

EMPRESA DE PUERTOS DE COLOMBIA - Pago del pasivo laboral. Legalidad del Decreto 1211 de 1999 / FONCOLPUERTOS - Suspensión del pago del pasivo laboral; prohibición de iniciar o proseguir procesos ejecutivos / PROCESO EJECUTIVO - Prohibición de iniciarlo o proseguirlo en Foncolpuertos por trámite de impugnación

Se trata de establecer si el artículo 3º, in fine, del Decreto N° 1211 de 2 de julio de 1999, infringió las normas señaladas en la demanda, al establecer que no se puede iniciar ni continuar un proceso ejecutivo, cuando se sustrae una obligación del orden de ordenación de pagos, establecida a cargo del pasivo laboral de la extinguida Empresa Puertos de Colombia, para cuyo efecto tampoco se estableció un término concreto dentro del cual el funcionario competente se pronuncie sobre tal eventualidad. El demandante también sostiene que el inciso acusado no limita en el tiempo el término dentro del cual la Administración debe pronunciarse, sobre si sustrae la obligación del orden de ordenación de pagos; que tal omisión implica que, sin importar el tiempo que se tarde, cuando se profiera la decisión siempre va a ser oportuna y así entonces, el acceso a la administración de justicia queda al vaivén de la voluntad del funcionario administrativo y en consecuencia se desconocen los derechos de igualdad, de petición, al debido proceso y de acceso a la justicia. La norma acusada corresponde a un solo inciso, el último, del artículo 3º del Decreto N° 1211 de 1999, la cual restringe la iniciación y prosecución de los procesos ejecutivos, cuando se sustrae una obligación del orden de ordenación de pagos, o cuando su solución no se haya solicitado previamente al Grupo Interno de Trabajo para la gestión del pasivo social de la Empresa Puertos de Colombia; este inciso debe analizarse en relación con el inmediatamente anterior, que prevé la suspensión del pago de una obligación cuando se realice esa eventualidad y en esa medida señala que tal suspensión opera hasta cuando en un proceso judicial se decida sobre la impugnación del título, o hasta que la autoridad administrativa decida si hay lugar a revocar el acto administrativo que hace las veces de título ejecutivo, lo cual evidentemente constituye un límite temporal que desvirtúa la afirmación del demandante.

NOTA DE RELATORIA: Esta providencia fue proferida por la Sala Plena de esta Sección.

FUENTE FORMAL: DECRETO 1211 DE 1999 - ARTICULO 3

NOTA DE RELATORIA: Estése a lo dispuesto en sentencia de 12 de junio de 2003, Exp. 1035-00, mediante la cual la Sección Segunda negó las pretensiones de la demanda de nulidad del Decreto N° 1211 de 1999, mediante el cual el Gobierno Nacional reglamentó el artículo 6º del Decreto N° 1689 de 1997, o en su defecto, de los artículos 3º, 8º y 9º ejusdem.

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1211 DE 1999 - ARTICULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION SEGUNDA

Consejera ponente: BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de agosto dos mil diez (2010)

Radicación número: 11001-03-25-000-2004-00106-00(1236-04)

Actor: JORGE MARIO BENITEZ PINEDO

Demandado: GOBIERNO NACIONAL

Cumplido el trámite previsto en los artículos 207 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, procede la Sala a dictar sentencia en el proceso de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA Y SUS FUNDAMENTOS

Actuando en nombre propio, el señor Jorge Mario Benítez Pinedo demandó la nulidad por inconstitucionalidad, del artículo 3º in fine del Decreto N° 1211 de 2 de julio de 1999, mediante el cual el Gobierno Nacional reglamentó el artículo 6º del Decreto N° 1689 de 1997 y dictó otras disposiciones.

Los fundamentos fácticos de la pretensión se resumen así:

Con el fin de proveer la cabal representación y defensa del Estado y en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 189, numeral 11, de la Constitución Política, el Presidente de la República dictó el Decreto N° 1211 de 1999, para reglamentar el Decreto N° 1689 de 1997; en desarrollo de tal cometido, el artículo 3º in fine del primero de los decretos citados dispuso: *“No podrá iniciarse o proseguirse proceso ejecutivo en razón de obligación sustraída del orden de ordenación de pagos o cuya solución no haya sido previamente solicitada el Grupo Interno de Trabajo para la gestión del pasivo social de la Empresa Puertos de Colombia”*.

