de la norma demandada.[52]

Los artículos 2 y 6 del Decreto Ley 2067 de 1991[53] establecieron los requisitos de admisión de una acción de inconstitucionalidad, de los cuales se destaca el de presentar las razones por las que la disposición es inconstitucional. En tal sentido, la Corte ha reiterado que las demandas deben satisfacer unas condiciones de argumentación a fin de que sea posible realizar el control de constitucionalidad.[54] El concepto de debidamente cuando (i) se identifican las normas constitucionales vulneradas; (ii) se exponen las disposiciones acusadas –lo cual implica señalar aquellos elementos materiales que se estiman violados– y (iii) se exponen los motivos por los cuales los textos demandados violan la Constitución. Así pues, los argumentos que deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes.[55]

La Corte puede adelantar el control de constitucionalidad cuando se satisfacen los requisitos señalados. Si los requisitos no se cumplen, no le es posible al juez constitucional "entrar en el examen material de los hechos con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución." [56] En ese escenario, el proceso culminará en una decisión inhibitoria.

En este caso, Colpensiones y la ANDJE propusieron razones para desestimar la aptitud sustantiva de la demanda porque a su juicio, los argumentos que sustentan el concepto de violación son impertinentes e ineficaces.

Colpensiones señaló que los argumentos de la demanda no satisfacen el requisito de certeza "por cuanto que realiza el actor no es pertinente, en cuanto adopta como parámetro de comparación la regulación contenida en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 demandado, hace parte de un estatuto procesal especial, que regula el cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas, por lo mismo, se trata de normas que difieren en cuanto a su finalidad y naturaleza." [57] Por su parte, la ANDJE alegó que la demanda se basa en supuestos fácticos que no se desprenden de la disposición, sino de una interpretación subjetiva. La Agencia sostiene que la disposición acusada no regula el cumplimiento de las sentencias que ordenan el pago de todas las condenas impuestas a las entidades públicas consistentes en el pago o devolución de un valor, sino que, de otro modo, la Agencia estima que el conflicto propuesto por los accionantes no corresponde a un control de constitucionalidad, sino a un control concreto pues exige el análisis de casos particulares de pago de un valor. Por último, la ANDJE insistió en que la disposición acusada no regula el pago de un valor a los 10 meses de proferida la sentencia como en su opinión sostienen los accionantes, sino que prescribe un término de 10 meses para su cumplimiento.

Por otro lado, la ANDJE manifestó que la demanda no satisface el requisito de pertinencia toda vez que la alegada aparente inconstitucionalidad se ejerce primordialmente indicando las normas de rango legal con las que la disposición estaría de acuerdo, pues son las que explican la razonabilidad del término de 10 meses para el cumplimiento del pago por vía administrativa de condenas judiciales." [58]

Contrario a lo afirmado por las entidades intervinientes, la Sala Plena estima que el cargo de inconstitucionalidad en este caso es apto para suscitar un pronunciamiento de constitucionalidad. A juicio de la Sala, el cargo de inconstitucionalidad que se desprende de la disposición acusada, consistente en que las condenas impuestas a entidades públicas por el pago de una suma de dinero, dentro de las que en efecto se encuentra el pago de mesadas pensionales por la entidad condenada en un plazo de hasta diez meses contados a partir de la fecha de ejecutoria, durante ese periodo sean susceptibles de cobro por la vía judicial.

Esta lectura coincide con la propuesta por los accionantes en la subsanación de la demanda, en la que se alega que el fundamento de su reproche consiste en que "la misma norma habilita a las entidades a pagar

incluso dilatar el pago hasta por diez meses. Este Observatorio quiere proponerle a la Corte que, las prestaciones que se adeuden a sujetos de especial protección, su pago debe poderse exigir una vez ejecutoriada sin tener que esperar ningún tiempo. (...) El hecho que la norma permita un pago "rápido" en diez meses no la hace constitucional, eso es tan solo es una posibilidad de pago mas no implica que así como se puede poner un plazo para el pago de condenas vulnera los derechos al mínimo vital y a la dignidad humana. Los tipos de condenas, como pasa en la jurisdicción laboral, deben poder ser exigidos una vez la sentencia es firme. De esta manera poner plazos para el pago de prestaciones, como los que permite la norma demandada por ello inconstitucionales". Así el cargo es claro y se dirige contra un contenido normativo que se encuentra acusada.

En relación con el reparo de certeza formulado por Colpensiones, la Corte encuentra que, si bien en la demanda de corrección de la demanda los accionantes usan como ejemplo de pago oportuno de las condenas el pago de las sentencias en materia laboral, lo cierto es que la alusión a este tipo de procedimiento no es el fundamento de la acusación. Los accionantes no acusan la inconstitucionalidad de la norma por no ser idéntica a la regla de exigibilidad de las condenas ordinarias laborales, sino por contener de forma autónoma un plazo durante el cual es posible que las condenas de las entidades públicas por el pago de pensiones se paguen en sede administrativa sin que proceda el cobro de la condena a diferencia de lo planteado por la entidad, el cargo formulado por los demandantes se fundamenta en la disposición acusada.

Por otro lado, aunque, tal como lo señala la ANDJE, la disposición acusada contiene una regla general de exigibilidad dinerarias impuestas a entidades públicas, ello no excluye el alcance al cual los accionantes dirigen la acusación de inconstitucionalidad propuesta, y, por lo mismo, no elimina la competencia de la Corte para pronunciar la sentencia. Por otro modo, contrario a lo afirmado por la ANDJE, la disposición acusada sí contiene una norma en materia de exigibilidad pública condenada en la jurisdicción contencioso administrativa al pago de una suma de dinero por sobrevivientes, vejez o invalidez tiene diez (10) meses para dar cumplimiento a la sentencia sin que proceda el cobro por la vía ejecutiva. En ese sentido, lo indicado por los demandantes es que el enunciado de la norma regularía un supuesto que, en efecto, hace parte de los casos que bajo el mismo se subsumen, pero que es diferente, en orden a satisfacer mandatos constitucionales que conceden un tratamiento diferencial a la especial protección.

Esta norma es susceptible de control constitucional en tanto, tal como lo ha reconocido la jurisprudencia, el control abstracto de constitucionalidad no se limita a realizar una confrontación exegética de la disposición con la Constitución, "sino que su labor hermenéutica exige dilucidar los distintos sentidos posibles de los términos impugnados, las interpretaciones que resultan intolerables y los efectos jurídicos diversos o equívocos de la disposición con la Constitución." [59] En consecuencia, el análisis de constitucionalidad en una sentencia interpretativa debe considerar las diferentes interpretaciones posibles que se deriven de un mismo precepto legal o un texto normativo. La Corte está facultada para excluir una o varias interpretaciones de una determinada disposición que no se ajustan a la Constitución y le es posible declarar la exequibilidad de la misma, en el entendido que la interpretación es la que hace por la Corte. [60]

Por último, la Sala Plena encuentra que, contrario a lo señalado por la ANDJE, el cargo formulado por los accionantes es pertinente pues propone una confrontación entre la norma de rango legal con una de naturaleza constitucional. Los accionantes afirman que los derechos al mínimo vital, a la dignidad humana, a la seguridad social, y a la especial protección de las pensiones implican el deber estatal de pagar las condenas judiciales por derechos pensionales de forma inmediata. De modo que, en su opinión, cualquier disposición que conceda un plazo para el pago de este tipo de condenas vulnera la Constitución Política. Así, la demanda señala que una lectura en conjunto del valor de la dignidad humana y del derecho fundamental al mínimo vital obliga al Estado a "adoptar las condiciones materiales básicas de existencia para que las personas vivan bien", de lo cual se sigue, en opinión de los accionantes, el deber de pago inmediato de las pensiones que impliquen el pago de pensiones.

Para sustentar el alcance que los accionantes adjudican a los mandatos constitucionales que fundan jurisprudencia de la Corte Constitucional que ha desarrollado el contenido del derecho al pago oportuno respecto señalan: "[l]a jurisprudencia Constitucional ha indicado que el derecho a acceder a una prestación efectiva pues "de nada sirve al pensionado ser beneficiario de dicha prestación si no recibe no pagarse a tiempo las mesadas, continúa el Tribunal, puede reducir a los beneficiarios no en poco desprotección y posible miseria" [5]. Precisamente la misma Corte ha advertido que existe una presión mínima vital cuando las pensiones no se pagan a su tiempo [6]. Esto por cuanto la falta de pago de pensiones genera la precariedad indefectible de recursos que se destinan a necesidades básicas. Además, teniendo en cuenta la naturaleza este tipo de prestaciones benefician a personas que se encuentran en estado de especial p

Así, la Sala Plena observa que los accionantes formulan el cargo que nos ocupa mediante la comparación demandada con una serie de normas previstas en la Constitución, cuya lectura es, por lo menos en principio, cuanto encuentra sustento en contenidos desarrollados por la jurisprudencia constitucional en contra de la constitucionalidad. De ello no se sigue necesariamente que la Sala comparta el alcance que los accionantes piden al pago oportuno de las pensiones y los demás derechos que alegan vulnerados, pues ese es precisamente el punto que habrá de definirse en la solución del caso concreto. En todo caso, la Sala constata que lo señalado por los accionantes es pertinente para suscitar un pronunciamiento de fondo sobre la exequibilidad de la disposición acusada.

**Configuración de la cosa juzgada constitucional respecto de la Sentencia C- 604 de 2012**

El artículo 243 de la Constitución Política señala que "[l]os fallos que la Corte dicte en ejercicio de sus funciones constitucionales adquieren el carácter de cosa juzgada constitucional." Por lo cual, "[n]inguna autoridad podrá reproducir el contenido de una disposición declarada inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sin contradicción se confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución."

La Corte definió los requisitos que deben cumplirse para que se configure el fenómeno de la cosa juzgada constitucional: (i) identidad de objeto e (ii) identidad de causa petendi. También ha señalado que la cosa juzgada constitucional puede ser distinguible entre sí: cosa juzgada formal y material; absoluta y relativa; relativa implícita y relativa aparente. La Sentencia C-337 de 2021 resumió las principales diferencias entre cada una de las categorías de la siguiente manera:

Por el objeto de control	
<p><b>Cosa juzgada formal:</b>            Cuando la decisión previa de la Corte ha recaído sobre el mismo texto sometido nuevamente a su consideración.</p>	<p><b>Cosa juzgada material:</b>            Cuando la sentencia previa examinó una norma de la demandada contenida en un texto normativo que, aunque se trate de disposiciones que producen los mismos efectos en cuanto a su aplicación, no es la misma regla.</p> <p>La cosa juzgada material tiene dos modalidades: absoluta y relativa. La cosa juzgada material en sentido estricto y en sentido amplio.</p> <p>La <b>cosa juzgada material en sentido estricto</b> existe cuando existe una sentencia previa que declara la inconstitucionalidad de un contenido normativo que se demanda por inconstitucional y corresponde a la Corte decretar la inconstitucionalidad de la nueva norma objeto de análisis".</p> <p>Para que se configure esta modalidad de</p>

cumplirse las siguientes exigencias: (i) que no ha sido declarada inexecutable; (ii) que en sentido normativo, esto es, que el contenido examinado sea similar a aquel que fue declarado inexecutable por razones de fondo, teniendo en cuenta el alcance del cual se inscribe la norma examinada, y sus alcances jurídicos pueden variar de manera diferente; (iii) que el texto legal, supuesta que haya sido declarado inconstitucional por el fallo de fondo, hace necesario analizar la ratio decidendi anterior, y (iv) que subsistan razones constitucionales que sirvieran de fundamento anterior de la Corte.

La **cosa juzgada material en sentido amplio** presenta cuando "una sentencia que declara la inexecutable o la executable condicional de una norma normativa que se demanda". Aun cuando la República no puede reproducir el contenido de una norma que fue declarada inexecutable, si la norma fue declarada inexecutable a la Carta Política, el legislador no descarta la posibilidad de adoptar una disposición idéntica a la que fue declarada inexecutable en el nuevo contexto en el que se adopta, ya que puede adquirir un alcance o efectos distintos, "lo que ocurre cuando el fallo de fondo en un sentido diferente a la situación ocurre cuando la Corte concluye que existen "razones poderosas para introducir jurisprudencia o cambiarla".[61]

Por el cargo de constitucionalidad

Cosa juzgada absoluta:

Cuando la primera decisión agotó cualquier debate sobre la constitucionalidad de la norma acusada. Ocurre cuando se analizó la validez de la norma acusada con la totalidad de las normas de rango constitucional, incluidas aquellas que conforman el bloque de constitucionalidad. Por regla general corresponde a las sentencias emitidas en ejercicio del control automático e integral que la Constitución Política asigna a cierto tipo de normas con rango de ley.

