

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Caducidad de la Acción de Restablecimiento del derecho

Por
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho
2008

CORTE CONSTITUCIONAL: Sentencia C-116-2005, Febrero 15

Referencia: expediente D-5421

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 136 (parcial) del Código Contencioso Administrativo (tal y como fue subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998)

Demandante: JOSÉ IGNACIO ARANGO BERNAL

Magistrado Ponente: Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., quince (15) de febrero de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano José Ignacio Arango Bernal solicita a la Corte declarar la inexecutable de la expresión “*en cualquier tiempo*” contenida en el numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

El Magistrado Sustanciador, mediante auto del siete (07) de octubre de 2004, admitió la demanda de la referencia por cumplir con los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. En el mismo proveído ordenó la fijación en lista y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto correspondiente. De igual forma, se invitó a la academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, a fin de que rindieran su concepto. Finalmente, se comunicó de la iniciación del presente proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al Ministerio del Interior y de Justicia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA

A continuación se transcribe texto de la disposición parcialmente demandada, y se subrayan los apartes acusados.

“Artículo 136. Modificado L.446/98, art. 44. Caducidad de las acciones.

*2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse **en cualquier tiempo** por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.*

(...)”.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El ciudadano José Ignacio Arango Bernal demanda la expresión *“en cualquier tiempo”* del numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, por considerar que la misma desconoce el principio de Estado Social de Derecho (Artículo 1º C. P.), la obligación del Estado de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la obligación del Estado de proteger la vida, honra, bienes, creencias y derechos de las personas residentes en Colombia (Artículo 2º C. P.), los derechos fundamentales al debido proceso, (Artículo 29 C.P.) y al acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica (Artículo 229 C.P.).

En primer término, señala que el precepto demandado genera inseguridad jurídica y desconoce los derechos adquiridos y el principio de confianza legítima, consagrados en distintas disposiciones constitucionales.

También considera el actor, que es contrario al principio de Estado Social de derecho la existencia en el ordenamiento jurídico de una disposición que causa la perpetua zozobra de las personas a las cuales el Estado Colombiano ha reconocido mediante actos administrativos el derecho a percibir prestaciones periódicas. En su opinión tal indeterminación jurídica va en contravía de los valores de justicia y de orden justo reconocidos por el Preámbulo Constitucional. En su sentir *“permitir a la administración o al interesado demandar en cualquier tiempo los actos que reconocen prestaciones periódicas, no garantiza en nada los derechos de las personas, y deja en especial al ciudadano en una situación de indefensión constitucional constante, pues nunca sabrá a ciencia cierta si el derecho que se le ha reconocido, se encuentra ajustado a la ley que lo contempla”*.

Trascribe *in extenso* la sentencia C-835 de 2003, decisión que a su juicio constituye un precedente jurisprudencial sobre el tema, el cual debe seguirse en el presente caso.

Finalmente sostiene que el Congreso excedió su facultad legislativa contemplada en el artículo 89 de la Constitución, pues si bien el Legislador es autónomo para establecer la caducidad de las acciones tal libertad no puede convertirse en *“arbitrariedad, y menos en factor de inseguridad jurídica para los administrados que nunca verán resueltos sus asuntos de manera definitiva”*. En apoyo de esta tesis cita la sentencia C-115 de 1998.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

1- Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El ciudadano Germán Eduardo Quintero Rojas, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita se declare la exequibilidad de la disposición acusada.

Afirma el interviniente que la expresión demandada fue declarada exequible por medio de la sentencia C-1049 de 94, en la cual se estudiaron cargos similares a los formulados por el demandante y que por lo tanto la Corte debe estarse a lo resuelto en esa ocasión.

En su opinión aunque en la demanda objeto de estudio en el presente proceso aparentemente se formula un cargo nuevo, cual es la supuesta incompatibilidad de la disposición acusada con el artículo 89 de la Constitución, este cargo ya fue examinado por la Corte Constitucional en el fallo al que se ha hecho alusión.