Según el inciso transcrito, para iniciar o proseguir proceso ejecutivo contra FONCOLPUERTOS, es necesario solicitar previamente la solución de la obligación al Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia y que aquélla no haya sido sustraída del orden de ordenación de pagos, lo cual supedita la iniciación o prosecución del proceso ejecutivo a la solicitud de pago y a la respuesta de si la obligación fue sustraída de la orden de ordenación de pago y ello supone esperar la respuesta de la petición respectiva.

La norma acusada no consagró un término para que el funcionario administrativo sustraiga la obligación del orden de ordenación de pagos; así entonces, la ausencia de límite temporal para que quien dirige el procedimiento referido se pronuncie, constituye en la práctica desconocimiento, entre otros, de los derechos de igualdad, petición, al debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El actor considera que el precepto demandado es violatorio de los artículos 13, 23, 29 y 229 de la Constitución Política, cuyo concepto de violación se resume así:

En términos de la norma demandada, no se puede iniciar o proseguir acción ejecutiva contra FONCOLPUERTOS, si previamente el Grupo Interno de Trabajo no se pronuncia sobre la sustracción de la obligación del orden de ordenación de pagos; consecuencia obligada de la solicitud de pago del particular, la cual constituye un requisito sine qua non para resolver sobre la sustracción.

La falta de pronunciamiento de la Administración impide que el particular acceda a la justicia, al proceso ejecutivo, porque así lo exige el Decreto demandado.

La norma acusada no limita en el tiempo el término dentro del cual debe pronunciarse la Administración Pública, sobre si sustrae del orden de ordenación de pagos la obligación respectiva; esa falta de límite temporal hace la norma caprichosa, permitiendo al servidor público pronunciarse en cualquier época, lo cual le permite evadir investigaciones disciplinarias que pretendan derivarle responsabilidad.

Otro impacto de la aplicación del inciso demandado, es que el acceso a la justicia está al vaivén de la voluntad del funcionario administrativo, pues hasta que resuelva sobre si sustrae la obligación debida, de la orden de ordenación de pagos, el particular afectado no tiene acceso a la justicia por impedírselo el Decreto demandado.

La intemporalidad referida conculca los derechos a la igualdad, de petición, al debido proceso sin dilaciones injustificadas y de acceso a la justicia, porque:

i) Rompe la igualdad de trato y protección que las autoridades deben prodigar a las personas, en razón de que hace depender de la voluntad del servidor público, la elección del tiempo dentro del cual resuelve sustraer la orden de

ordenación de pago, razón por la cual la decisión en todo tiempo resulta oportuna, introduciendo un factor de discriminación que la Constitución Política censura en su artículo 13; *ii)* desatiende el artículo 23 ibídem, que exige la resolución oportuna cuando se trata del derecho de petición, porque deja al arbitrio del funcionario el plazo para adoptar la decisión; *iii)* resquebraja el artículo 29 constitucional, a partir de la facultad del servidor de escoger el momento para emitir la decisión, sin límites ni fronteras temporales, lo cual constituye una dilación injustificada y una falta al debido proceso, pues con apoyo en la ley lo extiende cuanto quiera, sin que se le pueda reprochar su conducta; *iv)* el artículo 229 de la misma normatividad se infringe, porque la inexistencia de un término preciso, dentro del cual se ha de adoptar la decisión, impide el acceso a la justicia, desde el momento en que queda en manos del funcionario administrativo la decisión de que se inicie o prosiga el proceso ejecutivo; *v)* citó y transcribió parcialmente algunas sentencias de la Corte Constitucional, relacionadas con la inexistencia de términos judiciales y el consiguiente impedimento al acceso a la administración de justicia (C-416 de 1994, C-146 de 1994, C-012 de 2002, C-181 de 2002).

SUSPENSIÓN PROVISIONAL

El accionante solicitó la suspensión provisional del acto acusado, argumentando que existe una infracción directa de los artículos 13, 23, 29 y 229 de la Constitución Política.