Cosa juzgada relativa:

Cuando la decisión previa juzgó la validez de la norma desde la perspectiva de algunos de los cargos.

La cosa juzgada relativa puede ser explícita o implícita.

Será cosa juzgada relativa explícita cuando la referencia resolutoria de la sentencia se establece en el pronunciamiento de la Corte se limita a los cargos.

Será cosa juzgada relativa implícita cuando no se hace tal referencia en la parte resolutoria, de la sentencia se puede desprender que la Corte declaró la inexecutable a determinados cargos.

Cosa juzgada aparente

Ocurre cuando la Corte, "a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutoria de sus providencias que declara la inexecutable de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna y, por ello, es ficticia".

La cosa juzgada aparente depende de que la declaración de exequibilidad carezca de toda motivación en la providencia. En este caso, aunque la declaración de exequibilidad da la apariencia de cosa juzgada, la norma demandada no está revestida de cosa juzgada, ni formal, ni material debido a la ausencia de providencia en tal sentido.

La cosa juzgada aparente tiene lugar en dos hipótesis: (i) cuando la Corte resuelve declarar exequible una disposición pero en la parte motiva de la sentencia omite totalmente el estudio de constitucionalidad de aquella disposición no fue objeto de función jurisdiccional alguna. (ii) Cuando se declara exequible una disposición y en la parte motiva del fallo solo se estudió una de las normas contenidas en aquella. En este caso, si las disposiciones que carecieron de pronunciamiento jurisdiccional pueden ser objeto de un estudio de constitucionalidad en una ocasión.

Según la jurisprudencia constitucional, el análisis de la cosa juzgada material implica la evaluación de la acusación en uno y otro caso, más allá de los aspectos formales que diferencien las disposiciones revocadas. La cosa juzgada material se configura cuando se haya variado el contenido del artículo siempre que no se afecte el sentido esencial de la disposición. Los presupuestos para la declaración están dados por una decisión previa de constitucionalidad sobre una disposición de distintas disposiciones jurídicas; la similitud entre los cargos del pasado y del presente de fondo sobre la proposición jurídica." [62]

Colpensiones considera que en este caso existe cosa juzgada material en sentido amplio respecto de la acusación "por cuanto en una sentencia previa de la Corte Constitucional se pronunció respecto al plazo de los artículos 192 de la Ley 1437 de 2011 y declaró la exequibilidad de su contenido normativo." En parte de la disposición revisada por la Corte previamente replica el contenido de la norma objeto de análisis; por lo tanto, la Corte ya realizó "un análisis de fondo respecto al término dispuesto por el legislador, para que las entidades cumplieran con el cumplimiento a las decisiones judiciales consistentes en el pago o devolución de una suma de dinero."

En consecuencia, estimó que "no se han producido reformas constitucionales que modifiquen el contenido de los artículos de la Constitución Política que fundamentaron la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas, tampoco se está en presencia de un nuevo contexto fáctico o normativo que conduzca a la necesidad de declarar la exequibilidad de la disposición expuesta en la citada providencia, por lo que se cumple el indicativo de la cosa juzgada material en este caso."

La Sala Plena concluye que en este caso no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional en la Sentencia C-604 de 2012 por cuanto: (i) los contenidos normativos que fueron analizados de fondo en la Sentencia C-604 de 2012 guardan identidad con la disposición acusada en esta ocasión; y (ii) los cargos formulados en uno y otro caso son idénticos.

La Sentencia C-604 de 2012 estudió la constitucionalidad del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011 que establece un tratamiento especial para el pago de intereses moratorios en el cumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas. En particular, establece que las sumas de dinero reconocidas en la sentencia contenciosa o conciliación deben pagarse a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria y por los siguientes diez (10) meses, vencido este término, las sumas líquidas adeudadas causan intereses moratorios a la tasa comercial. Aunque en esa ocasión la Corte declaró la constitucionalidad del artículo 195 del CPACA acusado remitía al artículo 192, no integró la unidad normativa con este, y el cargo jurídico relativo al pago de intereses así: "[e]n consecuencia, es claro que existe cargo y que **el problema es constitucional que la norma demandada establece un tratamiento especial para el pago de intereses moratorios respecto del incumplimiento de sentencias o conciliaciones por parte de las entidades públicas.**"

A continuación, se comparan las disposiciones acusadas en uno y otro caso:

Disposición juzgada por la Corte en la Sentencia C-064 de 2012	Segmentos normativos acusados
<p><b>Artículo 195. Trámite para el pago de condenas o conciliaciones. El trámite de pago de condenas y conciliaciones se sujetará a las siguientes reglas: (...) 4. Las sumas de dinero reconocidas en providencias que impongan o liquiden una condena o que aprueben una conciliación, devengarán intereses moratorios a una tasa equivalente al DTF desde su ejecutoria. No obstante, una vez vencido el término de los diez (10) meses de que trata el inciso segundo del artículo 192 de este Código o el de los cinco (5) días establecidos en el numeral anterior, lo que ocurra primero, sin que la entidad obligada hubiese realizado el pago efectivo del crédito judicialmente reconocido, las cantidades líquidas adeudadas causarán un interés moratorio a la tasa comercial".</b></p>	<p>Artículo 192. "(...) Las entidades públicas consistentes en la devolución de una suma de dinero dentro de un plazo máximo de diez (10) meses desde la fecha de la ejecutoria de la sentencia."</p>

Así, para la Sala es evidente que en el caso decidido en la sentencia C-604 de 2012 se juzgó una norma con la propuesta para control en este caso. En aquella ocasión, la Corte evaluó la razonabilidad de la diferencia de reconocimiento de intereses con tasas diferenciadas en los diferentes momentos de cumplimiento de las obligaciones, mientras que en este caso se le propone juzgar la adecuación constitucional del plazo concedido a las entidades para cumplir las sentencias que les obliguen al pago de una condena por concepto de pensiones sin que exista un interés moratorio judicial. Esto es suficiente para descartar el argumento propuesto por Colpensiones respecto de la adecuación constitucional.

Por lo demás, en la Sentencia C-604 de 2012 la Corte adelantó un análisis de constitucionalidad con respecto al artículo 13 de la Constitución Política, mientras que en este caso se propone un reproche por la aplicación de los artículos 1, 43, 44, 46, 47, 48 y 53. De forma que no existe identidad en el cargo formulado. Así, en la Sala Plena concluyó que no hubo una vulneración del derecho a la igualdad porque, primero, el cumplimiento de las obligaciones de la administración pública es completamente distinto al llevado a cabo por los particulares, y segundo, que "la norma sí consagra un interés moratorio en contra de la administración pública, pues la DTF es un componente inflacionario, sino también un valor adicional que se reconoce en este caso como el elemento de diferenciación. En último término, determinó que la Corte ha reconocido la posibilidad de que existan diferencias entre las tasas de interés en el ordenamiento, por lo que "históricamente las tasas de interés contempladas en el Código de Comercio y el Código Civil, la tasa de interés del 6 por ciento anual establecida en el Código Civil, llegando incluso a ser más del 10 por ciento en el año 2001."

En consecuencia, la Sala estudiará la constitucionalidad del inciso 2º parcial del artículo 192 de la Ley 1098 de 2008, encontrándose satisfechos los presupuestos para declarar la existencia de cosa juzgada constitucional.

#### A. Presentación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

El inciso segundo del artículo 192 fija el término para el pago de las condenas impuestas a entidades públicas por el pago o devolución de una suma de dinero. Los accionantes consideran que, aplicado a las sentencias judiciales que obligan a las entidades públicas al pago de pensiones, el plazo de diez meses que prevé la disposición acusada vulnera los derechos a la seguridad social, al pago oportuno de las pensiones y a la dignidad humana de sujetos de especial protección constitucional.

Las intervenciones oficiales recibidas en el término de fijación en lista de la demanda se oponen al control de constitucionalidad, y afirman que el término de diez meses se ajusta a criterios de razonabilidad par

actividades necesarias para que una entidad pública cumpla una sentencia que dispone el pago de su forma, afirman que la norma garantiza un equilibrio entre la celeridad en el pago de una condena judicial constitucional en materia presupuestal. Lo que, en su opinión, se traduce en una materialización de la justicia social.

Con base en lo anterior, corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico: ¿el inciso segundo del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, según el cual las condenas a entidades públicas consistentes en el pago de pensiones serán cumplidas en un plazo máximo de 10 meses vulnera los derechos al mínimo vital (53), a la dignidad oportuno de las pensiones (53), a la seguridad social (48) de las madres cabeza de familia (43), de los niños, niñas y adolescentes (44); de las personas de la tercera edad (46), de las personas en situación de discapacidad (47) y de las personas condenadas por sentencias que condenan al Estado al pago de pensiones?

Para resolver el anterior problema jurídico, la Sala Plena se pronunciará sobre (i) la protección de los niños, niñas y adolescentes, las personas de la tercera edad y las personas en condición de discapacidad; (ii) los derechos fundamentales a la seguridad social en pensiones y al derecho al pago oportuno, y su relación con la dignidad humana; (iii) los principios del sistema presupuestal en el pago de condenas en materia judicial constitucional contra el Estado; y (iv) examen de constitucionalidad del inciso segundo del artículo 192 del CPA.

### **La protección de las madres cabeza de familia, los niños, niñas y adolescentes, las personas de la tercera edad y las personas en condición de discapacidad como beneficiarios de pensiones del sistema de seguridad social**

La Constitución Política reconoce en el artículo 43 la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres, la prohibición de discriminación en favor de las mujeres, así como la asistencia y protección del Estado a las mujeres después del parto. El segundo inciso establece que "[e]l estado apoyará de manera especial a la mujer embarazada y a la madre cabeza de familia". La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha admitido que esta disposición constitucional reconoce en favor de la mujer se derivan del artículo 13 de la Constitución y difieren de la especial protección que el Estado a las madres cabeza de familia, cuyo fundamento es el artículo 43 de la Carta, pues estas últimas tienen una conexión directa con la protección de los hijos menores de edad o discapacitados, donde es razonable que la protección ofrecida redundará en beneficio de toda la familia y no de uno de sus miembros en particular.[63]

En esa medida, la Constitución prevé una protección especial a favor de las madres cabeza de familia y el amparo de los hijos menores de edad o discapacitados. Tal garantía se traduce en el deber estatal de proporcionar el amparo para beneficiar a la mujer cabeza de familia, como lo ordena el segundo inciso del artículo 43 superior.

La Constitución Política dispone en el artículo 44 que "[l]a familia, la sociedad y el Estado tienen el deber de proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. No podrán exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores." A su turno, el artículo 44 garantiza el derecho del adolescente a la protección y a la formación integral.

La jurisprudencia constitucional reconoce que el artículo 44 de la Constitución Política determina el deber de la familia, la sociedad y el Estado de proteger a los niños, niñas y adolescentes a una protección especial; y señala que el alcance de dicha protección se basa, entre otras cosas, en las siguientes reglas:[64] (i) el reconocimiento del carácter fundamental de sus derechos; (ii) la corresponsabilidad de la familia, la sociedad y el Estado en su asistencia y protección; y, (iii) la prevalencia del interés superior de sus derechos.

El precepto constitucional referido y las reglas jurisprudenciales que han definido su alcance fundamentado en los principios de corresponsabilidad e interés superior del menor. El artículo 10 de la Ley 1098 de 2006 define la corresponsabilidad como "la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes" [65]. En virtud de este, "La familia, la sociedad y el Estado son los responsables de la atención, cuidado y protección." Por efecto del principio de concurrencia, en los eventos en que "la familia, la sociedad y el Estado no pueden o no quieren asumir las obligaciones que le corresponden, es cuando surgen los deberes correlativos de la familia, la sociedad y el Estado es ahí cuando se deben adoptar medidas especiales encaminadas a superar la situación." [66] Dicho

llamado a responder por las necesidades de los niños, niñas y adolescentes es su mismo entorno familiar. En los casos en los que este no tiene las capacidades para asegurar el goce efectivo de sus derechos, la sociedad tiene la responsabilidad de proveer los medios para que cese ese adicional "estado de vulnerabilidad".[67]

Por otro lado, la Corte Constitucional ha señalado que el principio del interés superior del niño implica una protección jurídica específica, consistente en el reconocimiento de sus derechos en un contexto de especial protección de un Estado Social y de Derecho, como expresión del principio de solidaridad, con la finalidad de garantizar a todos los integrantes de este grupo como seres autónomos y libres y que vincula a la familia, la sociedad y el Estado, ha establecido que este principio tiene por finalidad "reconocer en favor de las niñas, niños y adolescentes el derecho preferente de parte de la familia, la sociedad y el Estado, procurando que se garantice siempre su desarrollo integral,"[69] por lo que las medidas que les afecten deben atender a este principio sobre otras consideraciones.