2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Fernando Gómez Mejía interviene en representación del Ministerio del Interior y de Justicia, solicita se declare la exequibilidad de la expresión acusada.

Argumenta el interviniente que respecto de la disposición demandada existe cosa juzgada constitucional pues esta Corporación, por medio de la sentencia C-1049 de 2004, declaró exequible la expresión *en cualquier tiempo*, contenida en el numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo por los mismos cargos que en esta oportunidad se aducen contra dicho enunciado normativo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en el concepto No. 3691, solicita que la Corte declarar la existencia de cosa juzgada en relación con la sentencia C-1049 de 2004, mediante la cual se declaró la constitucionalidad de la expresión acusada.

Considera la Vista Fiscal que debido a la similitud existente entre los cargos analizados en aquella ocasión por la Corte Constitucional y los formulados en el presente proceso no hay lugar a hacer planteamiento alguno distinto a se declare la existencia de cosa juzgada constitucional.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra disposiciones que forman parte de una ley de la República.

Cosa juzgada constitucional.

La demanda de la referencia fue admitida el siete (07) de octubre de 2004, fecha en la que se encontraba en curso la demanda de constitucionalidad radicada bajo el número D-5168 cuyo objeto era, precisamente, la misma expresión acusada en este presente proceso.

Efectuado el estudio de constitucionalidad planteado en el expediente de la referencia, la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia C-1049 de 2004, declaró la exequibilidad de la expresión *“en cualquier tiempo”* contenida en el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

La Corte en esa oportunidad expresamente limitó los alcances de su decisión a los cargos analizados en la providencia, por lo tanto se produjo el fenómeno de la cosa juzgada relativa respecto de la expresión acusada, empero tales cargos son muy similares a los formulados en la demanda que ahora se examina e incluso existe una coincidencia casi total respecto de las disposiciones constitucionales que se

consideran infringidas en las dos ocasiones, esto es, los artículos 1, 2, 29 y 229 de la Carta Política. Sólo habría lugar a un nuevo pronunciamiento, entonces, si en la demanda que dio origen al presente proceso se formularan cargos distintos a los que fueron examinados en la sentencia C-1049 de 2004.

A primera vista parecería que habría lugar a estudiar la presunta vulneración, por parte de la expresión acusada, del artículo 89 de la Carta Política, disposición a la cual no se hizo referencia de manera expresa en la providencia anterior. Sin embargo, un análisis detenido de las razones invocadas por el demandante para justificar la supuesta violación de dicho precepto constitucional lleva a concluir que se trata de aspectos que si fueron considerados y debatidos de fondo al momento de declarar la exequibilidad del enunciado normativo en cuestión.

En efecto, a juicio del demandante la infracción del artículo 89 de la Constitución tiene origen en un pretendido exceso del Congreso de la República en el ejercicio de su potestad legislativa, pues dicho órgano al establecer y regular las acciones, recursos o procedimientos judiciales estaría obligado siempre a fijar un término de caducidad de los instrumentos procedimentales creados, aspecto que fue objeto de un extenso estudio en la sentencia C-1049 de 2004. A continuación se transcriben los apartes pertinentes de dicha providencia:

“En reiteradas ocasiones^[1], la Corte ha considerado que el Congreso de la República goza de libertad para configurar los procedimientos a través de los cuales se protegen los derechos de los ciudadanos y la integridad del ordenamiento jurídico, encontrando como límite el propio ordenamiento constitucional. En virtud de esta facultad puede fijar límites en el tiempo para alegar el reconocimiento de garantías o impugnar la juridicidad de ciertos actos^[2]. Esta Corporación también ha determinado el respecto, que *al establecer términos de caducidad para acciones contencioso administrativas de restablecimiento del derecho [entre otra], el legislador ejerció las competencias que le ha entregado la Constitución Política, sin desconocer el derecho de acceso a la administración de justicia, ni ninguno otro de la Carta*^[3].