Sostiene que de la sola confrontación de los textos de la norma demandada y el artículo 13 Superior, se advierte la infracción directa del último, en razón de que la intemporalidad del término para *“sustraer del orden de ordenación de pagos, la obligación respectiva”*, convierte la oportunidad de la Administración en arbitraria, irracional y desproporcionada, introduciendo desigualdades de trato y de protección de las autoridades para con las personas.

Considera que la violación del artículo 23 de la Constitución Política, deriva de que la falta de límite en el tiempo, del término para sustraer la obligación varias veces referida, torna indefinida la pronta resolución que ordena el texto constitucional.

La vulneración del artículo 29 de la Carta Fundamental se configura, porque la incertidumbre del momento en que se debe decidir la sustracción de la obligación, convierte en incalculable, e impredecible, el plazo legal que se debe esperar para

obtener la decisión del funcionario administrativo, convirtiendo cualquier tiempo en oportunidad legal, lo cual constituye una dilación injustificada.

Sobre el artículo 229 de la Constitución Política, indicó que al confrontarlo con la norma demandada se advierte la infracción de aquél, porque la falta de término definido para que el funcionario decida la sustracción de la orden de ordenación de pagos de la obligación cuya cancelación se solicita, vuelve incierto y dudoso el acceso a la justicia (proceso ejecutivo), que lo hace depender de aquella decisión.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

2.1. Admisión de la demanda

Por auto de 17 de noviembre de 2005 se admitió la demanda y se negó la suspensión provisional de la norma acusada (fls. 21 - 29). Esta última decisión se adoptó en consideración a que, al confrontar el precepto demandado con los citados en el libelo introductorio, no se observó manifiesta infracción de los últimos.

La providencia referida dispuso que se le notificara a la parte actora y personalmente al Agente del Ministerio Público y a los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Protección Social y además se solicitaron los antecedentes administrativos que dieron origen al acto acusado.

2.2. Contestación de la demanda:

2.2.1. La apoderada del Ministerio de la Protección Social (fls. 53-60) se opuso a las declaraciones solicitadas en la demanda, por las razones que se resumen así:

Los públicos y notorios hechos de corrupción en el caso FONCOLPUERTOS, llevaron al Gobierno a expedir un marco normativo de carácter especial, constituido por los Decretos Nos. 1689 y 1982 de 1997, mediante los cuales ordenó y reglamentó la liquidación de aquella Entidad, a través de la figura jurídica denominada "*Comité de Apoyo Técnico Jurídico y de Seguimiento*", establecida en el artículo 6º del Decreto N° 1689 de 27 de junio de 1997, consistente en una autoridad pluralista, integrada por los Representantes de los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Seguridad Social y Transporte y por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

La continuidad de esa intervención directa del Gobierno se garantizó mediante el Decreto N° 1211 de 1999, que reglamentó el artículo 6° del Decreto N° 1689 de 1997, cuyo texto dice: *“Atención de procesos de carácter laboral: Con el objeto de garantizar la adecuada representación y defensa del Estado, la atención de procesos judiciales y demás reclamaciones de carácter laboral a cargo del Fondo serán asumidos por la Nación – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Para tal efecto, el Ministerio contará con un Comité de Apoyo Técnico, Jurídico y de Seguimiento conformado por representantes de los Ministerios de Hacienda, Trabajo y Seguridad Social y Transporte y el Departamento Administrativo de la Función Pública”*.

La normatividad referida conduce a concluir que la naturaleza del Decreto N° 1211 de 2 de julio de 1999 es especial, porque al reglamentar la norma precitada, desarrolla y hace extensiva en el tiempo la misma política anticorrupción que desde 1997 el Gobierno asumió; la primacía de tal normatividad la señaló el Gobierno en el artículo 13 ibídem, cuando expresó: *“Este decreto rige a partir de la fecha y deroga las disposiciones que le sean contrarias”*; de ahí que el Decreto N° 1211 de 1999 prime sobre el Decreto N° 01 de 1984.

Desde el punto de vista interpretativo se está descontextualizando un aparte del Decreto para darle una interpretación y alcance que no tiene y lo que se está dando es un desconocimiento de la norma impugnada y de la forma como se aplica el Decreto.