Con base en lo anterior, se advierte que el artículo 44 de la Constitución Política establece: (i) una protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en virtud del carácter fundamental de sus derechos, (ii) la prioridad de los derechos de este grupo sobre otros derechos de los demás miembros de la sociedad, y (iii) el deber de la familia, la sociedad y el Estado de concurrir a su protección.

A su turno, el artículo 46 de la Constitución Política establece que "[e]l Estado, la sociedad y la familia tienen la obligación de proteger y la asistencia de las personas de la tercera edad (...)." Así mismo, señala que "[e]l Estado garantiza la seguridad social integral (...)."

La Corte Constitucional ha interpretado el primer inciso de dicha disposición bajo el principio de solidaridad y para su materialización se hace necesario el "despliegue de un conjunto de acciones por parte de la familia, la sociedad y el Estado, en primer lugar, "a la familia y subsidiariamente al Estado y a la sociedad, en los casos en que: (i) la persona mayor se encuentre en estado de abandono y carezca de apoyo familiar, y (ii) que los parientes del adulto mayor no cuenten con los recursos económicos o emocionales requeridos para asumir las obligaciones que se derivan del cuidado de su ser querido." El Corte se ha referido al alcance del segundo inciso del artículo 46 y ha determinado que dicho artículo garantiza la necesidad de que el Estado les garantice los servicios de seguridad social integral" en atención a las condiciones de las personas mayores que se encuentran por efecto de la edad.[72]

En ese sentido, el Estado (i) debe asistir y proteger con especial atención a las personas de la tercera edad, y (ii) tiene la obligación de otorgar y garantizar la implementación de medidas "orientadas a proteger a este grupo frente a las omisiones o acciones que afectan sus derechos fundamentales."[73]

En este punto resulta relevante reiterar la diferencia reconocida en la ley y el precedente constitucional entre la persona mayor y persona de la tercera edad que, aunque a menudo se usan indistintamente, no pueden ser equiparados. En algunas ocasiones, la jurisprudencia[74] se ha remitido a la definición prevista en la Ley 1276 de 2019 que define al adulto mayor como "aquel que supere los 60 años o aquel que sin superar esa edad, pero con más de 55 años, tenga evidencias de "desgaste físico, vital y psicológico [que] así lo determinen."[75] Una noción similar es recogida en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores que define a la persona mayor como "una persona que, salvo que la ley interna determine una edad base menor o mayor, siempre que esta no sea superior a la de la persona adulta mayor". En el análisis de constitucionalidad de la Ley 1276 de 2019, la Sala Plena reiteró el precedente de las Salas de Revisión de tutela que distingue a las personas de la tercera edad de las personas mayores, y señala que "la calidad de "persona de la tercera edad" solo puede ostentarla quien no solo ha superado la esperanza de vida", de forma que "[n]o todos los adultos mayores son personas de la tercera edad, al contrario, cualquier persona de la tercera edad será un adulto mayor."[77]

En la Sentencia C-395 de 2021 la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 31 de la Convención de Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que se refiere al derecho que tienen las personas mayores de ser oídas en un proceso judicial con todas las garantías propias del debido proceso y en un plazo razonable. El inciso tercero de la referida disposición prevé el deber del Estado "de garantizar la debida diligencia en el tratamiento preferencial para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos". Para analizar el alcance de esta norma, la Sala Plena señaló que el ámbito de protección relativo a "la del tratamiento preferencial para la tramitación, resolución y ejecución de las decisiones en procesos administrativos" supone dos exigencias: (a) la obligación de la debida diligencia, y (b) el tratamiento preferencial. La exigencia de tratamiento preferencial podría eventualmente entenderse como la posibilidad de alterar el orden de la resolución de las controversias judiciales o administrativas en favor de las personas mayores, según sea el caso, constitucional, dado que la alteración de turnos transgrede el derecho a la igualdad, su aplicación es únicamente en casos en los que se verifique un estado de vulnerabilidad extremo que pudiese deberse a un perjuicio irremediable.

En particular, la Sala Plena reiteró que en las acciones de tutela en las que se alega una mora judicial en la tramitación de derechos pensionales de personas mayores, la posibilidad de ordenar la emisión de una decisión de restricción a criterios de razonabilidad y proporcionalidad por la alteración al sistema de turnos. De la jurisprudencia constitucional reconoce la relevancia de dar una solución célere a los procesos judiciales de derechos de las personas mayores, es enfática en sostener que la alteración del orden de turnos debe proceder únicamente en eventos en los que se ha comprobado la inminencia de un perjuicio irremediable. En tales especiales condiciones de vulnerabilidad de la persona mayor que la solicita. Así, el solo criterio de urgencia para alterar válidamente el orden de turnos en el que se resuelven los conflictos judiciales que involucran a las personas mayores, o su ejecución. Sin perjuicio de lo anterior, la Sala Plena considera necesario precisar que, en los casos pensionales como los descritos, la fuente de protección se deriva en uno y otro caso del artículo 46 de la Constitución Política. En otras palabras, el mandato de protección del artículo 46 incluye a las personas de la tercera edad y no solo a quienes previo el análisis caso a caso de las condiciones de vulnerabilidad.

Finalmente, el artículo 47 de la Constitución Política establece que "[e]l Estado adelantará una política de rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará un servicio especializado que requieran." Así mismo, el artículo 13 de la Constitución Política reconoce el derecho a la igualdad que "[e]l Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará las normas que no discriminan o marginan" además de reconocer que el Estado deberá proteger "especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos que contra ellas se cometan", lo que ha sido interpretado por la jurisprudencia constitucional como

La Corte Constitucional ha interpretado el artículo 47 de la Constitución Política a la luz del principio de igualdad señalado que este establece obligaciones a distintos actores e "impone una serie de "deberes fundamentales" para la sociedad para la satisfacción plena de los derechos" En esa medida, ha reconocido que este principio de deber del Estado Social de Derecho a través de estos "deberes fundamentales" que en ciertos escenarios se trata de asegurar a sujetos en condiciones desfavorables, la protección de todas las facetas de sus garantías

Así, a partir de una lectura armónica de los artículos 13 y 47 de la Constitución Política y con base en el artículo 47, el Estado tiene la obligación de adoptar medidas tendientes a lograr una igualdad real de trato, condiciones de vida y oportunidades de quienes se encuentran en condición de discapacidad.[80] Por lo cual, el Estado de garantizar los derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas de rehabilitación e integración social de acuerdo a sus condiciones y (iii) otorgarles un trato especial, y no de discriminación, y la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación." [81]

En suma, la Constitución Política establece un mandato de protección especial en favor de las madres, niñas, niños, niñas y adolescentes, las personas de la tercera edad, de las personas adultas mayores y las pe

discapacidad. Los principios de concurrencia, del interés superior del niño y de solidaridad buscan l por cuya virtud el Estado tiene (i) la obligación de adoptar las medidas que garanticen el goce efect grupos; así como (ii) el deber de maximizar la protección sus derechos, dentro de los cuales se dest social. Ahora bien, dado que medidas como el sistema de turnos, que garantizan la igualdad en el tr de conflictos judiciales se ajustan a la Constitución Política, su excepción exige la demostración de propios de solución de los procesos judiciales conlleva el riesgo de generar un perjuicio irremediab

### **El derecho fundamental a la seguridad social, su relación con los derechos al mínimo vital y a derecho al pago oportuno de las pensiones**

El artículo 48 de la Constitución Política determina que la seguridad social tiene una doble connota público de carácter obligatorio, el cual será prestado bajo la dirección, coordinación y control del E principios de universalidad, eficiencia y solidaridad.[82] Así, el referido artículo establece que "[l]a servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley" y deterr Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley."[83] Tambi requisitos y beneficios para adquirir el derecho a una pensión de invalidez o de sobrevivencia serán del Sistema General de Pensiones."

En su jurisprudencia, esta Corporación ha catalogado a la seguridad social como un "derecho social requiere para su realización además de un desarrollo legal, la implementación de las políticas públic estructura organizacional que permita la garantía de las prestaciones económicas que asegure unas dignidad para el beneficiario.[85] Así pues, la disponibilidad de recursos se configura en un elemer materialización del derecho, cuyas coberturas deben ser progresivas y existe una prohibición de reg derechos económicos, sociales y culturales.[86]

A partir de estas previsiones, la Corte Constitucional ha reconocido en su jurisprudencia que el Leg margen de configuración en materia de seguridad social para establecer las condiciones y procedim y pago de las prestaciones de la seguridad social, siempre que estas permitan materializar el derecho tengan como propósito concretar los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad y sostenibil Sentencia C-083 de 2019 la Corte señaló que, en tratándose de normas que conforman el sistema ge invadir la órbita del legislador es necesario aplicar el criterio de inconstitucionalidad manifiesta, po declararse inexequibles aquellos contenidos que de manera directa vulneren derechos fundamentale constitucionales o fijen regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas"[88].

En todo caso, las disposiciones normativas que adopte el legislador para el diseño y operación del s social deben: (i) atender a parámetros de justicia y equidad;[89] (ii) respetar los principios de razon proporcionalidad;[90] (iii) garantizar que el servicio público se preste conforme los principios de el solidaridad y sostenibilidad financiera;[91] y, por último, deben (iv) tener en consideración los mar en la Constitución Política,[92] entre ellos, los dispuestos en los artículos 43, 44, 46 y 47.

En ejercicio de su amplia libertad de configuración, el legislador ha definido un sistema general de prestaciones contributivas[94] y no contributivas[95] con el objetivo de proteger a las personas de l derivan de contingencias naturales como la invalidez, la vejez o la muerte de una persona que prove familiar, cuya ocurrencia limita la capacidad de las personas de obtener ingresos propios para su su Constitucional ha definido el sistema de seguridad social en pensiones como "el conjunto de medid brindar a los individuos y sus familias las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde c humano."[96]

Así, el riesgo de muerte se protege con la pensión de sobrevivientes, que suple "la ausencia repentina del pensionado o del afiliado del grupo familiar con el fin de evitar que su muerte se traduzca en un deterioro de las condiciones de subsistencia mínimas de los beneficiarios de dicha prestación." [97] A su turno, la pensión de invalidez es una compensación a la actividad desarrollada por un tiempo considerable que genera una disminución de la capacidad laboral que les dificulta o impide obtener los recursos para disfrutar de una vida digna.