En virtud de la libertad de configuración, dispuso el legislador en el artículo 136, como regla general, un término de caducidad de cuatro meses para las acciones de restablecimiento del derecho; y una excepción consistente en que para los actos que reconocen prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo, tanto por la administración como por los interesados, sin que haya lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.

Así, la **finalidad** perseguida por la norma es doble: brindarle la posibilidad a una persona, que viene recibiendo una prestación periódica, a que en cualquier tiempo demande ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la reliquidación de su pensión, cuando quiera que existan, por ejemplo, nuevos elementos de juicio o pruebas que le permitan reclamar su derecho; por otra, apunta a la salvaguarda del interés general, en especial, a defender el erario público, al brindarle asimismo a la administración la facultad para que, en cualquier tiempo, pueda demandar su propio acto ante los jueces competentes por cuanto se está ante la imposibilidad jurídica de revocarlos directamente cuando no ha obtenido el consentimiento del particular, salvo cuando se trate de la comisión de un delito.

La disposición acusada por tanto, establece un tratamiento idéntico entre la administración pública y los particulares en lo que concierne al acceso a la administración de justicia, por cuanto ambos pueden acudir, en cualquier tiempo, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el propósito del restablecimiento del derecho respecto de un acto

administrativo mediante el cual se reconoció una prestación periódica, pero la administración no recuperará las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. En este caso, por no haberse formulado un cargo de igualdad, la Corte no abordará el estudio relacionado con dicho trato legal. Por lo tanto, solo se abordará el estudio relacionado con los cargos propuestos y que aluden a la protección que el Estado debe acordarle a los derechos adquiridos, en virtud del artículo 2 Superior, por cuanto, en su opinión *“los derechos no son garantizados, puesto que permanecen en permanente zozobra, con una “espada de Damocles” imprescriptible sobre ellos”*, así como el relativo a determinar si la norma acusada se ajusta al debido proceso, y a los principios de buena fe y confianza legítima.

Contrario a lo que sostiene el demandante, la Corte considera que la intemporalidad que el legislador estableció en beneficio de la administración para demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo su propio acto de reconocimiento de prestaciones periódicas, no desconoce los deberes de protección del Estado por cuanto, (i) el Congreso cuenta con un amplio margen de discrecionalidad al momento de establecer los procedimientos judiciales; (ii) si bien la regla general es el establecimiento de términos de caducidad para el ejercicio de las acciones judiciales, nada obsta para que, en determinados casos específicos, se pueda consagrar excepciones en defensa del interés general; (iii) el ordenamiento jurídico no ampara derechos adquiridos en contra de la Constitución y la ley; (iv) la administración no puede directamente revocar el acto; y, (v) el afectado cuenta con todas las garantías procesales para defender su derecho.

Cabe recordar, que si bien la regla general es el establecimiento de términos de caducidad para ejercer las correspondientes acciones judiciales, por motivos de seguridad jurídica, pues como lo ha considerado esta Corporación *[Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que entendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio^[4]*, nada obsta para que en el ordenamiento jurídico, cuando quiera que se trate de defender intereses superiores de la comunidad, prevea el legislador que, en determinados casos, existan acciones cuyo ejercicio no se encuentra sometido a un término de caducidad.”

Así, por existir, en relación con la disposición parcialmente acusada sentencia que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional, en los términos del artículo 243 de la Constitución, se ordenará estarse a lo resulto en la sentencia C-1049 de 2004.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1049 de 2004 que declaró la exequibilidad de la expresión “*en cualquier tiempo*”, del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Presidente
ALFREDO BELTRAN SIERRA
Magistrado
MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado
JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado
RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado
MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado
HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado
ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado
CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada
MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

^[1] Ver entre otras las siguientes sentencias: C- 179 de 1995; C- 090 de 2002; C- 377 de 2002; C- 874 de 2003 y C- 1091 de 2003.

^[2] Sentencia C-781 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz

^[3] Sentencia C-351 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara

^[4] Sentencia C-351 de 1994 M.P. Hernando Herrera Vergara

Actualización: Pasto, Julio 1 de 2006