Uno de los considerandos de la norma impugnada prevé que la cabal representación y la defensa del Estado, exigen la adopción de procedimientos que regulen la competencia atribuida al Ministerio para la gestión, reconocimiento y pago de las obligaciones laborales del Fondo de Pasivo Laboral de la Empresa Puertos de Colombia, COLPUERTOS, derivadas a su vez de su liquidación, de manera que salvaguarden los principios de prevalencia de interés general, respeto de los derechos adquiridos con justo título por los particulares y de buena fe.

Si se lee a cabalidad todo el artículo 3° demandado, se entiende que el Comité de Apoyo Técnico Jurídico y de Seguimiento, de oficio o a instancia del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, GIT, debe sustraer del orden secuencial de ordenación del pago, los créditos respecto de los cuales recaiga una de las circunstancias que allí se indican, para someterlos al trámite de impugnación, cuando dicho pago esté

incurso en alguna de las causales de exclusión, enumeradas en el artículo 3º del Decreto N° 1211 de 1999.

El último inciso del artículo demandado tiene unos tiempos como son la culminación del proceso judicial o la revocatoria del acto administrativo, por tanto el límite temporal no es determinado pero sí determinable y está sujeto a una condición temporal.

La Sección Segunda del Consejo de Estado realizó un análisis del artículo impugnado, contenido en la decisión proferida en el proceso N° 11001-03-25-000-80-00 (1035-200) de 12 de junio de 2003, con ponencia del doctor Nicolás Pájaro Peñaranda.

2.2.2. El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público se opone a la prosperidad de las pretensiones, con base en las siguientes consideraciones (fls. 65-72):

El correcto entendimiento del inciso acusado requiere el análisis integral de la norma de la que hace parte, para que pueda apreciarse el mandato que contiene, en el sentido de que el pago del pasivo laboral de la liquidada empresa Puertos de Colombia, que quedó a cargo del Ministerio de la Protección Social, se efectuará siguiendo un estricto orden cronológico de presentación de las solicitudes y autoriza al Ministerio para sustraer de este orden, los créditos respecto de los cuales se den alguna de las circunstancias que ofrezcan serias dudas sobre su existencia, autenticidad o validez, con el objeto de impugnarlos ante los jueces.

La sustracción de una determinada obligación del orden secuencial, implica la suspensión de su pago hasta tanto se falle la respectiva impugnación, o se decida si hay lugar a la revocatoria directa del acto administrativo que le sirve de título; el texto demandado dispone que si se ha sustraído la obligación del orden secuencial, no podrá iniciarse o proseguirse proceso ejecutivo y tampoco cuando la solicitud de pago no ha sido presentada al Grupo Interno del Ministerio, a quien se le otorgó la competencia para manejar el pasivo.

En este orden de ideas surge la imposibilidad de iniciar o proseguir proceso ejecutivo contra la Nación respecto de una obligación; se trata de la consecuencia de la suspensión de su pago hasta tanto las autoridades judiciales fallen la impugnación del título o se decida sobre la procedencia de su revocatoria directa.

Es extraño que el demandante entienda que como no se señaló un término para sustraer obligaciones del orden secuencial de pagos, ello implica que mientras no se decida no sustraerlas, no se puede acceder a la justicia ejecutiva, cuando por el contrario lo que se deduce del texto, es que mientras no haya sustracción del crédito el camino está expedito para hacerlo.

El Consejo de Estado conoció de una demanda similar contra el mismo Decreto, y, en esa ocasión se denegó la nulidad, entre otras razones, por violación del derecho a la igualdad (art. 13 C.N.).

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda (fls. 77-79); la parte actora y el Ministerio de la Protección Social guardaron silencio.

EL CONCEPTO FISCAL

La Procuraduría Segunda Delegada ante el Consejo de Estado solicitó denegar las súplicas de la demanda (fls. 81 – 87), con los argumentos que se resumen así:

De la lectura completa del artículo 3º del Decreto N° 1211 de 1999, se desprende que existen términos cuando se sustrae una obligación del orden secuencial de pagos; se observa que el inciso segundo del numeral 7º del artículo 3º ibídem, prevé que la sustracción de una obligación del orden cronológico de pagos, apareja la suspensión de su pago hasta terminación del proceso que resuelve la impugnación del título, o hasta la revocatoria del acto administrativo por parte del Ministerio de la Protección Social.

