

Sentencia C-1049/04

UNIDAD NORMATIVA-Integración

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia por cargos distintos

CADUCIDAD DE LA ACCION-Concepto

CADUCIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Legislador no desconoce el derecho de acceso a la administración de justicia cuando establece términos

CADUCIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Finalidad de la excepción señalada para los actos que reconocen prestaciones periódicas

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.

CADUCIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Intemporalidad de la administración para demandar sus propios actos de reconocimiento de prestaciones periódicas no desconoce los deberes de protección del Estado

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. Exceptuar una determinada acción del régimen general de la caducidad no vulnera por sí sola los deberes estatales de protección ni otras normas de la Constitución, a condición de que se trate de una medida justificada y razonable. La medida contemplada en el hoy numeral segundo del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, al disponer que la administración podrá demandar en cualquier tiempo los actos que reconozcan prestaciones

periódicas, es razonable y justificada, por cuanto el ordenamiento jurídico no puede amparar derechos adquiridos en contra de la Constitución y de la ley.

REVOCATORIA DE ACTO ADMINISTRATIVO QUE RECONOCE PRESTACION PERIODICA- Necesidad del consentimiento del particular afectado salvo que se trate de la comisión de un delito

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Alcance

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-No es absoluto

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Línea jurisprudencial

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA-Alcance

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Irradia a la actividad judicial

PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

El principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos legítimamente adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático.

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Facultad de la administración para demandar en cualquier tiempo actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas no vulnera principios de la buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica

La disposición acusada le otorga a la administración, la facultad de demandar “en cualquier tiempo” los actos administrativos mediante los cuales se reconozcan prestaciones periódicas, precisando que “no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”. Quiere ello decir, que la norma acusada, en cuanto le concede a la administración tal facultad, no vulnera los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, tal y como han sido entendidos por la Corte en múltiples fallos, por cuanto el legislador no está partiendo de la mala fe de los administrados, ni tampoco esta defraudando expectativas legítimas que a los mismos se les hubiesen creado. Se trata, simplemente de que ningún ciudadano puede esperar que, con el paso del tiempo, se regularice o se torne intocable una prestación económica que le ha sido otorgada en contra del ordenamiento jurídico y en deterioro del erario público.

Referencia: expedientes D-5168

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

Actor: José Gregorio Hernández Galindo

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., veintiséis (26) de octubre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, el ciudadano José Gregorio Hernández Galindo solicita a la Corte declarar la inexecutable de la expresión “en cualquier tiempo” del numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo.

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del seis (06) de mayo del corriente año, 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 al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Protección Social, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Caja Nacional de Previsión Social -CAJANAL-, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los Departamentos de Derecho Público de las Universidades Nacional, Andes, Javeriana, Rosario y Externado de Colombia, a fin de que rindieran su concepto. Finalmente, se comunicó de la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Presidente del Congreso.

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 ACUSADA

Se transcribe a continuación el texto del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo y se subraya la parte demandada.

“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 Gregorio Hernández Galindo demanda la expresión “en cualquier tiempo” del numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, por considerar que la misma desconoce los principios del debido proceso (Artículo 29 C.P.), acceso a la administración de justicia y seguridad jurídica (Artículo 229 C.P.), el postulado de Estado Social de Derecho (Artículo 1º C.P.) y la obligación del Estado de proteger la vida, honra, bienes, creencias y derechos de las personas residentes en Colombia (Artículo 2º C.P.).

En primer término, señala que el precepto demandado consagra una excepción a la regla general, según la cual la acción de nulidad y restablecimiento del derecho caduca en 4 meses para los particulares y, en 2 años para las entidades públicas. Explica que tal excepción consiste en que la disposición acusada establece que cuando se demanden actos que reconozcan prestaciones periódicas la acción podrá proponerse en cualquier tiempo por la administración y el particular.

Ahora bien, aclara que si bien la facultad para demandar se establece tanto para el particular como para la Administración, para el primero “puede existir el interés legítimo en que se revise judicialmente su prestación periódica por haberle sido mal liquidada o por existir elementos nuevos que le permitan reclamar en cuanto a derechos que le son desconocidos por la administración...”.

En su sentir, permitir que la Administración pueda demandar en cualquier tiempo es aceptar que la acción no prescriba o caduque, lo cual implica “una pérdida total de la seguridad jurídica y una carencia evidente y total de certidumbre en lo que atañe a los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas en cabeza de una persona, el postulado de la buena fe (Art. 83 C.P.), el principio de confianza legítima y la estabilidad de las decisiones administrativas que resuelven sobre asunto tan importante para una persona como el reconocimiento de su pensión de jubilación...”.

Considera que si bien podría pensarse que la disposición acusada persigue un fin “loable”, en la medida en que procura la defensa del tesoro público, el perjuicio que causa a las personas cuya pensión fue reconocida y están sujetos permanentemente a su invalidación judicial es más grave frente al beneficio “muy relativo a favor del interés colectivo”. En efecto, afirma que la norma permite la negligencia de los agentes estatales, por cuanto éstos están obligados a actuar dentro del término de caducidad “sin que el recuerdo tardío acerca de posibles irregularidades cometidas por la propia administración perturba después de transcurrido el tiempo y de manera indefinida los derechos consolidados de personas de buena fe.”

De otra parte, advierte que la norma demandada se asemeja, en lo concerniente a la intemporalidad de la acción, al artículo 20 de la Ley 797 de 2003 que establecía que la revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública podría efectuarse en cualquier tiempo.

Explica que la expresión “en cualquier tiempo” del mencionado artículo fue declarado

inexequible por la Corte en la sentencia C-835 de 2003, de la cual cita los apartes relevantes. A su juicio, existe un antecedente jurisprudencial claro sobre el tema y, por tal razón la expresión acusada debería declararse inexequible “al menos en lo que respecta a la administración”, en los mismos términos que se efectuó en la providencia citada.

Finalmente, aclara que a pesar de que la Corte mediante sentencia C-108 de 1994 declaró exequible el inciso 3º del artículo 136 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989 (Código Contencioso Administrativo), a su juicio, en el presente caso no se puede predicar la existencia de la cosa juzgada constitucional por dos razones: “a) el texto normativo ha cambiado, en virtud de la Ley 446 de 1998, art. 44 (posterior a dicho fallo), y por tanto no estamos hablando de la misma disposición. b) La razón de inconstitucionalidad entonces examinada por la Corte era la posible vulneración del derecho a la igualdad, aquí no invocado, y en relación con un aspecto diferente planteado en esta demanda”.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Protección Social.