La Corte Constitucional ha reconocido en control concreto de constitucionalidad que el sistema de pensiones está directamente relacionado con la garantía de los derechos a la dignidad humana y al mínimo vital y a la solidaridad, pues de la materialización del derecho a la seguridad social depende la concreción de los derechos reconocidos en la Constitución Política. De este modo, el sistema de seguridad social en pensiones garantiza que las personas en una contingencia de tal gravedad que impide la generación de ingresos puedan continuar su vida en dignidad siempre que cumplan con las condiciones previstas por el legislador para gozar de una pensión. [101]

El artículo 1° de la Constitución Política dispone que "Colombia es un Estado social de derecho (... dignidad humana." La jurisprudencia constitucional ha interpretado que el derecho a la dignidad humana comprende condiciones materiales concretas para la existencia de un individuo, (vivir bien); (ii) la autonomía como quiera; y (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales (vivir sin humillaciones). [102] El derecho a la dignidad humana es un derecho innominado que protege la subsistencia mínima de la persona y constituye un presupuesto para el ejercicio del resto de derechos fundamentales. [103] Por último, el principio de solidaridad "es la obligación de las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio de protección al más débil." [104]

El inciso octavo del artículo 48 de la Constitución Política señala que "[s]in perjuicio de los descuentos autorizados a pensiones ordenados de acuerdo con la ley, por ningún motivo podrá dejarse de pagar, congelarse o reducirse la mesada de las pensiones reconocidas conforme a derecho." En el mismo sentido, el artículo 53 de la Constitución Política dispone que "[e]l Estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones." La Corte Constitucional se ha referido al alcance del derecho al pago oportuno de las pensiones y ha determinado que el Estado debe (i) adoptar las medidas necesarias en términos de regulación, [105] inspección, vigilancia y control; (ii) obligación de pagar las mesadas pensionales se haga efectiva y se garantice la continuidad permanente de los recursos económicos hacia ese propósito; es decir, el Estado tiene el deber de garantizar la continuidad de la prestación del servicio público. [106] Así mismo, la jurisprudencia ha dicho que (ii) cuando el Estado como prestador del servicio de seguridad social en pensiones no atiende de forma oportuna el pago de las prestaciones, es responsable de adoptar las medidas adecuadas para garantizar la financiación de las prestaciones a su cargo. [107]

La Corte Constitucional en sede de tutela ha revisado casos relacionados con el pago oportuno de las pensiones. En la sentencia T-263 de 2000 la Corte señaló que el derecho al pago oportuno de las pensiones previstas en la Constitución Política buscó poner fin a la inhumana e injusta práctica de retardar indefinidamente el pago de las prestaciones, pese a que la mayoría de sus beneficiarios son adultos mayores y tienen en ella su único recurso económico exiguo pero indispensable para el sostenimiento del pensionado y su familia. En palabras de la Corte "la inoperancia estatal constituía y constituye inculcable abuso sobre un grupo que, por sus especiales condiciones de vulnerabilidad, merece hacer valer fácilmente sus derechos".

En la Sentencia T-471 de 2002, la Corte estudió una acción de tutela presentada por un grupo de pensionados de la Fundación San Juan de Dios y de la Superintendencia de Salud por la presunta vulneración de los derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, a la seguridad social y a la igualdad, toda vez que la entidad accionada disminuyó el pago de las pensiones y los pensionados e incrementó sus aportes en salud. La entidad manifestó que, debido a los pasivos contingentes y al déficit presupuestal, la única alternativa era la de administrar con "austeridad los recursos existentes." La Corte Constitucional manifestó que la situación financiera de las entidades públicas no puede ser una excusa para no pagar oportunamente las mesadas pensionales a que están obligadas, por lo que la continuidad de

se puede suspender bajo argumentos relacionados con la financiación de una pensión.[108] Así, la pensión debe entenderse como un derecho que lleva consigo el pago íntegro previamente reconocido administrativamente. Lo que quiere decir, que toda conducta que tienda a su desconocimiento, va en contra de quien tiene el status de pensionado." Así mismo, las demoras injustificadas e irrazonables vulneran el derecho a la seguridad social, y ello, en consecuencia, vulnera los derechos al mínimo vital y a la vida humana.[109]

En la Sentencia C-1000 de 2007, la Corte consideró que (i) la falta de pago de las pensiones termina contra el derecho a la vida; (ii) el Estado adquiere por mandato del inciso 3o. del artículo 53 Superior garantizar el pago oportuno de las pensiones, para lo cual debe proveer en los respectivos presupuestos departamental, distrital y municipal las partidas necesarias para atender de manera cumplida y satisfactoria las necesidades de las personas de la tercera edad; (iii) en el caso de empresas en liquidación, es desproporcionado someter a una persona que ya se le reconoció el derecho pensional por vía judicial, a un nuevo proceso de reclamación, sometiendo su patrimonio dispuesto para pagar su deuda a un proceso de reclamación; (iv) el derecho al pago integral, oportuno y suficiente no se encuentra satisfecho con el mero reconocimiento del derecho a la pensión e inclusión en nómina con el consiguiente pago efectivo de la respectiva prestación.

En algunos eventos, en sede de tutela la Corte ha ordenado a título de medida provisional el pago inmediato de las pensiones. En la Sentencia T-280 de 2007, la Corte estimó que la decisión judicial de negar una pensión de sobrevivientes a una compañera permanente con quien había sostenido un vínculo que había sostenido con el pensionado fallecido era manifiestamente irrazonable, resolvió declarar la nulidad de la decisión y le ordenó al Juez Ordinario Laboral de primera instancia decretar una medida de carácter provisional, consistente en el pago de mesadas pensionales compartidas entre la cónyuge y la compañera en porcentajes iguales, encaminada a asegurar el mínimo vital y vida en condiciones dignas de la actora. En el proceso se contara con mejores elementos de juicio que le permitieran modificarla o ajustarla, o hacerla definitiva. Lo anterior, como quiera que estaba claro para la Corte que la actora tenía derecho a la pensión, debía otorgársele en proporción al tiempo convivido efectivamente con el causante.

Ahora bien, el derecho al pago oportuno de las pensiones no equivale a su pago inmediato. En múltiples ocasiones la Corte ha reprochado el retraso en el reconocimiento y pago de una pensión cuando la entidad responsable adelanta el trámite a su cargo en un término de seis meses. Por ejemplo, en la Sentencia T-280 de 2007 expresado en las sentencias SU-975 de 2003, T-081 de 2007, T-1128 de 2008, T-41 de 2010 y T-200 de 2010 "cuando se le solicita el reconocimiento de una pensión a la entidad encargada de ello, ésta última tiene la obligación de dar respuesta a la solicitud de fondo, y seis meses para tomar las medidas que sean necesarias para empadronar a las personas pensionadas. Es el desconocimiento de dichos términos lo que acarrea vulneración a los derechos fundamentales al mínimo vital y vida digna, por cual se vuelve procedente el amparo constitucional."

Así, el derecho a la seguridad social en pensiones no se satisface únicamente con el reconocimiento judicial de las prestaciones que permitan un nivel de vida adecuado, toda vez que para la materialización de este derecho es necesario el pago efectivo y oportuno de estas prestaciones. Ahora bien, el derecho al pago oportuno equivale a la obligación de pago inmediato de estas prestaciones, sino a la satisfacción de estas en un término razonable y proporcionado. La garantía del derecho a la seguridad social en pensiones prohíbe que las personas sean sometidas a demoras injustificadas, irrazonables o desproporcionadas para recibir el pago de la prestación, en particular cuando la prestación es pagada por entidades públicas.

En conclusión, la seguridad social es un derecho, y un servicio público orientado por los principios de solidaridad, y sostenibilidad financiera, cuyo diseño ha sido confiado al legislador a quien se reconoce la facultad de configuración legislativa, limitada en todo caso por parámetros de justicia, equidad, razonabilidad y cumplimiento del mandato constitucional previsto en el artículo 48, el Legislador diseñó un sistema

como la invalidez, la vejez o la muerte por la vía del reconocimiento de prestaciones que procuren a quien se ve afectado por tales contingencias.

En la medida en que las contingencias como la vejez, la invalidez o la muerte impiden que las personas propias para satisfacer sus necesidades, las prestaciones del sistema de seguridad social en pensiones, el derecho a la dignidad humana y el derecho al mínimo vital, que están relacionados de forma directa con la vida, se realicen en condiciones dignas. De ello se sigue que el Estado debe garantizar la continuidad en la prestación social y la financiación de los recursos para el pago de las prestaciones a su cargo.

### **Los principios del sistema presupuestal en el pago de condenas en contra del Estado**

El artículo 151 de la Constitución Política determina que "[el] Congreso expedirá leyes orgánicas de ejercicio de la actividad legislativa." y dispone que mediante leyes orgánicas se establecerán "las normas de aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones". Así mismo, por mandato de la Constitución Política, la programación, aprobación, modificación, y ejecución de los presupuestos de las entidades territoriales y los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo se regula mediante la ley.

Por su parte el artículo 345 de la Constitución Política prevé el principio de legalidad del gasto público "podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas o concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto." El artículo 346 constitucional dispone que "en la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no sea crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o al Plan Nacional de Desarrollo" (título legal de gasto). Por último, el artículo 347 de la Constitución exige que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de gastos que se pretenda realizar durante el respectivo período respectiva (anualidad presupuestal).

Además de lo previsto en la Constitución Política, las Leyes Orgánicas del Presupuesto contemplan los principios presupuestal, entre los cuales se destacan los principios de planeación, anualidad y universalidad de los recursos del proceso de elaboración, aprobación, modificación y ejecución presupuestal, y están presentes de los principios presupuestal. Así, el artículo 5 de la Ley 179 de 1994 establece que "[e]l presupuesto general de la Nación debe estar en concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan operativo anual de inversiones." El artículo 10 de la Ley 38 de 1989 dispone que "[e]l año fiscal termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos ni apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por excepción." Finalmente, el artículo 22 de la Ley 225 de 1995 prevé que "[e]l presupuesto contendrá partidas para los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad pública, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.

Según la jurisprudencia, el proceso para hacer una erogación se realiza en tres fases: "(i) La actividad de programación es propia del Congreso a través de la expedición de una ley. Según la jurisprudencia de la Corte, las resoluciones del poder público no tienen mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes para la posterior inclusión en el presupuesto, pero ellas en sí mismas no constituyen órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino que son la actividad de apropiar una suma para efectuar un gasto, actividad que se cumple por el Congreso, cuya actividad es correspondiente en la ley anual de presupuesto. Y, (iii), la actividad de ejecutar el gasto, o de hacer efectiva la fase ejecutoria del presupuesto." [110]

La ejecución del presupuesto es también un proceso reglado, que comprende el agotamiento de las fases de programación con la erogación del recurso público. Los artículos 86 de la Ley 38 de 1989 y 49 de la Ley 179 de 1994 exigen que los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de

garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. A su turno, estos compromisos requieren el registro presupuestal, que es un requisito de perfeccionamiento del acto administrativo, para que los recursos no sean desviados a ningún otro fin. Por su parte, los artículos 55 de la Ley 38 de 1989, 32 de la Ley 225 de 1995 compilados en el artículo 73 del Decreto 111 de 1996 disponen que la ejecución de la Nación se efectúa mediante el programa anual mensualizado de caja PAC, que es el instrumento que establece el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional[111] para los órganos federales de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional con sus propios ingresos, con el fin de cumplir sus compromisos. Los pagos que se realicen por las secciones de la Nación, y los establecimientos públicos se hacen teniendo en cuenta el PAC y se sujetan a los montos

En suma, según lo previsto en la Constitución Política y las normas orgánicas del presupuesto, la ejecución presupuestal supone el agotamiento de un proceso altamente reglado que comprende la creación de un título de gasto y la incorporación de ese gasto previamente decretado en el proyecto de presupuesto general de la Nación y de las entidades territoriales según corresponda-, la aprobación por el Congreso dentro de la ley anual de presupuesto por el Gobierno. La emisión de un acto administrativo que disponga el pago, cuya ejecución requiere la certificación previa de la disponibilidad presupuestal para su pago, y cuyo perfeccionamiento requiere el registro presupuestal. Por último, la erogación propiamente dicha que en todo caso debe tener en cuenta el monto aprobado en este.

La Corte Constitucional ha estudiado los términos previstos para el pago de condenas judiciales en los principios del sistema presupuestal. Así, en la Sentencia C-555 de 1993, la Corte estudió un caso propuesto contra el término de 18 meses establecido en el artículo 177 del Decreto 01 de 1984 para el pago de condenas de la Nación y de las entidades descentralizadas. En ese caso la Corte concluyó que el término previsto en la ley para la ejecución de las condenas impuestas a los particulares y a las entidades públicas es proporcional y, por lo mismo, no desconocía el mandato constitucional de igualdad. A tal efecto, se

"El proceso presupuestal que rige para el conjunto de las entidades públicas se inspira en el principio de la libre asignación de recursos, en cuya virtud se reserva a un órgano de representación popular la decisión sobre los egresos e ingresos estatales. Asimismo la racionalidad, eficacia y responsabilidad inherentes a la función pública, el recaudo y aplicación de los dineros del erario se manejen de acuerdo con reglas y procedimientos controlables.