La exclusión del orden secuencial de pago no es un capricho de la Administración, sino que obedece a unas precisas causas previstas en la ley; así, el artículo 3º donde está el inciso enjuiciado, establece un orden y una metodología para pagar esos créditos y fija unos requisitos para verificar su legitimidad y validez; tal hecho no implica la trasgresión de las reglas del debido proceso ni limita el acceso a la justicia.

La norma demandada establece como regla general para el pago de las obligaciones de FONCOLPUERTOS, un estricto orden cronológico para su resolución, tomando en cuenta la fecha de presentación de la solicitud, la cual se

establece mediante la constancia de radicación ante la Entidad correspondiente, o según el orden cronológico que corresponda a la fecha en la cual los títulos se hicieron exigibles.

El Consejo de Estado, mediante fallo de 12 de junio de 2003, Radicación N° 1035-2000, con ponencia del Magistrado Nicolás Pájaro Peñaranda, resolvió un asunto similar contra el Decreto que se demanda en este caso, de cuyos argumentos infiere que la norma impugnada podía establecer las condiciones para iniciar o proseguir un proceso ejecutivo, en el evento de sustraer los créditos del orden de ordenación de pagos, pues como dijo el Consejo de Estado, esas condiciones son medidas de prevención, en orden a garantizar una adecuada defensa de los intereses estatales, relacionados con el reconocimiento y pago de las obligaciones laborales de la extinguida FONCOLPUERTOS, con el fin de salvaguardar los principios de prevalencia del interés general, de respeto de los derechos adquiridos con justo título y de buena fe.

Como no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a dictar sentencias, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES

EL PROBLEMA JURÍDICO

Se trata de establecer si el artículo 3º, in fine, del Decreto N° 1211 de 2 de julio de 1999, infringió las normas señaladas en la demanda, al establecer que no se puede iniciar ni continuar un proceso ejecutivo, cuando se sustrae una obligación del orden de ordenación de pagos, establecida a cargo del pasivo laboral de la extinguida Empresa Puertos de Colombia, para cuyo efecto tampoco se estableció un término concreto dentro del cual el funcionario competente se pronuncie sobre tal eventualidad.

EL ACTO DEMANDADO

Está contenido en la normatividad seguidamente transcrita, cuyo aparte se destaca.

**“DECRETO NUMERO 1211 DE 1999
(julio 2)**

“por el cual se reglamenta el artículo sexto del Decreto 1689 de 1997 y se dictan otras disposiciones”

“El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial la consagrada en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y,

“CONSIDERANDO

“...

“Artículo 3º. *El pago de las obligaciones establecidas a cargo del pasivo laboral de la Empresa Puertos de Colombia se hará observando el orden cronológico de su presentación a Foncolpuertos o al Grupo Interno de Trabajo para la gestión del pasivo social de la Empresa Puertos de Colombia, siempre que pueda ser establecido con la debida precisión mediante constancia de radicación de la solicitud ante las entidades mencionadas. En caso contrario, se observará el orden cronológico que corresponda a la fecha en la cual los títulos se hicieron exigibles.*

“El Comité de Apoyo Técnico, Jurídico y de Seguimiento, de oficio o a instancia del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo para la gestión del pasivo social de la Empresa Puertos de Colombia deberá, sin embargo, sustraer del orden secuencial de ordenación del pago los créditos respecto de los cuales recaiga alguna de las circunstancias que se indican en este artículo, para someterlos a trámite de impugnación.

- 1. Cuando el título sea manifiestamente contrario a la Constitución o a la ley;*
- 2. Cuando la forma o el contenido material del título indiquen que al crédito respectivo lo afectan causales de nulidad o de inexistencia.*
- 3. Cuando a juicio de la administración, existan serias razones para temer que el acto o el título sean material o formalmente falsos.*
- 4. Cuando se trate de sentencia dictada en proceso afectado por vías de hecho o proferida mediante ellas, o con desconocimiento de las garantías y prerrogativas procesales establecidas por la ley en beneficio de la Nación, o que contenga condenas no previstas en el ordenamiento o prohibidas por él, o indebidamente acumuladas. En estos casos el Ministerio estará obligado a impugnar la providencia mediante acción de tutela o las demás que correspondan.*
- 5. Cuando se trate del reconocimiento de derechos legales o convencionales decretados o convenidos por la administración del Fondo del Pasivo Social de la Empresa*

Puertos de Colombia con violación del régimen previsto en la Ley 1ª de 1991.