El ciudadano Jorge Ernesto Angarita Rodríguez, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y de Apoyo Legislativo del Ministerio de la Protección Social, interviene en el presente proceso y solicita que se declare la exequibilidad de la disposición acusada. En su sentir no le asiste razón al accionante, pues señala que la norma demandada “lejos de violentar el debido proceso y crear incertidumbre jurídica, lo que hace es realizar el principio del debido proceso y el acceso a la justicia”.

En primer término aclara que la presente demanda no se asemeja a aquella estudiada por la Corte en la sentencia C-835 de 2003 citada por el accionante. Lo anterior por cuanto, en aquella oportunidad, esta Corporación se refirió a la revocatoria de actos de carácter particular y concreto que podía producir la administración sin el consentimiento del afectado e hizo referencia a la necesidad de que existiera un término de caducidad para intentar la acción de revisión contra actos que habían hecho tránsito a cosa juzgada, en lo relativo al reconocimiento de prestaciones periódicas.

Indica que la disposición acusada garantiza el debido proceso pues “la consecuencia de imponer un término de caducidad frente a un derecho que no prescribe, lo convertiría en un derecho meramente formal, un simple dicho inaplicable en la realidad, lo cual lleva al absurdo de admitir la imprescriptibilidad de un derecho que no se puede hacer efectivo por la vía judicial...”.

En su sentir, la disposición acusada pretende eliminar un acto ilegal, que, además de desconocer el orden jurídico, vulnera un derecho o causa un perjuicio con ocasión al pago de una obligación periódica. Señala que, en todo caso, la norma acusada respeta a los particulares que han obrado de buena fe.

Por último advierte que el inciso tercero del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989, fue declarado exequible por la Corte, mediante Sentencia C-108 de 1994. Indica que en esa oportunidad la Corte explicó por qué la intemporalidad consagrada en la norma se adecua a

los principios Superiores. Fundamentándose en el hecho de que la cosa juzgada constitucional opera sobre el contenido normativo de los preceptos legales, plantea el posible rechazo de la presente demanda y por ende, la eventual inhibición.

2. Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Fernando Gómez Mejía, Director del Ordenamiento Jurídico del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en el presente proceso con el fin de defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

En primer término advierte que el numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, desde su expedición, ha sido objeto de modificaciones en su redacción.

Primero, por medio del artículo 23 del Decreto 2304 de 1989 y, posteriormente, por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. No obstante, aclara que, respecto a la expresión “cualquier tiempo”, no ha existido alteración alguna, conforme se deduce de la comparación del contenido original de la norma y sus anteriores modificaciones.

Así mismo, señala que en relación con la expresión demandada, la Corte se pronunció mediante sentencias C-108 de 1994, C-351 de 1994 y C-339 de 1996, al declarar exequible el inciso 3º del texto subrogado por el Decreto Extraordinario 2304 de 1989, el cual coincide, en lo pertinente, con el aparte normativo demandado, según la modificación por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, y por tal razón, aduce que habrá que estarse a lo resuelto en las respectivas sentencias.

En síntesis, manifiesta que sobre la disposición acusada ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues en la medida en que no ha habido alteración alguna a su contenido normativo, no es procedente un nuevo pronunciamiento.

3. 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.

Al igual que la mayoría de los demás intervinientes, considera que, contrario a lo que plantea el actor, en el presente caso existe cosa juzgada constitucional. Al respecto señala que el hecho de que se puedan demandar en cualquier tiempo los actos que reconozcan prestaciones periódicas, tal y como lo dispone el artículo 136 del C.C.A., ya fue objeto de estudio por esta Corporación en la sentencia C-108 de 1994, en la cual se declaró la exequibilidad. No obstante, aduce que aún no ha sido objeto de estudio el aparte en virtud del cual se extendió a los particulares la ausencia de caducidad respecto de los actos administrativos en mención.

Advierte que a pesar de que la disposición acusada ha sido objeto de distintas modificaciones, no se ha alterado la voluntad del legislador, pues si bien su forma cambió su contenido sustancial es el mismo. Así mismo aduce que, en la medida en que la Corte no determinó los efectos de su decisión, en la sentencia C-108 de 1994, debe operar la presunción de control integral y, en tal sentido, habrá que estarse a lo resuelto en la misma.

Sin embargo sostiene que de no determinarse la existencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional, habrá que declarar su exequibilidad, pues, en su sentir, la disposición acusada lejos de desconocer el principio de seguridad jurídica y el debido proceso, los garantiza.

Explica que en el caso de la sentencia C-835 de 2003 se consideró que el artículo 20 de la Ley 797 de 2002 desconocía principios tales como el debido proceso, la confianza legítima, toda vez que esta disposición contemplaba la intemporalidad de la acción únicamente para el ejercicio de la administración, contrario a lo que ocurre con el artículo 136 del C.C.A. que la dispone tanto para el beneficiario de la prestación como para la administración. Así mismo, indica que el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 se refiere a la acción de revisión de sentencias judiciales que tienen valor de cosa juzgada, mientras que la norma acusada se refiere a acciones contenciosas contra actos administrativos.

En su sentir la posibilidad que tiene la administración de demandar sus propios actos es una consecuencia del principio de inmutabilidad de los actos administrativos que reconocen derechos subjetivos, pues ante la imposibilidad de revocarlos, la administración debe demandarlos ante la jurisdicción respectiva, manteniendo inalterables los derechos discutidos hasta que el juez, con la debida intervención del particular y agotadas las formas propias del juicio, decida sobre la legalidad del acto. Explica que en ambos casos - revocatoria directa y acción judicial-, la supresión del acto puede operar en cualquier tiempo sin que ello contraría norma o principio alguno constitucional.

A su juicio, ante una irregularidad relacionada con el derecho a percibir una prestación de manera periódica, debe existir un mecanismo de control judicial que impida que esa prestación que deviene en antijurídica se siga generando periódicamente, en detrimento del tesoro público, en la mayoría de los casos. En tal sentido indica que, no tendría sentido, si se siguiera la regla general de los cuatro meses de la caducidad de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que detectada la ilegalidad de la prestación, ésta tuviera que seguirse pagando, impidiendo que un juez restablezca el ordenamiento jurídico y las finanzas públicas. Por lo anterior, afirma que se justifica la existencia del artículo 136 del Código Contencioso, en la medida en que desarrolla principios constitucionales tales como el estado social de derecho y la prevalencia del interés general.

Advierte que el Estado, frente a la ilegalidad, no sólo puede sino que debe iniciar las acciones para corregir dicha situación, protegiendo únicamente las prestaciones que han sido concedidas con arreglo a derecho. En este orden de ideas, señala que “se haría nugatorio y hasta cómplice, el hecho de tener conocimiento de una irregularidad de esta entidad y no tener herramientas judiciales para evitar el continuo detrimento del patrimonio público en perjuicio de toda la comunidad”.