"6. Las disposiciones constitucionales no consagran una excepción al referido proceso constitucional cuando una entidad pública figure en el mundo de relación como deudora de una suma líquida de dinero. Los principios que sustentan el proceso presupuestal tampoco ofrecen una exoneración a sus mandatos cuando la entidad se torna deudora de sus compromisos. La asunción de obligaciones por parte de una entidad pública y su incumplimiento no justifica la intervención judicial a instancia del acreedor - no significa que esta materia emigre del proceso presupuestal de rango legal - como en efecto lo ha hecho la ley 38 de 1989 en su artículo 16, declarado exequible por la Corte por algunas particularidades e incidencias de la situación presupuestal a la que se ve abocada la entidad por mora. La dispensa del régimen presupuestal en relación con una erogación vinculada al pago de una obligación de una entidad pública, por lo demás, supondría igualmente la correlativa exclusión de la fuente que como en el presupuesto, lo que no es posible sin introducir desorden e indisciplina fiscales y sin desvirtuar la legalidad y de restricción del gasto"[112].

Consideró la Corte en esa ocasión que el término de dieciocho meses entonces previsto para diferir la ejecución de las condenas proferidas contra las entidades públicas no era desproporcionado, y lo era considerando la serie de pasos que debían surtir para ejecutar el presupuesto público. Añadió que el término en la norma analizada era "el adecuado para incorporar al presupuesto el gasto a que da lugar el crédito reconocido, justamente para hacer posible su pago y arbitrar el recurso correspondiente."

En la Sentencia C-604 de 2012, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, que establece reglas diferenciadas en cuanto a la tasa a aplicar para el cálculo de intereses en el pago de condenas de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Al analizar el procedimiento de pago de las condenas, concluyó que "[e]l respeto de los principios del presupuesto exige que no se pueda obligar a una entidad a pagar inmediatamente con una sentencia o acuerdo conciliatorio, sin atender a los trámites y procedimientos de pago, pues se correría el riesgo de que al hacerlo se tengan que desconocer las normas del presupuesto administrativas, reglas a las cuales no está sometido un particular a quien por tanto sí le es exigible con un fallo o acuerdo".

La Corte concluyó que "[l]a ley 1437 de 2011 le otorga un plazo al Estado para el cumplimiento de conciliaciones para garantizar que pueda dar aplicación a las reglas del presupuesto y los principios por lo cual sería completamente contradictorio que de un lado se establezcan estas reglas y de otro se establezcan máximos intereses legales cuando se cumplen estos plazos." Dado que en la sentencia C-604 de 2012 por la presunta violación del derecho a la igualdad, la Corte concluyó que existían diferencias que justificaban un trato diferenciado para el pago de las condenas impuestas a particulares y a entidades públicas.

En suma, los principios de legalidad, de planeación y de anualidad que informan el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto público imponen a las entidades públicas el agotamiento de un proceso regular de erogaciones con cargo a recursos públicos. La observancia de estas normas justifica prima facie la exigencia de que se prevean un plazo para que las entidades públicas den cumplimiento a las condenas que se les imponen en procesos judiciales adelantados en su contra. En todo caso, la exequibilidad de este tipo de medidas depende de que la ley sea razonable y proporcional.

#### A. Análisis del caso en concreto

Para resolver el caso concreto, la Sala Plena determinará el contenido y alcance del inciso 2 del artículo 195 de la Ley 1437 de 2011, a efectos de determinar si la norma demandada afecta prima facie los derechos fundamentales de la familia, de los niños, niñas y adolescentes, de las personas de la tercera edad y de las personas en condiciones de vulnerabilidad que resultan favorecidas con una sentencia proferida por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de reconocimiento o reliquidación de una pensión. En segundo lugar, examinará si la afectación tiene un fundamento constitucional, para lo cual desarrollará un test de proporcionalidad.

#### **Contenido y alcance de la disposición demandada**

El artículo 192 sub judice está incorporado en el título V, capítulo VI del CPACA que regula lo relativo a la conciliación y pago de condenas que se profieran dentro del proceso contencioso administrativo. La disposición acusada se aplica únicamente a las sentencias o conciliaciones proferidas en contra de una entidad pública que consistan en el pago de una condena que distinga la causa que origina la condena.

El numeral 4° del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 definió una regla especial de competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia de seguridad social, y dispuso que la jurisdicción conocerá de los conflictos de relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los servidores públicos cuyo régimen esté administrado por una persona de derecho público." El numeral 4° del artículo 105 establece que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no conocerá de los "conflictos de carácter laboral surgidos entre las entidades públicas y los trabajadores oficiales."

Así, la jurisdicción de lo contencioso administrativo únicamente conoce de las controversias en materia de seguridad social que se susciten por empleados públicos, siempre que sea una persona de derecho público quien administre el régimen de seguridad social que aplica.[113] En esa medida, la Sala observa que la disposición acusada aplica a las sentencias o conciliaciones que resuelvan asuntos de la de seguridad social en pensiones, en las que hayan sido parte un empleado público de derecho público.

Es pertinente referirse a las fuentes de financiación de las pensiones que son administradas y pagadas por las entidades públicas más importantes dedicadas a esa actividad. Colpensiones tiene por objeto la administración del Sistema de Ahorro de Beneficio Prima Media con Prestación Definida (RPM) y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficio Prima Media con Prestación Definida (RPM) y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficio Prima Media con Prestación Definida (RPM) de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005. Las pensiones reconocidas y pagadas por Colpensiones del RPM que se financia con las cotizaciones que pagan empleadores y trabajadores, y con recursos de la Nación en lo que no logra pagarse con recursos parafiscales. A su turno, la UGPP tiene por objeto derechos pensionales y prestaciones económicas a cargo de las administradoras exclusivas de servicio de Prima Media con Prestación Definida del orden nacional o de las entidades públicas del orden nacional. En el proceso de liquidación, se ordene su liquidación o se defina el cese de esa actividad por quien la esté administrando, las pensiones administradas por la UGPP son pagadas con cargo a recursos del FOPEP, que es una cuenta del Ministerio del Trabajo[115].

En ese sentido, aunque en el caso de Colpensiones la porción de las condenas correspondiente a las obligaciones con cargo a recursos parafiscales, y a recursos del FOPEP cuando se trata de condenas impuestas a las entidades públicas, también son aplicables los principios de planeación. En particular, por las siguientes razones: (a) los recursos del FOPEP, así como los recursos del Presupuesto General de la Nación que complementan el fondo de pensiones en cada fondo mediante PAC; y (b) los intereses moratorios previstos en el artículo 192 de la Ley 1444 de 2014. Las obligaciones de las entidades administradoras, por los recursos parafiscales y los recursos del FOPEP impide que con estos se paguen obligaciones diferentes a las previstas en los recursos solo financian el pago de las mesadas, indexaciones e intereses del artículo 142 de la Ley 1444 de 2014. Una parte de las condenas impuestas a las entidades públicas que administran pensiones se paga con cargo a recursos del FOPEP, no hay una regla de imputación de pagos especial en materia de pensiones que permita tener por satisfechos los intereses cuando el pensionado es incorporado en la nómina de pensionados y se paga la mesada correspondiente a las mesadas adeudadas; los principios de planeación presupuestal hacen parte del ordenamiento jurídico colombiano. Las condenas judiciales en materia pensional pues la sentencia solo se satisface cuando el fondo de pensiones de la entidad pública pagan al beneficiario la totalidad de la condena (mesada, retroactivo, intereses y costas).

Ahora bien, la disposición acusada prevé un plazo de diez (10) meses durante el cual la entidad pública responsable de la condena sin ser ejecutada judicialmente. Al ser leído en concordancia con lo previsto en el artículo 192 de la Ley 1444 de 2014, que, aunque durante el plazo de diez (10) meses previsto en el inciso 2 del artículo 192 del mismo código de procedimiento civil, la ejecución judicial de la condena, las sumas en esta ordenada causan intereses a una tasa equivalente al 10% anual. Los beneficiarios de la sentencia hayan acudido a la entidad responsable para hacerla efectiva dentro del término de ejecutoria. De no solicitar el cumplimiento en ese periodo de tres meses, cesa la causación de intereses cuando se presente la solicitud. Cumplido el plazo de diez meses, si la entidad no ha cumplido la condena, se causan las siguientes consecuencias: (i) el acreedor puede solicitar su ejecución por la vía judicial y, (ii) se causan intereses comerciales sobre las sumas adeudadas.

Supuesto de hecho	Periodo comprendido entre la ejecutoria y los siguientes diez meses	Periodo com meses sigui sentencia :
El beneficiario solicitó el cumplimiento dentro de los tres meses posteriores a la ejecutoria de la sentencia	<p>La sentencia no se puede ejecutar judicialmente.</p> <p>Se causan intereses a una tasa equivalente al DTF entre la fecha de ejecutoria de la sentencia y los diez meses siguientes, o la fecha en la que se cumpla efectivamente la condena, lo que ocurra primero.</p>	<p>La sentencia</p> <p>Se causan in comercial a vencimien posteriores a y hasta qu</p>
El beneficiario solicitó el cumplimiento vencido el plazo de tres meses posteriores a la ejecutoria de la sentencia	<p>La sentencia no se puede ejecutar judicialmente.</p> <p>Se causan intereses a una tasa equivalente al DTF entre la sentencia y los tres meses siguientes.</p> <p>La causación de intereses a la tasa del DTF se vuelve a activar e se solicite el cumplimiento de la sentencia y hasta que se cump o se cumpla la condena, lo que ocurra primero.</p>	

Por lo tanto, la disposición acusada no prevé un plazo durante el cual se condone el pago de la obligación contencioso, o no se generen consecuencias por la falta de cumplimiento. Por el contrario, esta prevé la condena debe ser cumplida en sede administrativa por la entidad pública obligada, (ii) se causan al beneficiario de la condena a una tasa diferente a la comercial; y, (iii) pese a que la sentencia está en condena, su pago no puede ser exigido por la vía ejecutiva.

A pesar de que la disposición acusada no implica la eliminación del deber de la entidad condenada, ha sido impuesta a la mayor brevedad posible, la Sala estima que, en efecto, el establecimiento de un plazo para posible ejecutar judicialmente la condena al pago de una pensión afecta prima facie el derecho al mínimo vital y el derecho a la dignidad humana. Esto por cuanto: primero, es razonable que el derecho pensional corresponde al mínimo vital de la persona a favor de quien ha sido reconocida, pues los p beneficiarios de contingencia son personas que han perdido la posibilidad de generar los ingresos necesarios para las necesidades bien porque la edad o la discapacidad han reducido su capacidad laboral, o bien porque el grupo familiar del que dependían económicamente ha fallecido.

Segundo, los diez meses de plazo para el cumplimiento de la condena en sede administrativa se surgen durante el proceso judicial durante el cual el demandante, a quien la administración de justicia ha concedido el derecho pensional, ha tenido que soportar los efectos de no percibir el pago de la pensión a la que tiene derecho durante los tiempos procesales elaborado por el Consejo Superior de la Judicatura y la Corporación Excelencia. En consecuencia, se concluyó que los tiempos normativos del proceso administrativo oral en los términos de la ley 1448 de 2014 se resumen así: (i) admisión – traba litis: 111 días, que corresponde al tiempo entre la radicación y el auto de admisión inicial. Este término no incluye el aviso o el emplazamiento por la falta de notificación personal; (ii) diligencias: corresponde al tiempo entre el auto cita a audiencia inicial y la finalización de la audiencia de pruebas (cualquiera sea el tipo) e incluye el término máximo de citación y de duración de la audiencia de pruebas; (iii) decisión: en consecuencia, desde la finalización de la audiencia de pruebas y la decisión de primera instancia; y, por último, (iv) segunda instancia: 120 días, según el período probatorio definido por el juez y si alega y resuelve en audiencia, o se hace por escrito. Por lo tanto, los procesos judiciales que se tramitan ante la jurisdicción contencioso administrativo deberían tomarse en cuenta para el cálculo del plazo de diez meses.

de 155 días en primera instancia y 220 días en segunda instancia según el último reporte del Consejo del año 2016. Sin embargo, la Corte reconoce que en la práctica estos procesos, tan solo en segunda superan el término de un año.[117]

Así las cosas, es razonable considerar que una persona que obtiene el reconocimiento de su pensión contencioso administrativa ha sido sometida a sobrevivir sin la pensión a la que tiene derecho por los meses que dura la actuación administrativa de definición de la situación pensional,[118] y el tiempo del proceso contencioso administrativo, que puede ser de un año si se cumplen los términos previstos en el artículo 192 de la Ley 1437 de 2011. En caso de presentarse situaciones que dilaten el trámite. En esa medida, es razonable considerar que para obtener el cumplimiento de la condena que dispone el pago de una pensión a su favor afecta por lo menos la seguridad social, al mínimo vital y a la dignidad humana.