6. Cuando haya transcurrido el lapso de caducidad o prescripción, según el caso, o el crédito haya sido extinguido por cualquier otra causa legal.

7. Cuando el título correspondiente esté siendo objeto de una investigación penal, aún antes de la declaración prevista en los artículos 13 y 14 del Código de Procedimiento Penal, y hasta tanto se defina la validez del título en cualquier momento del proceso.

“La sustracción de una obligación determinada del orden secuencial de pagos conlleva la suspensión de su pago hasta la terminación del proceso judicial que resuelve la impugnación del título o acto correspondiente, o hasta la revocatoria del acto administrativo que se disponga por autoridad competente del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.

“No podrá iniciarse o proseguirse proceso ejecutivo en razón de obligación sustraída del orden de ordenación de pagos o cuya solución no haya sido previamente solicitada al Grupo Interno de Trabajo para la gestión del pasivo social de la Empresa Puertos de Colombia”
(Subrayas y negrillas fuera del texto).

ANÁLISIS DE LA SALA

Tal como señalan la parte demandada y el Ministerio Público, el análisis del inciso acusado requiere el estudio integral de la norma que lo contiene, esto es el artículo 3º del Decreto N° 1211 de 1999, pues el aparte que se acusa no constituye un agregado aislado, sino, como se verá posteriormente, se encuentra articulado y relacionado con las demás disposiciones que contiene la norma de la que hace parte.

El artículo 2º del Decreto precitado atribuyó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (hoy de la Protección Social), mediante el Grupo Interno de Trabajo para la Gestión del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, la función de tramitar y autorizar el pago de las obligaciones que conforman el pasivo laboral de esa Empresa y así mismo el de reconocer y autorizar el pago de los créditos no establecidos en título alguno, que fueran objeto de reclamación en ese momento o a futuro.

El artículo 3º del mismo Decreto determinó que la función referida debía realizarse en estricto orden cronológico, de acuerdo con la presentación de las solicitudes a FONCOLPUERTOS, o al Grupo Interno de Trabajo para la gestión del pasivo social de la

Empresa Puertos de Colombia, siempre y cuando la fecha pudiera ser determinada con precisión, mediante la constancia de radicación de la solicitud, o en caso contrario se observaría el orden cronológico que correspondiera a la fecha en la cual los títulos se hicieron exigibles.

La misma norma autoriza al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Comité de Apoyo Técnico, Jurídico y de Seguimiento), de oficio, o a instancias del Coordinador del Grupo Interno de Trabajo para la gestión del pasivo social de la Empresa Puertos de Colombia, para sustraer del orden secuencial establecido los créditos respecto de los cuales se pudieran configurar algunas de las eventualidades señaladas en el mismo precepto y que pusieran en tela de juicio o hicieran dudar de su legalidad o validez, para, posteriormente, proceder a impugnarlos ante las autoridades judiciales.

La norma que se analiza precisa además que cuando quiera que del orden secuencial se sustraiga una obligación, ello conlleva la suspensión de su pago hasta tanto, mediante decisión judicial, se decida la impugnación del título, o, se determine, si es el caso, por parte del Ministerio del Trabajo, proceder a la revocatoria directa del acto administrativo que constituye el título.

La disposición en comento también prevé que si se ha sustraído una obligación del orden de ordenación de pagos, no podrá iniciarse ni proseguirse proceso ejecutivo y lo mismo ocurre cuando la solicitud de pago no ha sido presentada al Grupo Interno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El actor sostiene que, según el artículo 3º, in fine, del Decreto N° 1211 de 1999, demandado en el sub-lite, no se podía iniciar ni proseguir acción ejecutiva contra el entonces FONCOLPUERTOS, si previamente el Grupo Interno de Trabajo no se había pronunciado sobre la sustracción de la obligación del orden de ordenación de pagos, lo cual, a su juicio, obligaba a que el particular formulara una solicitud de pago que resultaba constituyéndose en un requisito sine quo non para resolver.