Aclara que tanto al particular como a la administración debe garantizársele el debido proceso y los demás derechos fundamentales al debido proceso y la seguridad jurídica por medio de dos mecanismos:

“ I) La imposibilidad de revocar actos de carácter particular y concreto sin el consentimiento expreso y previo del beneficiario.

II) La necesidad de acudir en sede judicial, para que el juez natural, una vez observadas

todas las formas propias del juicio, decida sobre la legalidad o no del acto en cuestión”.

Explica que con las anteriores dos garantías se alivia la posible tensión que pudiera existir en este caso, entre la prevalencia del interés general, frente a los derechos de los particulares.

Además anota que no se limita el acceso de las personas a la administración de justicia, por el contrario, el precepto demandado otorga herramientas que permiten el mantenimiento o restablecimiento del ordenamiento jurídico.

En suma precisa que el artículo 136 del Código Contencioso Administrativo garantiza el principio de la prevalencia del interés general sobre el particular, mantiene la vigencia del ordenamiento jurídico y propende la efectividad de los derechos fundamentales al debido proceso, seguridad jurídica y acceso a la administración de justicia.

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

El ciudadano Carlos Arturo Orjuela Góngora interviene en el presente proceso, a fin de sustentar la inconstitucionalidad de la disposición acusada, por compartir los mismos criterios del actor.

Al respecto explica que de la lectura del artículo 136 del C.C.A. se deduce un trato generoso y flexible para la Administración. Quiere decir lo anterior que la administración, tratándose de prestaciones periódicas (como las pensiones) goza de un término más extenso para demandar sus propios actos, en lo que atañe al reconocimiento de esta clase de derechos.

El interviniente comparte lo afirmado por el demandante en el sentido de que dos años son suficientes para que la administración realice una cuidadosa revisión de esos actos y decida si es necesario demandarlos o no. Extender dicho término “redunda en un estado de inseguridad e incertidumbre en un terreno tan delicado como es el de las pensiones, que son -desde un ángulo filosófico y jurídico-, los estipendios con los cuales quienes ya han cumplido una larga jornada de servicios al Estado, disponen para mantener una vida decorosa, o lo que es lo mismo, una subsistencia digna”.

Coincide con el actor, en cuanto al posible desconocimiento del postulado de estado de derecho y el principio de la buena fe.

Aduce que si bien es plausible la protección del tesoro público, no se justifica que el Estado cuestione nuevamente la existencia de derechos que, luego de trámites largos y dispendiosos, la propia Administración ha considerado como razonable y justos, máxime tratándose de derechos adquiridos.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

La Vista Fiscal, en el concepto rendido ante esta Corporación, solicita se declare la exequibilidad de la expresión “en cualquier tiempo” del numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, por considerar que se ajusta a la Constitución Política.

En primer término, hace referencia a la figura de la caducidad de la acción mediante la cual se garantiza que los procesos y controversias terminen definitivamente y que se respeten el principio de la seguridad jurídica, los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas

consolidadas. Sin embargo, advierte que existen casos que por su especialidad ameritan que se establezcan excepciones a la regla general de la caducidad, permitiendo que el derecho de acción que tienen tanto la administración como los particulares sea intemporal.

En tal sentido, considera que el objeto de la actividad de la administración pública es la satisfacción del interés general y la realización de los fines del Estado, para lo cual puede valerse de instrumentos que constituyen prerrogativas en su favor, tales como la consagrada en la disposición cuestionada. Así pues, señala que, en aras de proteger el interés general y asegurar la vigencia de un orden justo, la norma demandada consagra el poder demandar en cualquier momento un acto que desde su nacimiento fue ilegal e impedir que el simple transcurso del tiempo purifique una situación injusta.

En el mismo sentido, manifiesta que la facultad intemporal de la administración no vulnera los derechos adquiridos, toda vez que para que exista la obligación de garantizar un derecho es preciso que éste se haya adquirido con arreglo a las leyes. Indica que un derecho subjetivo cuando tiene por sustento la violación del ordenamiento jurídico, no merece protección.

De otra parte, argumenta que la disposición acusada no representa un capricho del legislador, sino la respuesta a un fenómeno irregular que en la realidad presenta el manejo no transparente de las prestaciones periódicas, en especial las pensiones, por parte tanto de los servidores públicos como los particulares.

Así pues, manifiesta que la norma demandada resulta proporcional y razonable, en la medida en que existe una correspondencia entre el objeto perseguido, cual es, proteger el interés general y de asegurar la vigencia de un orden justo, y la medida adoptada para tal efecto -facultad de la administración para demandar en cualquier tiempo ese tipo de actos ilegales-

Además, considera que el precepto demandado no desconoce el principio de la confianza legítima, en la medida en que protege a las personas de buena fe que puedan resultar afectadas con la nulidad de los actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas, por cuanto prohíbe recuperar las prestaciones que les fueron pagadas.

Sostiene que, teniendo en cuenta que los efectos de los actos administrativos que reconocen prestaciones periódicas se extienden en el tiempo, ya sea de manera transitoria o permanente, mientras tales efectos se producen nada le impide a la Administración controvertir ante la jurisdicción contenciosa el acto administrativo que los genera, cuando éste se expidió con desconocimiento del ordenamiento superior o desaparecieron sus fundamentos de hecho. Aduce que la sentencia C-108 de 1994 debe tenerse en cuenta como antecedente jurisprudencial sobre la materia objeto de estudio.

Por todo lo anterior, el Procurador General de la Nación reitera que la expresión “en cualquier tiempo” no vulnera los artículos 1º, 2º y 83 de la Constitución. Advierte que en lo relacionado con la posible violación de los artículos 29 y 229 de la Constitución Política que consagra respectivamente, los derechos al debido proceso y al acceso a la Administración de Justicia, el demandante no formuló cargo alguno.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

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.

2. Asunto previo. Integración de unidad normativa.

Aunque el cargo de la demanda se dirige exclusivamente contra la expresión “en cualquier tiempo”, considera la Corte, que en este caso para el análisis de los cargos planteados, no puede limitarse a tomar en consideración, de manera aislada, el enunciado invocado en este caso por el demandante, sino que es preciso situarlo en el contexto determinado al que alude la demanda, y que será el objeto del respectivo control de constitucionalidad. Quiere ello decir que, en el presente asunto, la Corte estima necesario realizar integración normativa con la expresión “por la administración”, dado que es a ésta de manera específica que se dirigen los cargos planteados en la demanda, vale decir, las expresiones legales acusadas constituyen tan solo uno de los sujetos que integran la figura procesal de la intemporalidad de la acción judicial, y lo que se considera violatorio de la Constitución es la intemporalidad solo respecto de la administración para demandar sus propios actos en caso de prestaciones periódicas.