### **Juicio de proporcionalidad**

Para examinar si el término que establece el inciso segundo del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 es proporcionado, la Sala Plena procederá a aplicar un test de proporcionalidad de intensidad intermedia. La disposición acusada versa sobre una materia respecto de la cual la Constitución reconoce un amplio margen al legislador; se ha constatado la existencia de una afectación prima facie a un derecho fundamental que requiere una intensidad del escrutinio constitucional que por regla general es leve en los asuntos cuya regulación está reservada al legislador. El aumento de la intensidad del test de proporcionalidad a aplicar en este caso se debe a la regulación del sistema de seguridad social, y en particular las condiciones para la causación, reconocidas en los artículos 70 y 71 de la Constitución. Son asuntos para los cuales la Constitución ha concedido amplia libertad de configuración al legislador. El derecho a la pensión para efectos de su pago oportuno adquiere la naturaleza de derecho fundamental. La satisfacción de este derecho permite que otros derechos fundamentales se materialicen en la medida de lo posible. La medida pensional corresponde al mínimo vital de la persona a favor de quien fue reconocida, por lo que impacta el goce de un derecho fundamental.

En efecto, la espera de diez (10) meses para poder ejecutar por la vía judicial una condena que ordena el pago de una pensión puede afectar el goce del derecho, en tanto es posible que el beneficiario de una pensión judicialmente reconocida recurra a recursos para satisfacer sus necesidades básicas mientras se ejecuta la decisión.

Así las cosas, para determinar si el término previsto en el inciso 2 del artículo 192 del CPACA se aplica en la vía judicial, la Sala deberá constatar si esta medida persigue una finalidad constitucionalmente importante y es conducente para alcanzar la finalidad perseguida, y no es evidentemente desproporcionada.

### **6La disposición acusada persigue una finalidad constitucionalmente importante**

Corresponde al juez constitucional realizar un análisis riguroso para la identificación de la finalidad constitucionalmente importante que persigue la disposición acusada puesto que este es presupuesto indispensable para analizar su sujeción a la Constitución[119]. El artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 no da cuenta de la finalidad constitucionalmente importante que persigue la disposición[121]. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado señaló en su intervención que garantiza de manera razonable un equilibrio entre, de una parte, la celeridad en el pago de una condena y la materialización del acceso efectivo a la justicia y, de otra parte, los principios constitucionales como son los principios de legalidad, planificación, anualidad, universalidad, programación y sostenibilidad. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicó que la disposición acusada le permite a las entidades públicas contar con un plazo para adelantar las gestiones administrativas y presupuestales a efectos de cumplir con las condenas en su contra.[123]

Según la información remitida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el gasto anual de las pensiones públicas se resume así: Colpensiones pagó en la vigencia fiscal del 2021 un total de \$51.000 millones. El cumplimiento de sentencias judiciales proferidas en procesos de carácter pensional condenas judiciales por parte de la Sala Plena de la Corte Constitucional en el año 2021 fue de \$51.000 millones.

un total de \$119.617.530.187 por el mismo asunto.[124] El monto en el gasto anual da cuenta de la principios presupuestales con la gestión adecuada de los mismos, toda vez que se trata de recursos que representan, en conjunto, un valor de \$170.682.017.854 anuales en promedio.

De ello se sigue razonablemente que la medida busca garantizar y concretar los principios presupuestales de anualidad, y planeación del gasto público mediante la concesión de un plazo para que la entidad cumpla con los trámites previstos en la ley para efectuar una erogación con cargo a recursos públicos. La Corte constitucional de la planeación en el ordenamiento jurídico colombiano, como instrumento determinante económica y social del Estado[125]. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el presupuesto indispensable para el logro de los objetivos básicos del sistema constitucional"[126], y los principales instrumentos se encuentran previstos en los artículos 339 a 344 y 345 a 355 de la Constitución expedición del plan nacional de desarrollo y la ley aprobatoria del plan nacional de inversiones, así como el presupuesto[127]. De forma que la materialización de los principios que informan la función de planeación es de gran importancia para la Constitución Política, pues se relaciona de forma directa con el cumplimiento de los principios presupuestales indispensable para el logro de los objetivos y fines previstos en esta.

### **La medida analizada es efectivamente conducente para alcanzar la finalidad perseguida**

Con base en las pruebas recaudadas y en las intervenciones de las entidades públicas recibidas durante el trámite de constitucionalidad, la Corte considera que la disposición revisada es efectivamente conducente para garantizar los principios presupuestales de legalidad, planeación y anualidad del gasto público. Esto, por cuanto se concede permite que las entidades condenadas lleven a cabo una gestión adecuada de los recursos para el pago de las pensiones a su cargo. En las pruebas recaudadas durante el trámite, se demostró que el término para obtener los documentos necesarios para el pago de la obligación, (ii) proferir el acto administrativo de cumplimiento al fallo,[128] y (iii) adelantar las gestiones necesarias para la incorporación en nómina de los interesados, costas y agencias en derecho.

En respuesta al requerimiento de información efectuado por el Magistrado sustanciador de este proceso, se informó que el trámite para el pago de una sentencia condenatoria se compone de dos etapas; la primera, relacionada con la recepción, alistamiento y entrega del fallo a cargo de la Dirección de Procesos Judiciales - Dirección de Ejecución de Sentencias, busca garantizar que la entidad cuenta con toda la información y documentación necesaria para dar cumplimiento a la sentencia judicial, y que para el año 2021 tardó en promedio 41.4 días y en el año 2022, con corte al 30 de julio de 2022, la segunda etapa, relacionada con el cumplimiento de sentencias por parte de la Dirección de Prestación de Servicios - Subdirección de Determinación, se refiere a la emisión del acto de cumplimiento propiamente dicho, con una duración de 83 días en el año 2021 y 91 días en el año 2022. Por su parte, el Ministerio de Hacienda informó que el trámite de cumplimiento de una sentencia judicial proferida en su contra para el reconocimiento de la pensión tarda en promedio 145 días.

De la información recibida, la Sala pudo constatar además que:

En el 2021, Colpensiones dio cumplimiento a 486 sentencias proferidas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El 79.21% de las decisiones corresponden a pretensiones relacionadas con la reliquidación de las pensiones.

El 20.78% de las condenas ordenaron el reconocimiento de la prestación.[130]

La UGPP pagó 1.550 condenas en el 2021 que ordenaron el reconocimiento pensional, y que corresponden a las decisiones judiciales proferidas en contra de la entidad.

La UGPP pagó 891 condenas en el 2021 que ordenaron la reliquidación de la pensión, y que corresponden a las decisiones judiciales proferidas en contra de la entidad.

La UGPP pagó 852 condenas entre enero y julio de 2022 que ordenaron el reconocimiento pensionario de las decisiones judiciales proferidas en contra de la entidad hasta ese momento.

Finalmente, la UGPP pagó 517 condenas entre enero y julio de 2022 que ordenaron la reliquidación corresponden al 38% de las decisiones judiciales proferidas en contra de la entidad hasta ese momento.

El volumen de las condenas cuyo cumplimiento deben tramitar las entidades referidas da cuenta de que concede un término de diez (10) meses para adelantar las gestiones orientadas a garantizar la ejecución que deben efectuarse en acatamiento de las sentencias judiciales que disponen el pago de una mesada.

Así las cosas, la Sala Plena concluye que, conceder un término de diez (10) meses para dar cumplimiento a las condenas proferidas en contra de entidades públicas por concepto de reconocimiento de pensiones en el sistema de seguridad social, tal como lo hace la disposición acusada, permite a las entidades cumplir con los requisitos necesarios para garantizar la correcta ejecución del gasto público de conformidad con los principios de anualidad presupuestal.

### **La medida analizada no es evidentemente desproporcionada.**

La Sala Plena encuentra que la medida analizada no es evidentemente desproporcionada, pues no atenta contra el derecho fundamental a la seguridad social, y en contraste, reporta importantes beneficios para el cumplimiento de la planeación, legalidad y anualidad presupuestal.

Primero, si bien es cierto la espera de diez meses para poder ejecutar por la vía judicial una condena de pensión puede afectar el goce del derecho de su beneficiario, lo cierto es que la espera de los tiempos judiciales es el resultado de la existencia de una controversia sobre la existencia del derecho que se discute. En aquellos eventos en los que resulta evidente que la negativa al reconocimiento de la pensión por parte de la administradora es contraria a la ley, el juez contencioso cuenta con la facultad de disponer la suspensión de la actividad del demandado y ordenar el pago de la prestación durante el tiempo que dure el proceso. En todo caso, el perjuicio que la afectación identificada se ve compensada con la causación de intereses que tienen la capacidad de reparar el daño sufrido durante el periodo de espera.

Segundo, si bien el reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, invalidez o sobrevivientes tienen en cuenta las necesidades de personas pertenecientes a grupos respecto de los cuales existe un deber especial de protección por parte del Estado en calidad de prestador del servicio público de seguridad social, proveer una red de seguridad social que en el cumplimiento de ese deber concurren también la familia y la sociedad, de forma que no cabe exigir al Estado en calidad de prestador del servicio público de seguridad social, proveer una red de seguridad social familiar afectado con la contingencia que se cubre con la pensión. Así, de la determinación de un término de espera para el pago de una sentencia judicial que reconoce un derecho pensional, no se deriva necesariamente la imposición de un término de espera para el pago de la prestación, pues en todo caso durante ese periodo este puede recurrir a la familia y la sociedad para que contribuyan a soportar la espera del pago de la prestación. La Sala no pierde de vista que el cumplimiento de la prestación concurrente es de difícil aplicación en escenarios de vulnerabilidad de la población adulta que ocurren en el país. La Corte reconoce que el turno para el pago de la pensión puede alterarse en casos de vulnerabilidad ante la espera del cumplimiento del término reconocido para el pago, y que, en todo caso, la vulnerabilidad debe ser determinado caso a caso por la autoridad judicial competente para ello.

Tercero, en contraste, la medida analizada reporta importantes beneficios para la correcta planeación del gasto público pues, tal como lo demuestran las pruebas recaudadas en el curso de este proceso, el trámite de las condenas impuestas a entidades públicas que administran pensiones demanda el agotamiento de la vía de validación documental del fallo y los insumos necesarios para su cumplimiento, la determinación de la incorporación de la condena en el PAC, y la inclusión en nómina de la prestación en los términos peticionados en el proceso contencioso. La eliminación de un término para el cumplimiento de la condena en sede administrativa

entidades asumieran el pago de intereses moratorios pese a estar dando cumplimiento a deberes que ejecución de recursos públicos; o bien las obligaría a proceder al gasto sin observar las normas que garantizan la legalidad del gasto público.

Por lo demás, la Sala estima que en el curso del proceso no se demostró de manera alguna que la medida es desproporcionada, esto es que la afectación a los derechos de los pensionados beneficiarios de las condenas no pudiera compensarse con los beneficios que reporta para la correcta ejecución del gasto público presupuestales de planeación, anualidad y legalidad.

En conclusión, la norma demandada contiene una medida razonable y proporcionada, en tanto que su finalidad importante para el ordenamiento constitucional, esto es la garantía de la legalidad del gasto y la materialización de los principios de planeación y anualidad presupuestal. Es efectivamente conducente y no es evidentemente desproporcionada respecto de la garantía de los derechos a la seguridad social, dignidad humana de los beneficiarios de las condenas.

Sin perjuicio de lo anterior, la Sala hace un llamado a las entidades públicas responsables del reclutamiento y pago de pensiones, a fin de que mejoren sus procedimientos internos de manera que sea posible agilizar el cumplimiento de las condenas que les imponen el pago de pensiones. En particular, porque el establecimiento de medidas que afectan al título de gasto que representa una decisión judicial ejecutoriada que, por esencia debería cumplir con los principios de legalidad, afecta de forma directa en la confianza de las instituciones y en la efectividad de los derechos fundamentales. La Sala insta a las entidades a optimizar sus procesos de cumplimiento de cara a reducir las circunstancias de forma negativa en el goce efectivo de los derechos fundamentales de los beneficiarios de las condenas.

#### A. Síntesis de la decisión

La Sala Plena de la Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 192 de la Ley 1437 de 2011 por presuntamente desconocer los derechos fundamentales de protección constitucional cuando se aplica a condenas impuestas a entidades públicas para el reclutamiento y pago de pensiones de vejez, invalidez o sobrevivientes. En opinión de los demandantes, el término de diez meses que genera un déficit de protección de estos sujetos.