Al analizar no solo el aparte demandado, sino en su integridad el artículo 3º del Decreto N° 1211 de 1999 que lo contiene, se observa que, al contrario de lo que sostiene el accionante, ni el inciso acusado ni el precepto del que hace parte, señalan y de su contenido tampoco se puede inferir, que para iniciar o proseguir un proceso ejecutivo, el interesado debe previamente presentar una petición, para provocar un pronunciamiento de parte de la Administración, sobre si hay sustracción del crédito, pues cuando el precepto

en cuestión ordena la suspensión del pago es como consecuencia de la sustracción del crédito y en ese orden de ideas respecto de los demás créditos, que no se sustraen, no existe restricción de ninguna índole para iniciar las acciones ejecutivas que a bien tengan los interesados, con lo cual, antes que infringir, se garantiza el libre acceso a la administración de justicia, consagrado en el artículo 229 de la Constitución Política.

El demandante también sostiene que el inciso acusado no limita en el tiempo el término dentro del cual la Administración debe pronunciarse, sobre si sustrae la obligación del orden de ordenación de pagos; que tal omisión implica que, sin importar el tiempo que se tarde, cuando se profiera la decisión siempre va a ser oportuna y así entonces, el acceso a la administración de justicia queda al vaivén de la voluntad del funcionario administrativo y en consecuencia se desconocen los derechos de igualdad, de petición, al debido proceso y de acceso a la justicia.

La norma acusada corresponde a un solo inciso, el último, del artículo 3º del Decreto N° 1211 de 1999, la cual restringe la iniciación y prosecución de los procesos ejecutivos, cuando se sustrae una obligación del orden de ordenación de pagos, o cuando su solución no se haya solicitado previamente al Grupo Interno de Trabajo para la gestión del pasivo social de la Empresa Puertos de Colombia; este inciso debe analizarse en relación con el inmediatamente anterior, que prevé la suspensión del pago de una obligación cuando se realice esa eventualidad y en esa medida señala que tal suspensión opera hasta cuando en un proceso judicial se decida sobre la impugnación del título, o hasta que la autoridad administrativa decida si hay lugar a revocar el acto administrativo que hace las veces de título ejecutivo, lo cual evidentemente constituye un límite temporal que desvirtúa la afirmación del demandante.

Y aun cuando lo dicho sería suficiente para despachar de forma adversa el cargo que se analiza, no sobre señalar que los artículos 69 a 74 del Código Contencioso Administrativo, regulan lo concerniente al recurso de revocatoria directa, disposiciones que pueden aplicarse en lo que fuese pertinente a la revocatoria de los actos administrativos prevista en la norma que se analiza.

También cabe anotar que si el presupuesto de los procesos ejecutivos es la existencia de un título, contentivo de una obligación clara, expresa y exigible, no puede hablarse de violación al debido proceso (art. 29 C.N.), cuando no se ha determinado la existencia de un derecho cierto, cuyo cumplimiento se pueda exigir por la vía ejecutiva.

En cuanto tiene que ver con la infracción del artículo 13 de la Constitución Política, es de anotar que en sentencia proferida por esta Sala en proceso seguido contra el Decreto N° 1211 de 1999, principalmente, o, contra los artículos 3º, 8º y 9º de la misma normatividad, subsidiariamente, se dijo:

“...

“Tanto la sustracción del crédito de dicha ordenación, como la suspensión de su cancelación a raíz de ello, constituyen medidas de prevención en orden a garantizar una adecuada defensa de los intereses estatales relacionados con el reconocimiento y pago por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de las obligaciones laborales del extinguido Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, de manera tal que se salvaguarden los principios de prevalencia del interés general, de respeto de los derechos adquiridos con justo título y de buena fe de los particulares, como se puntualizó en la parte motiva del decreto acusado.