3. Problema jurídico que debe resolver la Corte.

El ciudadano José Gregorio Hernández Galindo solicita a la Corte “que las señaladas palabras “en cualquier tiempo”, del numeral 2 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, sean declaradas inexecutable, al menos en lo que respecta a la administración”, por cuanto considera que las mismas vulneran los artículos 1, 2, 29, 83 y 229 constitucionales.

Considera el demandante, que al permitirse que la administración pueda demandar en cualquier tiempo los actos que reconozcan prestaciones periódicas, se consagra una acción sin prescripción o caducidad que implica una pérdida de seguridad jurídica no justificada, y de incertidumbre en el interesado en lo que atañe a los derechos adquiridos, las situaciones jurídicas consolidadas, el postulado de la buena fe, el principio de confianza legítima y la estabilidad de las decisiones administrativas. Considera además, que aunque la norma puede buscar un propósito loable como reivindicar la intangibilidad del tesoro público, resulta abiertamente irracional y desproporcionada. Aduce también que, sobre la base de la intemporalidad contemplada en el precepto impugnado, a favor de la administración, no hay derechos adquiridos desde el punto de vista material sino formal, pues jamás terminan de radicarse en cabeza de las personas.

Algunos intervinientes consideran que la Corte debe limitarse en este caso a declarar estarse a lo resuelto en las sentencias C- 108 de 1994, C- 351 de 1994 y C- 339 de 1996; otros

agregan que no son de recibo las comparaciones que establece el demandante entre el presente caso y lo resuelto en sentencia C- 835 de 2003, por cuanto no se trata de analizar la figura de la revocatoria directa de los actos administrativos sin el consentimiento expreso del afectado, ni de reglamentar la procedencia de la acción de revisión contra decisiones judiciales referentes al reconocimiento de pensiones; y finalmente, unos intervinientes sostienen que, debido a la inmutabilidad de los actos administrativos que reconocen derechos subjetivos, la Administración debe acudir a la vía jurisdiccional para que, mediante la acción de lesividad un juez, previo el agotamiento de un proceso, retire del mundo jurídico el acto ilegal. De tal suerte que, la facultad de que dispone la Administración para demandar, en cualquier tiempo, sus propios actos no contraría la seguridad jurídica ni los principios fundantes del Estado Social de Derecho. Agregan que, la disposición legal se encamina a evitar que se sigan pagando cuantiosas pensiones que fueron reconocidas de manera fraudulenta, en desmedro del patrimonio público.

De todas maneras los intervinientes consideran en últimas que la Corte debe declarar la exequibilidad de las expresiones acusadas, salvo la Academia Colombiana de Jurisprudencia que coadyuva la demanda.

La Vista Fiscal, por su parte, solicita a la Corte declarar exequible la expresión acusada por cuanto en el ordenamiento jurídico colombiano existen otros casos en que el legislador ha decidido exceptuar la regla de la caducidad de las acciones con el propósito de mantener el interés general y asegurar la vigencia de un orden social justo. Agrega que no se pueden salvaguardar derechos que han sido adquiridos violando la ley por cuanto “sería un incentivo para la corrupción pues para nadie es un secreto que precisamente las prestaciones periódicas, principalmente las pensiones, han sido objeto de manejos no transparentes tanto por parte de los servidores públicos como de los particulares, luego la disposición acusada no fue el producto del capricho del legislador, sino la respuesta a un fenómeno irregular que la realidad ha venido mostrando”.

En este orden de ideas, corresponde a la Corte determinar previamente, si le asiste o no razón a algunos intervinientes, quienes sostienen que en el presente asunto ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. De llegar a ser negativa la respuesta, la Sala examinará si el no establecimiento de un término de caducidad para que la administración pueda demandar ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la nulidad de sus actos mediante los cuales se reconocen prestaciones periódicas, vulnera o no el deber que tiene el Estado de proteger los derechos de los ciudadanos, igualmente si se viola el debido proceso así como los derechos adquiridos y los principios de buena fe y confianza legítima.

4. Inexistencia del fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

El actual artículo 136 del Código Contencioso Administrativo ha sido objeto de diversas reformas legales, razón por la cual la Corte considera necesario mencionarlas, para ir analizando los diversos fallos proferidos por la Corte, al respecto del inciso tercero original, hoy numeral segundo del que forma parte la expresión ahora demandada.

Así pues, el artículo 136 original del Decreto 01 de 1984, por el cual se reforma el Código

Contencioso Administrativo, rezaba:

"Caducidad de las acciones. La nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto o después de su publicación, si necesita de este requisito para entrar a regir.

La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses contados a partir del día de la publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto, según el caso. Si el demandante es una entidad pública, la caducidad será de dos (2) años.

Sin embargo, cuando se demanden actos que reconozcan prestaciones periódicas la acción podrá proponerse en cualquier tiempo, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. (negrillas agregadas).

La de reparación directa y cumplimiento y la de definición de competencias caducarán al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir de la producción del acto o hecho.

La acción sobre los actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo.

Las de nulidad y de restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos, proferidos por el Incora, caducarán en dos (2) años contados desde la publicación cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos.

Las relativas a contratos caducarán a los dos (2) años de expedidos los actos u ocurridos los hechos que den lugar a ella.

Los actos separables distintos del de adjudicación de una licitación sólo serán impugnables jurisdiccionalmente una vez terminado o liquidado el contrato.

La acción electoral caducará en veinte (20) días contados a partir del siguiente a aquel en el que se verifique el acto por medio del cual se declara la elección o se expida el nombramiento".

Posteriormente, el art. 23 del Decreto Extraordinario núm. 2304 de 1989 subrogó el artículo 136 del C.C.A., en los siguientes términos:

"Artículo 136. Subrogado D.E. 2304 /89, art.23. Caducidad de las Acciones. La de nulidad absoluta podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso. Si el demandante es una entidad pública la caducidad será de dos (2) años. Si se demanda un acto presunto, el término de caducidad será de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente a aquél en que se configure el silencio negativo.

Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe. (negrillas agregadas).

La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajos públicos.

La de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -Incora-, caducarán en dos (2) años, contados desde la publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria en los demás casos.

Las relativas a contratos caducarán en dos (2) años de ocurridos los motivos de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento”.