La Sala Plena definió si el inciso segundo del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011, según el cual las condenas consistentes en el pago de una suma de dinero serán cumplidas en un plazo máximo de 10 meses vitalicio (53), a la dignidad humana (1), al pago oportuno de las pensiones (53), a la seguridad social (44) de los adolescentes (44); de las personas de la tercera edad (46), de las personas en situación de discapacidad (46) y de las personas que condenan al Estado al pago de pensiones.

Para el efecto, la Corte reiteró su jurisprudencia en relación con la protección de los niños, niñas y adolescentes, la tercera edad, las personas adultas mayores y las personas en condición de discapacidad; el derecho a la seguridad social y su relación con los derechos al mínimo vital y la dignidad humana, y el derecho al pago oportuno de las pensiones. Por último, se refirió a los principios del sistema presupuestal en el pago de condenas en contra del Estado.

La Sala concluyó que la disposición demandada afecta prima facie los derechos a la seguridad social y a la protección especial que se predica de las madres cabeza de familia, de los niños, niñas y adolescentes, de la tercera edad y de las personas en condición de discapacidad que se benefician de las condenas impuestas que ordenan el pago de pensiones. No obstante, también constató que se trata de una medida razonable y proporcionada que persigue un fin que es constitucionalmente importante: el cumplimiento del principio de legalidad del gasto, y los principios de planeación y anualidad presupuestal. Así mismo, determinó que la medida es efectivamente conducente para el cumplimiento del fin descrito y no afecta de manera desproporcionada los derechos de los pensionados. Por lo cual, declaró la exequibilidad del inciso segundo (parcial) del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre de la Constitución,

## RESUELVE

UNICO. Declarar EXEQUIBLE el inciso segundo (parcial) del artículo 192 de la Ley 1437 de 2011 esta sentencia.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

Ausente con comisión

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Con impedimento aceptado

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Ausente con comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaría General

[1] En particular, manifestó que "durante [su] condición de Ministra de Justicia y del Derecho, radi República la iniciativa que dio lugar a la expedición de la Ley 2080 de 2021, que modificó, entre otros, el artículo 1437 de 2011, el cual es demandado en el proceso de la referencia. Ello, tal y como consta en la Gaceta de la Procuraduría General de la Nación de agosto de 2019" Expediente digital "Manifestación de Impedimento de la Procuradora General"

[2] Publicada en el Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

[3] Constitución Política. Artículo 48 "La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio, en su dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. En los términos que establezca la Ley"

[4] Constitución Política. Artículo 53 "El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales."

[5] Expediente digital "Demanda del ciudadano Jorge Kenneth Burbano Villamarín y otro" fl. 7

[6] Ibidem

[7] Ibidem

[8] Expediente digital "Corrección Jorge Kenneth Burbano Villamarín y otros" fl 8

[9] Expediente digital "Demanda del ciudadano Jorge Kenneth Burbano Villamarín y otro" fl. 10

[10] Expediente digital "Fijación en lista"

[11] Expediente digital "Intervención Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES"

Diego Alejandro Urrego Escobar intervino en nombre de Colpensiones actuando en calidad de Gerente de la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones, que fue investido por las facultades del artículo 4.4.3 (f11) de la Ley 100 de 1993 para directa la representación judicial de la entidad, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo 131 del 26 de mayo de 2018.

[12] Expediente digital "Intervención Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES"

[13] Ibidem. fl 6.

[14] Ibidem. fl 7.

[15] Ibidem. fl. 8.

[16] Ibidem.

[17] Ibidem. fl. 9.

[18] Expediente digital "Intervención Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado"

Cesar Augusto Méndez Becerra intervino en nombre de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado actuando en calidad de Director de Defensa Jurídica Nacional de la entidad, de conformidad lo dispuesto en la Resolución 131 del 26 de mayo de 2018, por medio de la cual se delegó la función de intervención en procesos judiciales al Director de Defensa Jurídica del Estado, también según la Resolución de Nombramiento 631 de 2018 y Acta de Posesión N°69 del 12 de diciembre de 2018.

[19] Ibidem. fl. 12.

[20] Ibidem. fl 5.

[21] Ibidem. fl 7.

[22] Ibidem. fl 8.

[23] Ibidem. fl 13.

[24] Expediente digital "Intervención Ministerio de Hacienda y Crédito Público".

Manuel Felipe Rodríguez Duarte intervino en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público despacho del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y actuando como delegado del Ministro de la Resolución 0849 de 19 de abril de 2021, por medio de la cual se delegó la función de notificarse representación y/o constituir apoderados en los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (fl 34)

[25] Ibidem. fl 29.

[26] Ibidem. fl 17.

[27] Ibidem.

[28] Ibidem. fl 20.

[29] Ibidem. fl 25.

[30] Ibidem. fl 26.

[31] Las preguntas formuladas a la entidad se refirieron a la gestión de Colpensiones frente a senter sumas de dinero en materia pensional.

[32] En particular, la entidad cuenta con los subtrámites de cumplimiento de sentencia apoderado C de sentencia Ciudadano.

[33] Ibidem. fl. 12.

[34] Ibidem. fl. 13

[35] Fuente: Dirección de Prestaciones Económicas. La entidad precisó que para "poder determinar cumplimiento de una sentencia judicial, se tomó la fecha inicial de entrega del fallo por parte de la Judiciales (2020-abril 2021) o la Dirección de Estandarización (a partir de mayo 2021); sin embargo devueltos al área de origen por las razones expuestas a continuación, lo cual afecta los términos de Devoluciones efectuadas por falta de documentos jurídicos y/o ciudadano, así como también, cuanc básicos los cuales se reflejan en el liquidador. - Devoluciones de casos cuya competencia no le asis Colombiana de Pensiones - Colpensiones, entre otros."

[36] Fuente: Gerencia de Defensa Judicial Insumo: Base pago sentencias Dirección de Nómina de I Procesos de Gerencia de Defensa Judicial. (\*) cifras expresadas en pesos

[37] Las preguntas formuladas a la entidad se refirieron a la gestión de las entidades pagadoras de p sentencias que ordenan el pago de sumas de dinero en materia pensional.

[38] Ibidem. fl 6

[39] Ibidem.

[40] La entidad indicó que esta información tuvo como fundamento el Formulario Único de Report (FURAG) para la vigencia 2021, así como la identificación de las condenas en la Jurisdicción Cont por la Gerencia de Defensa Judicial.

[41] Ibidem. fl. 8.

[42] Ibidem. fl. 17.

[43] Expediente digital "Intervención Ministerio del Trabajo"

[44] Expediente digital "Concepto de la señora Procurador General de la Nación."

[45] A tal efecto, citó la Sentencia C-242 de 2020.

[46] Expediente digital "Concepto de la señora Procurador General de la Nación." fl 4.

[47] "Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía d estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 4. I de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido mater procedimiento en su formación."

[48] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-604 de 2012.

[49] Constitución Política. Artículos 1, 2, 3 y 40.6.

[50] Constitución Política. Artículos 114 y 150.

[51] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-483 de 2020.

[52] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014. En la Sentencia C-292 que estas exigencias son plenamente compatibles con el carácter público de la acción, pues "(...) las normas adoptadas por órganos representativos se apoyen en razones con aptitud para poner en duda la regulación, de modo que pueda apreciarse, al menos prima facie, un riesgo para la supremacía de

[53] "por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse a

[54] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-980 de 2005 y C-501 de 2014.

[55] Cfr., Corte Constitucional. Auto 300 de 2008 y Sentencia C-089 de 2020.

[56] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 1992.

[57] Expediente digital "Intervención Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES

[58] Expediente digital "Intervención Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado" pg. 5

[59] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-690 de 1996.

[60] El propósito de las sentencias interpretativas o condicionadas es el de garantizar dos principios constitucional, los cuales son "el principio de la conservación del derecho y el principio de la interp la Constitución. El principio de la conservación del derecho constituye una obligación para los Trib

mantener al máximo las disposiciones normativas o leyes emanadas del Legislador, en virtud del principio de este principio, la Corte decide adoptar una decisión que permita preservar, antes que anular, decir, mantener la voluntad del Congreso y, por ende, garantizar el principio democrático. (...) en virtud del hermenéutico de conservación del derecho, la Corte ha precisado que "no puede excluir una norma jurídica, por vía de la declaración de inexecutable, cuando existe, por lo menos, una interpretación conciliatoria con el texto constitucional. De ser así, el juez de la carta se encuentra en la obligación de declarar la ley legal condicionada a que ésta sea entendida de acuerdo con la interpretación que se concilie con el texto constitucional y que persiga, esencialmente, salvaguardar, al menos, algunos de los posibles efectos jurídicos de la disposición en la manera que se conserve, al máximo la voluntad del legislador". Sentencia C- 038 de 2006.

[61] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-039 de 2021.

[62] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-039 de 2021

[63] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia SU-388 de 2005. La sentencia también indicó que (...) las madres cabeza de familia en virtud del artículo 43 de la Constitución podrían hacerse extensivas en circunstancias similares, con el único propósito de proteger a quienes dependen de ellos y en concreto a los discapacitados, que no sólo son personas en condiciones de debilidad física (CP. artículo 13) sino que gozan de la calidad de sujetos de especial protección en virtud del artículo 44 Superior. Justamente por ello, en la Corte declaró que los beneficios de la Ley 750 de 2002, sobre el apoyo especial en materia de priorización comunitaria a la mujer cabeza de familia, podrían ser concedidos **por el juez "a los hombres que, en la misma situación que una mujer cabeza de familia, para proteger, en las circunstancias especiales superior del hijo menor o del hijo impedido."**

[64] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-569 de 2016.

[65] Ley 1098 de 2006.

[66] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias T-468 de 2018; T-699 de 2011.

[67] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia SU-180 de 2022.

[68] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 2017.

[69] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia SU-180 de 2022.

[70] Ibidem.

[71] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-395 de 2021.

[72] Ibidem.

[73] Ibidem.

[74] Cfr., Corte Constitucional, Sentencia C-013 de 2020.

[75] Ley 1276 de 2009. "Artículo 7°. Definiciones. Para fines de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: Adulto Mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los jueces, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 50 años, en virtud del desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen; (...)"

[76] La Corte Constitucional adelantó el control previo, automático e integral de la Ley 2055 de 2017 mediante la Sentencia C-395 de 2021.

[77] En la Sentencia C-395 de 2021, la Corte reitera la distinción empleada por las salas de revisión 2010, T-844 de 2014, T-047 de 2015 y T-013 de 2020.

[78] La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido de forma reiterada que la igualdad Como principio implica la obligación del Estado de satisfacerlo en la mayor medida de lo posible; y mandato de no discriminación (ver Sentencia C-295 de 2021). En esa medida, el derecho a la igualdad dimensiones, una formal y otra sustancial. La igualdad formal tiene como fin el de garantizar la igualdad establece el deber de no discriminar – abstención, es decir, la prohibición de realizar tratos discriminatorios ventajas sin justificación sobre un determinado grupo de la población. La igualdad material le exige condiciones de la igualdad sean reales y efectivas respecto de aquellos grupos que históricamente han sido discriminados. (Ver Sentencia C-410 de 1994)

[79] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-767 de 2014

[80] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-048 de 2020, C-767 de 2014 y Sentencia C-606 de 2010

[81] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-804 de 2009

[82] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-164 de 2013, T-069 de 2014, T-690 de 2014, T-043 de 2010

[83] Teniendo en cuenta que la Constitución Política dispone que la seguridad social como servicio prestado por entidades públicas o privadas, los deberes que se derivan en uno y otro caso difieren en atención al prestador. Por lo cual, la Sala se referirá únicamente a las reglas establecidas para el pago de las prestaciones de la seguridad social pública quien está a cargo de la prestación.

[84] Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-020 de 2015 y C-083 de 2019.

[85] Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-395 de 2021

[86] El principio de progresividad y la prohibición de no regresividad de los DESC hacen parte del derecho a un nivel de vida adecuado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) el cual dispone que: "Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar, por separado o mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, incluida la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos." Dicho principio está consagrado en el artículo 11.1 del PIDESC así: "Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a las condiciones de existencia". A su vez, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles y de los medios apropiados". Del mismo modo se consagra dicho postulado en el artículo 4° del Protocolo de San José que establece que, "No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en la legislación interna o de convenciones internacionales, so pretexto de que el Presente Protocolo no garantiza en menor grado". Sobre el mandato de progresividad en la jurisprudencia constitucional puede verse en las Sentencias SU-225 de 1997, C-754 de 2004, C-663 de 2007, C-1141 de 2008, T-166 de 2010, T-950 de 2010, T-013 de 2020 y T-013 de 2020.