“Esto, porque frente a las innumerables falencias detectadas no sólo por la administración, sino por la Corte Constitucional en un nutrido número de fallos judiciales, algunos proferidos dentro de acciones de tutelas, que dieron lugar a que esa Corporación las invalidara, por cuanto dicha acción no era el medio idóneo para que los extrabajadores de la mencionada empresa obtuvieran el reconocimiento y la orden de pago contra FONCOLPUERTOS de prestaciones sociales, los aludidos mecanismos -sustracción y suspensión-, resultaban apenas adecuados para evitar la reducción o extinción injustificada de los haberes públicos destinados a cubrir las obligaciones sociales originarias de la mencionada empresa, ya que el título no era legal.

“En efecto, en sentencias como la T-01 del 21 de enero de 1997, T-126 y T-207 del 14 y 23 de abril de ese mismo año, la Corte Constitucional revocó un buen número de sentencias proferidas por jueces de tutela mediante las cuales, sin ser procedente, se reconocieron prestaciones sociales a favor de extrabajadores de Colpuertos, que si no hubieran sido impugnadas, habrían podido ser utilizadas como título para exigir del Ministerio el pago de los pertinentes haberes y en caso de no obtener su cubrimiento en forma directa, también lo habrían sido para recurrir a su cobro ejecutivo, provocando, como se advirtió, que recursos destinados a cubrir el pasivo social de dicha empresa, se utilizaran para cancelar deudas, en muchos casos inexistentes, despojadas de causa lícita, o cuyo monto no era el estimado por las autoridades administrativas o judiciales o por FONCOLPUERTOS, con los cuales pudieron haberse cubierto otras legítimamente contraídas por aquella.

“Competía entonces al ejecutivo, parte integrante de las ramas del poder público y habilitado para reglamentar el mandato legal conforme al cual al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social le correspondía la atención de los procesos judiciales y de las reclamaciones de carácter laboral que antes estaban a cargo del Fondo del Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia, la adopción de mecanismos tendientes a llevar cabalmente la representación y defensa del Estado en tales acciones–reclamaciones administrativas y judiciales-, pues de otra suerte, habría sido imposible conjurar, que a través de pagos de obligaciones laborales, inexistentes unas y otras sin fundamento normativo alguno, calculadas en montos gigantescos, se consumieran los recursos económicos estatales destinados a cubrir los costos reales del pasivo social de la citada empresa y al mismo tiempo evitar el enriquecimiento sin causa de aquellos exservidores de ésta, que valiéndose de artificios, o medios indebidos, o basándose en fallos proferidos con desconocimiento de las normativas pertinentes, se hicieron a títulos formalmente válidos, pero que materialmente no contenían una legítima obligación que por estar a cargo del multicitado Fondo, ese Ministerio debía satisfacer”¹.

La Sala concluye que el actor no logró demostrar la violación de las normas citadas en la demanda y en razón de que existe un pronunciamiento sobre la legalidad y validez del precepto acusado en el sub-lite, es el caso estarse a lo dispuesto en la providencia que en tal sentido decidió y así habrá de resolverse.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A:

Estése a lo dispuesto en sentencia de 12 de junio de 2003, mediante la cual la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, negó las pretensiones de la demanda de nulidad del Decreto N° 1211 de 1999, mediante el

¹ Sentencia de 12 de junio de 003. Con. Pon. Nicolás Pájaro Peñaranda. Radicación número: 11001-03-25-000-2000-0080-01(1035-00).Actor: Federación Nacional de Pensionados Portuarios. - FENALPENPOR.

cual el Gobierno Nacional reglamentó el Artículo 6º del Decreto N° 1689 de 1997, o en su defecto, de los artículos 3º, 8º y 9º ejusdem.

En los términos y para los efectos del poder visible al folio 89, se reconoce a la abogada Ana Cecilia Prieto Salcedo, como apoderada de la Nación – Ministerio de la Protección Social.

Se deja constancia que la anterior providencia fue aprobada en sesión de la fecha.

Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese.

BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ

ALFONSO VARGAS RINCÓN

GUSTAVO GÓMEZ ARANGUREN

GERARDO ARENAS MONSALVE

LUÍS RAFAEL VERGARA QUINTERO

VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA

NORMA DEMANDADA: DECRETO 1211 DE 1999 - ARTICULO 3