Pues bien, la expresión “en cualquier tiempo”, del inciso tercero del citado artículo, fue demandada ante la Corte por el cargo consistente en que se estaría violando el derecho a la igualdad por cuanto se permite demandar en cualquier tiempo solo los actos que reconocen prestaciones periódicas, pero no prevé la posibilidad de demandar en cualquier tiempo los actos que niegan tales prestaciones. Se aduce un trato procesal discriminatorio entre la consagración de la posibilidad de un particular de demandar dentro de los cuatro meses, en acción de nulidad y restablecimiento, el acto administrativo mediante el cual se le negó el reconocimiento de una pensión, y la inexistencia de un término de caducidad cuando la situación es la contraria. En la sentencia C- 108 de 1994, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, la Corte consideró que lo que juzga el actor censurable de la norma no es propiamente lo que dice, sino lo que dejó de decir, omisión en que incurrió el legislador al no haberle dado expresamente a los actos que niegan el reconocimiento de prestaciones periódicas el mismo tratamiento procesal que el Código Contencioso Administrativo contempló para los actos que sí las reconocen. En esta sentencia, se declaró exequible el inciso tercero del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989, “en los términos del presente fallo. Para resolver el cargo propuesto, la Corte realizó algunas consideraciones en lo que concierne a los derechos fundamentales de los trabajadores en materia de prestaciones sociales y se pronunció sobre la igualdad respecto de la administración en los siguientes términos:

“Considera la Corporación que la norma que es materia del examen de constitucionalidad se refiere al acto administrativo que afecta a la entidad en lo concerniente al reconocimiento de prestaciones periódicas que benefician a un particular o servidor del Estado. En esta situación, es procedente la demanda en cualquier tiempo, por parte de aquella, a fin de obtener la nulidad de la correspondiente providencia del reconocimiento decretado sin sujeción a los ordenamientos superiores.

Es bien sabido como los actos creadores de situaciones jurídicas individuales, como son los que versan sobre reconocimientos periódicos en materia de prestaciones, no pueden ser revocados por la misma administración en forma directa, sin el consentimiento expreso y escrito de su titular. Por ello el instrumento jurídico con que cuenta la respectiva entidad para obtener la nulidad de dicho acto, es la demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en cualquier tiempo, en la forma indicada en el precepto demandado. (subrayado fuera de texto).

Más adelante, en la misma providencia, la Corte consideró en relación con el tratamiento distinto que el legislador previó en materia de caducidad de las acciones procesales exclusivamente entre los particulares. En palabras de esta Corporación:

“De otro lado, debe tenerse en cuenta que como en tratándose de prestaciones periódicas se configura la prescripción trienal, en relación con las mismas, ello no obsta para que la persona a quien se le ha negado el reconocimiento de estas pueda promover con posterioridad al vencimiento del término del ejercicio de la acción de restablecimiento del derecho, nuevamente una reclamación de carácter administrativo a la misma entidad oficial tendiente a obtener el reconocimiento de su prestación periódica y obtener un pronunciamiento de la respectiva administración, agotando la vía gubernativa para que en caso de negativa pueda ejercer la acción correspondiente, ya que lo que prescribe en esta materia no es el derecho sino las mesadas correspondientes en forma trienal.

De todo lo anterior se deduce que lo que el demandante aspira es que la norma demandada según la cual “los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo”, se extienda también para los efectos de ejercer la acción en forma intemporal a todas las personas a quienes se les negó el derecho reclamado que versa sobre prestaciones periódicas, lo que no es materia de una decisión de inexecutable y más aún, cuando para estas existe la acción de restablecimiento del derecho dentro de los cuatro meses, en la forma indicada, que es la que rige en relación con todas las personas a quienes no solamente se les ha desconocido el reconocimiento de prestaciones periódicas, sino cualquier derecho particular, razón por la cual considera la Corte que no se quebranta el principio de la igualdad ni ninguno de los preceptos constitucionales invocados.

En este orden de ideas, la Corte examinó la disposición legal por violación del derecho a la igualdad estableciendo una comparación entre el tratamiento que el legislador le acordó, por un lado, a un particular cuya prestación le fue negada, disponiendo de cuatro meses para entablar la correspondiente acción de nulidad y restablecimiento del derecho; por otro, a la administración y a la persona cuyo derecho sí fue reconocido, quienes pueden acudir, en cualquier tiempo, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el propósito de que se deje sin efectos, según el caso, el respectivo acto o el mismo resulte modificado. De igual manera, esta Corporación, como se indicó, analizó la norma legal a la luz de los derechos de los trabajadores.

Más adelante, se demandó la expresión “los actos que reconozcan prestaciones periódicas” contenida en el inciso tercero del mismo artículo citado. Mediante sentencia C- 351 de 1994, con ponencia del Magistrado Hernando Herrera Vergara, la Corte declaró que respecto de la expresión demandada del inciso tercero se habían planteado unos cargos idénticos a aquellos que fueron analizados en sentencia C- 108 de 1994, y en consecuencia declaró “Estese a lo resuelto en sentencia C-108 de marzo 10 de 1994 que declaró executable, en lo demandado, el inciso tercero del artículo 136 del Decreto Ley 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989 (Código Contencioso Administrativo).”

Por último, el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, modificó nuevamente el texto del artículo 136 del C.C.A., en los siguientes términos:

“Artículo 136. Caducidad de las acciones.

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.
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. (negrillas fuera de texto).
3. La acción sobre los actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo
4. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Agraria, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, caducará en dos (2) años, contados desde el día siguiente al de su publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria, en los demás casos. Para los terceros, el término de caducidad se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.
5. La acción de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos deberá interponerse dentro de los quince (15) días, contados a partir del día siguiente de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente a la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.
6. La acción de expropiación de un inmueble agrario deberá presentarse por el Incora dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la resolución que ordene adelantar la expropiación.
7. Cuando una persona de derecho público demande su propio acto la caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su expedición.
8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.
9. La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad.
10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;

c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;

d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar;

e) La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento. En ejercicio de esta acción se dará estricto cumplimiento al artículo 22 de la Ley “por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.”

f) La nulidad relativa del contrato, deberá ser alegada por las partes dentro de los dos (2) años, contados a partir de su perfeccionamiento.

11. La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de cinco (5) años, contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por la respectiva decisión judicial.

12. La acción electoral caducará en veinte (20) días, contados a partir del siguiente a aquél en el cual se notifique legalmente el acto por medio del cual se declara la elección o se haya expedido el nombramiento de cuya nulidad se trata. Frente a los actos de confirmación, el término de caducidad de la acción se contará a partir del día siguiente a la fecha en la cual se confirme la designación o nombramiento.

Parágrafo 1º. Cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables la acción no caducará.