[87] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-078 de 2017

[88] Cfr., Corte Constitucional Sentencia C-1032 de 2006, reiterada en la sentencia C-083 de 2019.

[89] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-0789 de 2002 y C-967 de 2003.

[90] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-083 de 2019. En esta sentencia la Corte reiteró lo seña 2016, en la que refirió algunas de las restricciones del Congreso para regular asuntos de seguridad s legislativa debe evitar violentar directamente derechos fundamentales, mandatos constitucionales e establecer regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas; (ii) y, las medidas adop contenidos normativos que establezcan derechos y prestaciones que se apliquen sólo a determinado adecuadamente los criterios de razonabilidad y proporcionalidad"

[91] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-295 de 2021 C-240 de 2020.

[92] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-083 de 2019, C-078 de 2017, C-428 de 2009.

[93] Ley 100 de 1993. "ARTÍCULO 10. OBJETO DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES. El Sistema General de Pensiones tiene por objeto garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley, por la ampliación progresiva de cobertura a los segmentos de población no cubiertos con un sistema de pensiones."

[94] Ley 100 de 1993. "ARTÍCULO 13. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: (...) f. Para el reconocimiento de las pensiones contempladas en los dos regímenes, se tendrán en cuenta la suma de las semanas cotizadas con anterioridad a la presente ley, al Instituto de Seguros Sociales o a cualquier caja, fondo o entidad del sector público o del sector privado como servidores públicos, cualquiera sea el número de semanas cotizadas o el tiempo de servicio. (...) g. El reconocimiento de las pensiones y prestaciones contempladas en los dos regímenes se tendrá en cuenta el tiempo de cotización a cualesquiera de ellos. (...)"

[95] Ley 100 de 1993. "ARTÍCULO 13. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA GENERAL DE PENSIONES. El Sistema General de Pensiones tendrá las siguientes características: i. El fondo de solidaridad pensional garantizará la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones de acceso a los sistemas de seguridad social, tales como trabajadores independientes o desempleados, trabajadores comunitarios y discapacitados. Créase una subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional para la protección de las personas en estado de indigencia o de pobreza extrema, mediante un subsidio económico. La regulación se establece en esta ley. La edad para acceder a esta protección será en todo caso tres (3) años. (...) j. El sistema general de pensiones para los afiliados". El subsidio al que se refiere el literal transcrito es el establecido en los artículos 257 y siguientes de la Ley 100 de 1993.

[96] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-295 de 2021, C-240 de 2020 y C-655 de 2003.

[97] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia SU-149 de 2021.

[98] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-447 de 2022, C-295 de 2021 y C-083 de 2019.

[99] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 2022.

[100] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias T-024 de 2022, T-113 de 2021, T-484 de 2019, T-009 de 2018, entre otras. En particular, las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional han sostenido que el derecho a la seguridad social como condición de realización del principio de la dignidad humana implica que las personas afronten con decoro las circunstancias difíciles que les obstaculizan o impiden el desarrollo de sus actividades laborales y la consecuente recepción de los recursos que les permitan ejercer sus derechos (Sentencia T-009 de 2018, 2021)

[101] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-375 de 2004 y C-295 de 2021.

[102] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-258 de 2013.

[103] Cfr., Corte Constitucional. Sentencia C-447 de 2022.

[104] Cfr., Corte Constitucional. **Sentencia C-760 de 2004.**

[105] Entre las medidas regulatorias se pueden citar a modo de ejemplo aquellas orientadas a garantizar el acceso a la pensión, como por ejemplo aquellas que disponen la creación de reservas técnicas de los fondos de pensiones (art. 101 de la Ley 100 de 1993 y artículo 2.6.4.1.3. del Decreto 2785 de 2013), rentabilidad mínima de las inversiones del ahorro pensional (art. 101 de la Ley 100 de 1993), independencia de los recursos del fondo de pensiones y el patrimonio de la administradora, entre otros. La Corte Constitucional sostuvo, finalmente, que "el principio de eficiencia del sistema de seguridad social impone la obligación de construir disposiciones jurídicas claras, precisas, coherentes con el sistema y armónicas". Corresponde a los jueces aplicar el ordenamiento jurídico de conformidad con la Constitución, en los casos en que sus preceptos quebranten abiertamente la norma suprema, e integrar el ordenamiento jurídico vacío de regulación o salvando las contradicciones presentes en las cláusulas legislativas, de acuerdo con los principios protectores del derecho del trabajo y la seguridad social, entre ellos el de la condición más beneficiosa de la seguridad social. En ese sentido los eventuales costos financieros derivados de las carencias de regulación pueden suponer un obstáculo para la función encomendada por la Constitución a los jueces de la Rama Judicial. Los jueces supremos del ordenamiento jurídico, máxime si la propia Carta garantiza la separación de poderes y la independencia judicial, asegurará "la sostenibilidad financiera del sistema pensional" (Art. 48 C.P.) y "el derecho al pago oportuno de las pensiones legales" (Art. 53 C.P.), lo que se traduce en la obligación para el ejecutivo y el legislativo, de disponer de los recursos necesarios para costear monetariamente el funcionamiento del sistema pensional y su administración reconocidas administrativa y judicialmente" Corte Constitucional, Sentencia T-832A de 2013.

[106] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias C-1187 de 2000, C-601 de 2000.

[107] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias T-147 de 1995 y T-118 de 1997.

[108] Cfr., Corte Constitucional. Sentencias T-471 de 2002. Ver, entre otras, las sentencias T-130 de 1997, T-124, T-171, T-234, y 299 de 1997, T-323 de 1996 y T-497 de 1999. Por ejemplo, **la Sentencia T-2/97 establece que "las controversias suscitadas entre las entidades del sistema de seguridad social respecto de la fijación de las pensiones no son oponibles a los beneficiarios que cumplen los requisitos para acceder al reconocimiento de la pensión como tampoco los trámites encaminados a demostrar ante tales entidades uno u otro origen, para la fijación de la pensión."**

[109] Ibidem.

[110] Ibidem.

[111] Decreto 2785 de 2013. "Artículo 1°. Definición del Sistema de Cuenta Única Nacional. El Sistema de Cuenta Única Nacional (SCUN) es el conjunto de procesos de recaudo, traslado, administración y giro de recursos que conforman el Presupuesto General de la Nación. Los lineamientos y procedimientos para el traslado de recursos y su administración y giro serán establecidos por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional y la Dirección General de Hacienda y Crédito Público, conforme a las normas orgánicas del presupuesto".

[112] Corte Constitucional, Sentencia C-555 de 1993.

[113] Cfr. Corte Constitucional. Autos 314, 441 y 448 de 2021. En el Auto 314 de 2021, la Corte declaró que "respecto de la competencia para resolver las controversias relacionadas con la seguridad social de los beneficiarios del sistema de pensiones, la competencia corresponde a los jueces de la Rama Judicial".

prevén dos reglas. Una especial, que exige la acreditación de dos factores concurrentes para asignar la jurisdicción contencioso administrativa. Estos son: la calidad de empleado público del demandar derecho público administre el régimen que le aplica. Asimismo, una residual según la cual, cuando un trabajador oficial, la competencia radica en la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral".

[114] Decreto 575 de 2013.

[115] Ley 100 de 1993. "ARTÍCULO 130. FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL. El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario. // El Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Pensiones relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o de sobrevivientes, reconocidas por la Caja Nacional de Previsión, de las cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el Gobierno determine los efectos. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos requeridos para el pago de las pensiones de sobrevivientes anterioridad a la presente Ley. // A partir de 1995, todas las obligaciones por concepto de pensiones de sobrevivientes, reconocidas por la Caja Nacional de Previsión, serán pagadas por el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional. // El Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, creado por la Ley 33 de 1993, es responsable del reconocimiento y pago de las pensiones de vejez o jubilación, de invalidez y de subsidio de salud de los congresistas y de los empleados del Congreso y del Fondo que aporten para los sistemas de conformidad con las normas de la presente Ley."

[116] Disponible en

<https://www.ramajudicial.gov.co/documents/1545778/8829673/TOMO+I+TIEMPOS+PROCESAL+3ef6-4820-b9e0-7a892b1bdbf0>

[117] Los datos fueron obtenidos en el trámite de tutela contra providencia judicial. Por ejemplo, en el Expediente T-6.698.342 se constató que la duración del proceso contencioso administrativo en ese momento fue de 7 años, 7 meses, 16 días. En la Sentencia SU-082 de 2022, (Expediente T-8.270.866) el proceso tardó 7 años, 7 meses, 16 días.

[118] Artículo 19 del Decreto 656 de 1994.

Cfr., Corte Constitucional, Sentencias SU-975 de 2003, T-237 de 2016 y T-238 de 2017

[119] En la sentencia T-730 de 2012, reiterada en la Sentencia T-324 de 2017, la Corte señaló que "el mecanismo de tutela puede ser usada para protegerlo", siempre y cuando se verifiquen los requisitos de fondo y de forma y se esté ante alguna de las siguientes circunstancias: (i) cuando exista una regulación que se pretenda lograr la efectiva protección de estos derechos fundamentales cuando que se amenaza de vulneración o haya sido conculcado; o, (ii) cuando la inexistente regulación termina la conexión existente entre la falta de protección de los derechos fundamentales y la posibilidad de vulneración, especialmente de sujetos de especial protección.

[120] En la Sentencia C-384 de 2022 la Corte Constitucional señaló que existen eventos en los que la finalidad o el objetivo de la norma en el curso del proceso legislativo, bien porque se señala expresamente en los motivos o la proposición que la integra, o porque se hace expreso en el curso del debate. En estos casos, debe atenderse a lo expresado por el legislador y fundamentar el juicio de proporcionalidad en su voto. Cuando no sea posible establecer con certeza la finalidad de las disposiciones a partir del trámite legislativo, la finalidad habrá de definirse de acuerdo con las manifestaciones generales del legislador sobre los objetivos que persigue la ley de la que la disposición hace parte, o en general con los que se inserta cuando se trata de una norma modificatoria." Finalmente, "si no existe una manera clara de determinar la finalidad de la disposición a partir de lo debatido en el curso del proceso legislativo o de las pruebas aportadas al proceso de control constitucional suplir tal carencia a partir del contexto de la disposición y la valoración razonable de

inspirarla."

[121] El Proyecto de Ley 198/09 Senado propuso en el artículo 187 el término para el pago de las c del Estado así: "(...) Las condenas impuestas a entidades públicas consistentes en la liquidación o p serán ejecutadas ante esta misma jurisdicción según las reglas de competencia contenidas en este C dieciocho (18) meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia la entidad obligada no le ha dado cur Congreso 1173 del 17 de noviembre de 2009). El proyecto de ley no señaló las razones para reitera legislación anterior; por el contrario, la ponencia únicamente señaló: "se reiteran otras disposicione adoptadas en la sentencia, tales como que las condenas al pago o devolución de una cantidad líquid tomando como base el Índice de Precios al Consumidor (artículo 182)". (Gaceta del Congreso 1173 2009 P.65). En la ponencia publicada para primer debate tampoco se hizo un análisis o se especifico mantuvo y cuál fue la razón de ello. Inclusive, dentro de los ejes temáticos propuestos para el debat relacionado con el cumplimiento de las decisiones. Así mismo, en la ponencia que se presentó para plazo para el cumplimiento de las decisiones judiciales a diez (10) meses pero no se explicaron las

[122] Expediente digital "Intervención Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado" fl 7.

[123] Expediente digital "Intervención Ministerio de Hacienda y Crédito Público" fl 18.

[124] Expediente digital "Intervención Ministerio de Hacienda y Crédito Público" fl 6.

[125] Sentencias C-063 de 2021, C-652 de 2015, C-292 de 2015, C-015 de 1996, C-577 de 2000, C 2012.

[126] Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 1996, reiterada en la Sentencia C-652 de 2015.-

[127] Corte Constitucional, Sentencia C-652 de 2015

[128] Expediente digital "Intervención Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONE

[129] Expediente digital "Intervención Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONE

[130] Expediente digital "Intervención Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONE

[131] Expediente digital "Intervención Ministerio de Hacienda y Crédito Público" fl 16.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2