Parágrafo 2º. Los actos de extinción del dominio de bienes distintos a los regulados por la Ley Agraria deberán ser demandados dentro de los mismos término señalado para éstos”.

Ahora, se demanda la expresión “en cualquier tiempo” del numeral segundo del artículo 136 del C.C.A., aduciéndose violación a los artículos 1, 2, 29, 83 y 229 de la Constitución. Por lo tanto puede concluirse, que en este caso no ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, pues si bien la evolución legislativa del inciso tercero, hoy numeral segundo, del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo nos muestra que pudo haberse conservado una similitud respecto del contenido normativo en cuanto a la intemporalidad para interponer la acción contra actos que reconozcan prestaciones periódicas, de todas maneras la decisión contenida en la sentencias C- 108 de 1994, evidencia una cosa juzgada relativa. Y, la Corte no ha examinado, hasta el momento, la constitucionalidad de la citada norma legal frente a los cargos planteados en la demanda que nos ocupa.

5. Examen material de la expresión acusada.

El segundo numeral del artículo 136 del C.C.A. contiene una regla general según la cual, la acción de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Y, consagra una excepción a dicha regla, en cuanto que, 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.

Al respecto de la caducidad, cabe recordar que es una institución jurídica que limita en el tiempo el ejercicio de una acción, independientemente de consideraciones que no sean solo el transcurso del tiempo. Entonces, para que el fenómeno de la caducidad se de, solo bastan dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción¹. Al respecto, esta Corporación en Sentencia C-378 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz consideró, que la caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenece inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlos. Dichos plazos constituyen entonces, una garantía para la seguridad jurídica y el interés. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quine estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado.

En reiteradas ocasiones², 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 actos³. 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 Carta⁴.

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 litigio⁵, 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.

Al respecto, basta mencionar las acciones de simple nulidad, de extinción de dominio y las populares. En relación con estas últimas, la Corte en Sentencia C- 215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano, declaró la inexecutable del término de caducidad de cinco años que el legislador había fijado para el ejercicio de las acciones populares. En palabras de esta Corporación:

“Es evidente que no se trata de la protección de meros derechos subjetivos o intereses particulares, sino que la acción popular versa sobre cuestiones de tal entidad, que su vulneración pone en peligro o ataca bienes tan valiosos para la sociedad, como la vida, la salud, el ambiente sano, el equilibrio ecológico, la seguridad, patrimonio y moralidad pública no de una persona, sino de toda una colectividad. A diferencia de las acciones individuales, cuyo ejercicio radica en cabeza de un sujeto que bien puede decidir instaurarlas o no, la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para una pluralidad de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, tienen el mismo derecho a ejercer dicha acción judicial. Mientras subsista la vulneración a un derecho o interés colectivo y exista la posibilidad de volver las cosas al estado anterior para hacer cesar esa violación, cualquiera de los miembros del grupo social debe tener la oportunidad de acudir a la justicia, para obtener esa protección. De igual manera, la conducta de quienes han actuado en perjuicio de intereses y derechos colectivos no puede quedarse sin sanción.” (subrayado fuera de texto).

También, en Sentencia C-115 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara, al declarar la executable de la expresión [La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años contados a partir del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa, contenida en el inciso cuarto del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, la Corte consideró lo siguiente:

“Con fundamento en el título de la ley, y según se deduce del contenido del párrafo transcrito, es claro que en el presente caso, se trata de una ley especial para situaciones diferentes que imponen una serie de requisitos especiales “para los efectos de la presente ley (...)”, es decir, “respecto de aquellos casos de violaciones de los derechos humanos que se hayan declarado o llegaren a declararse en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos”, tales como la existencia de una decisión previa, escrita y expresa del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la que se concluya respecto de un caso concreto que el Estado Colombiano ha incurrido en una violación de derechos humanos y se establezca que deben indemnizarse los correspondientes perjuicios, así como el concepto previo favorable de un Comité constituido

por distintas autoridades.

Estos requisitos denotan un tratamiento diferenciado, objetiva y razonablemente justificado por la naturaleza y contenido de la misma ley, en cuanto se ocupa de proteger especialmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos, declaradas en decisiones expresas de los órganos internacionales de derechos humanos, mediante la respectiva indemnización de perjuicios. En estos casos, a diferencia de aquellos que quedarían comprendidos dentro del precepto demandado (artículo 136 del CCA.), no opera el fenómeno de la caducidad, por tratarse de situaciones distintas que ameritan un tratamiento diferenciado, que no implica la violación del principio constitucional de la igualdad.” (negrillas y subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, exceptuar una determinada acción del régimen general de la caducidad no vulnera por sí sola los deberes estatales de protección ni otras normas de la Constitución, a condición de que se trate de una medida justificada y razonable.

Al respecto cabe señalar, que la medida contemplada en el hoy numeral segundo del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, al disponer que la administración podrá demandar en cualquier tiempo los actos que reconozcan prestaciones periódicas, es razonable y justificada, por cuanto el ordenamiento jurídico no puede amparar derechos adquiridos en contra de la Constitución y de la ley. Sobre el particular, la Corte se ha pronunciado en varios fallos, siguiendo una clara línea jurisprudencial. Así, en sentencia T-336 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, el juez constitucional tajantemente afirmó que “...la circunstancia expuesta indica que el alegado derecho subjetivo, en cuanto tiene por sustento la violación de la ley, no merece protección. El orden jurídico no se la brinda, pues nunca lo ilícito genera derechos”. En igual sentido, en sentencia C-374 de 1997, con ponencia del mismo Magistrado, esta Corporación consideró lo siguiente:

“No solamente se ha prohibido, de manera perentoria, que hacia el futuro se incrementen los patrimonios personales de las personas sometidas al orden constitucional colombiano por la vía de las modalidades ilícitas, sino que se ha ordenado, en el más alto nivel de la juridicidad, que las autoridades estatales persigan las fortunas que a ese título ya se habían obtenido, inclusive antes de entrar a regir la Carta Política. Y eso es así porque, a la luz de la Constitución de 1886, los comportamientos que hoy describe la norma citada tampoco generaban derecho alguno, como quiera que el artículo 30 de esa codificación sólo garantizaba la propiedad y los demás derechos adquiridos “con justo título, con arreglo a las leyes civiles”, de tal manera que cuando, con base en cualquiera de los delitos que el artículo 2 de la Ley examinada, una persona creyó adquirir el derecho de propiedad sobre un bien o grupo de bienes, ya sabía, antes de la existencia del artículo 34 de la Constitución de 1991, sobre el carácter ilegítimo de su pretendido derecho y acerca de que él, ante el Estado colombiano, carecía de toda protección. (subrayado fuera de texto).

(...)

“El derecho de propiedad que la Constitución garantiza en su artículo 58 es el adquirido de manera lícita, ajustada a las exigencias de la ley, sin daño ni ofensa a los particulares ni al Estado y dentro de los límites que impone la moral social. Nadie puede exigir garantía ni respeto a su propiedad cuando el título que ostenta está viciado, ya que, si contraría los

postulados mínimos, jurídicos y éticos, que la sociedad proclama, el dominio y sus componentes esenciales carecen de legitimidad.” (subrayado fuera de texto).

Posteriormente, en sentencia C-1007 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, esta Corporación consideró lo siguiente:

“Por lo tanto, en nuestro ordenamiento jurídico sólo se ampara el derecho de propiedad adquirido de manera lícita y de acuerdo con las exigencias legales. Por ello, quién ostente la titularidad del derecho de dominio adquirido de manera irregular o ilícita, solamente tiene una apariencia de derecho susceptible de ser desvirtuada en cualquier momento.” (negrillas fuera de texto).

Al año siguiente, la Corte en sentencia C-740 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño, insistió en que el ordenamiento jurídico colombiano sólo ampara derechos adquiridos de conformidad con la Constitución, en los siguientes términos:

“En relación con la declaratoria de extinción de dominio por no satisfacerse la exigencia relacionada con la licitud del título que lo origina, hay que indicar que ello es así en cuanto el ordenamiento jurídico sólo protege los derechos adquiridos de manera lícita, es decir, a través de una cualquiera de las formas de adquirir el dominio y reguladas por la ley civil: la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción y siempre que en los actos jurídicos que los formalizan concurren los presupuestos exigidos por ella. Ese reconocimiento y esa protección no se extienden a quien adquiere el dominio por medios ilícitos. Quien así procede nunca logra consolidar el derecho de propiedad y menos puede pretender para sí la protección que suministra el ordenamiento jurídico. De allí que el dominio que llegue a ejercer es sólo un derecho aparente, portador de un vicio originario que lo torna incapaz de consolidarse, no susceptible de saneamiento y que habilita al Estado a desvirtuarlo en cualquier momento. (negrillas fuera de texto).

De igual manera, en algunas ocasiones, la Corte ha ordenado a la administración ejercer las acciones judiciales pertinentes encaminadas a obtener el reintegro de sumas pagadas sin justo título a personas que aducían la calidad de pensionados. Así por ejemplo, en sentencia T- 575 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, a propósito de unas acciones de tutela instauradas por numerosos peticionarios contra el Fondo Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia FONCOLPUERTOS, la Corte ordenó lo siguiente:

“Décimo sexto.- El Fondo de Pasivo Social de la Empresa Puertos de Colombia-FONCOLPUERTOS- cesará, a partir de la notificación de esta Sentencia, todo pago ordenado judicialmente por la vía de tutela, en los expedientes examinados, a los accionantes o a sus apoderados, sin perjuicio de las respuestas que deba dar a las peticiones respetuosas que le hubieren sido presentadas, en los términos del artículo 23 de la Constitución Política.

Igualmente, el Fondo dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de este fallo, ejercerá las pertinentes acciones judiciales encaminadas a obtener el reintegro de las sumas pagadas sin título como consecuencia de los fallos que se revocan, y las canceladas en exceso por el ejercicio temerario de dos o más acciones por las mismas personas y en relación con los mismos hechos y derechos. (subrayado fuera de texto).

Cabe asimismo señalar que la intemporalidad de la acción con que cuenta la administración para demandar ante los jueces competentes los actos que reconozcan prestaciones periódicas, también se justifica por cuanto aquélla no puede directamente revocar el acto sin el consentimiento del particular afectado, salvo que se trate de la comisión de un delito en los términos de la sentencia C-835 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería, motivo por el cual, se ve obligada a acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el propósito de demandar su propio acto.

En la citada Sentencia C-835 de 2003, la Corte consideró que:

“En concordancia con esto, cuando de conformidad con la Constitución y la ley deba revocarse el correspondiente acto administrativo, será necesario el consentimiento expreso y escrito del titular, y en su defecto, el de sus causahabientes. De no lograrse este consentimiento, la entidad emisora del acto en cuestión deberá demandarlo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Pues: “razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Segunda de Revisión. Sentencia T-347 del 3 de agosto de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Cosa distinta ocurre cuando el incumplimiento de los requisitos aludidos esté tipificado como delito y la Corte señala claramente que basta con la tipificación de la conducta como delito, para que la administración pueda revocar, aunque no se den los otros elementos de la responsabilidad penal, de tal manera que en el evento de que el reconocimiento se hizo con base en documentación falsa o se halla comprobado el incumplimiento de los requisitos, basta con que sean constitutivos de conductas tipificadas por la ley penal, hipótesis en la cual se inscribe la utilización de documentación falsa, en conexidad o no con conductas tipificadas por la ley penal tales como el cohecho, el peculado, etc. Como que se trata de una circunstancia de ostensible ilegalidad, respecto de la cual, “(...) la aplicación del principio de buena fe deberá operar es en beneficio de la administración para proteger el interés público, pues en este caso la actuación fraudulenta con la que se dio origen o desarrollo a la actuación de la administración rompe la confianza legítima que sustenta la presunción de legalidad del acto expedido bajo tales circunstancias”.

Siendo ello así, el afectado con la decisión de la administración contará, en los términos del artículo 29 constitucional, con todas las garantías judiciales para defender en el curso del proceso su derecho, el cual finalmente llegará a una decisión que haga tránsito a cosa juzgada, y por ende, la administración no podrá, en el futuro, volver a demandar su acto por los mismos hechos⁶.

Más sin embargo, alega el ciudadano demandante como soporte de sus afirmaciones, que el presente asunto debe ser fallado de idéntica forma al relacionado con la sentencia C-835 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería, en el cual fue declarada inexecutable la expresión “en cualquier tiempo” del primer y tercer incisos del artículo 20 de la Ley 797 de 2003. No comparte la Sala las anteriores aseveraciones, por las razones que pasan a explicarse.

En la sentencia C-835 de 2003 la Corte consideró que la expresión “en cualquier tiempo” del primer y tercer incisos del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 era contraria a la Constitución por cuanto resultaba ser notoriamente irrazonable y desproporcionada, por lo siguiente:

“En efecto, a partir del principio según el cual no hay derecho sin acción, ni acción sin prescripción o caducidad, salta a la vista la inseguridad jurídica en que se desplomaría el universo de los derechos adquiridos, de las situaciones jurídicas subjetivas ya consolidadas en cabeza de una persona, de la confianza legítima, y por supuesto, de la inmutabilidad que toda sentencia ejecutoriada merece al cabo de un tiempo debidamente determinado por la ley: la resolución de los conflictos de derecho no puede abandonarse a la suerte de un ad calendas graecas. Paradójicamente, considerando que el recurso extraordinario de revisión se instituyó para el restablecimiento de la justicia material, con la indeterminación que la norma exhibe se allanaría el camino para el advenimiento de lo contrario, pues, ¿de qué justicia social podría hablarse en un país en el que todos los actos que reconocen sumas periódicas de dinero o pensiones se hallarían sin remedio bajo la férula de una perpetua inseguridad jurídica? La norma bajo examen bien puede perseguir un fin constitucionalmente válido, como sería la defensa del Tesoro Público. Sin embargo, a la luz de sus consecuencias resulta notoriamente irracional y desproporcionada. Valga recordar que el procedimiento es vehículo impulsor y definitorio de los derechos, deberes y garantías que la Constitución Política y la ley establecen a favor de las personas.

“En este orden de ideas la locución reseñada resulta lesiva del debido proceso (art. 29 C.P.), de la pronta y debida justicia (art. 229 C.P.) y del imperio del Estado Social de Derecho que a todos nos concierne observar y mantener (art. 1 C.P.), en la medida en que desborda y contradice el campo de acción que el artículo 89 superior le demarca al legislador, el cual, precisamente, le encomienda a éste la función de propugnar por la integridad del orden jurídico, que de suyo debe proteger los derechos de todas las personas frente a la acción u omisión de las autoridades públicas. Consecuentemente, la Corporación declarará la inexequibilidad de la expresión examinada.

En otros términos, la Corte consideró que el no establecimiento de un término de caducidad para la interposición de un recurso extraordinario de revisión contra una sentencia judicial, una transacción o conciliación judicial o extrajudicial, mediante la cual se reconociera una pensión vulneraba la seguridad jurídica, por cuanto los conflictos sociales deben ser resueltos de manera definitiva. En el presente caso, por el contrario, no se trata de otorgarle a la administración la facultad de controvertir una decisión judicial que ha hecho tránsito a cosa juzgada, o de actuar por vía del recurso extraordinario de revisión, sino tan sólo de acudir ante el juez a fin de atacar su propio acto, proceso durante el cual el interesado contará con todas las garantías judiciales que señala el artículo 29 constitucional. Se trata, en definitiva, de dos situaciones bien distintas, y por tanto, no se pueden extrapolar, como lo pretende el demandante, las consideraciones de la sentencia C-835 de 2003, al presente asunto.

En lo que respecta al principio de la buena fe, la Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones al respecto, por lo que en la actualidad se cuenta con una sólida línea jurisprudencial en la materia. Así, en sentencia C- 131 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, esta Corporación se refirió al mencionado principio en los siguientes términos:

“En relación con el principio de la buena fe cabe recordar que es uno de los principios generales del derecho⁷, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, el cual gobierna las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y que sirve de fundamento al ordenamiento jurídico, informa la labor del intérprete y constituye un decisivo instrumento de integración del sistema de fuentes colombiano.

En tal sentido, el mencionado principio es entendido, en términos amplios, como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico; de igual manera, cada una de las normas que componen el ordenamiento jurídico debe ser interpretada a luz del principio de la buena fe, de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma. En pocas palabras, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos. De igual manera, la buena fe orienta el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública y ayuda a colmar las lagunas del sistema jurídico.

De igual manera, la Corte ha indicado que el principio de la buena fe no es absoluto, por cuanto no es ajeno a limitaciones y precisiones, y que igualmente, su aplicación, en un caso concreto, debe ser ponderada con otros principios constitucionales igualmente importantes para la organización social como lo son, por ejemplo, la seguridad jurídica, el interés general o la salvaguarda de los derechos de terceros⁸. Así mismo, ha considerado que el principio de la buena fe no implica que las autoridades públicas deban regular los asuntos suponiendo que las personas se portan siempre bondadosamente y que cumplen voluntariamente con todas sus obligaciones legales⁹. Tampoco se opone a que, con el propósito de salvaguardar el interés general, el legislador prevea la posibilidad de que se den ciertos comportamientos contrarios a derecho y adopte medidas para prevenir sus efectos ni a que se establezcan determinadas regulaciones y trámites administrativos¹⁰.

De igual manera, en relación con el principio de la confianza legítima, la Corte ha sentado unas claras líneas jurisprudenciales que se reiteran en el presente asunto. Así pues, en sentencia C- 131 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, esta Corporación adelantó las siguientes consideraciones sobre el mencionado principio:

“En tal sentido cabe señalar que como corolario del principio de la buena fe, la doctrina y jurisprudencia foráneas, desde mediados de la década de los sesentas¹³, han venido elaborando una teoría sobre la confianza legítima, el cual ha conocido originales e importantes desarrollos a lo largo de diversos pronunciamientos de esta Corte.

Así pues, en esencia, la confianza legítima consiste en que el ciudadano debe poder evolucionar en un medio jurídico estable y previsible, en cual pueda confiar. Para Müller¹⁴, este vocablo significa, en términos muy generales, que ciertas expectativas, que son suscitadas por un sujeto de derecho en razón de un determinado comportamiento en relación

con otro, o ante la comunidad jurídica en su conjunto, y que producen determinados efectos jurídicos; y si se trata de autoridades públicas, consiste en que la obligación para las mismas de preservar un comportamiento consecuente, no contradictorio frente a los particulares, surgido en un acto o acciones anteriores, incluso ilegales, salvo interés público imperioso contrario.

Se trata, por tanto, que el particular debe ser protegido frente a cambios bruscos e inesperados efectuados por las autoridades públicas. En tal sentido, no se trata de amparar situaciones en las cuales el administrado sea titular de un derecho adquirido, ya que su posición jurídica es susceptible de ser modificada por la Administración, es decir, se trata de una mera expectativa en que una determinada situación de hecho o regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente¹⁵. De allí que el Estado se encuentre, en estos casos, ante la obligación de proporcionarle al afectado un plazo razonable, así como los medios, para adaptarse a la nueva situación¹⁶.

De igual manera, la doctrina foránea considera que, en virtud del principio de la confianza legítima, la administración pública no le exigirá al ciudadano más de lo estrictamente necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso persiga¹⁷. No obstante, la jurisprudencia extranjera también ha considerado que el mencionado principio no es absoluto, que es necesario ponderar su vigencia con otros principios fundamentales del ordenamiento jurídico, en especial, con la salvaguarda del interés general en materia económica¹⁸.

Con apoyo en estos avances del derecho comparado, esta Corporación consideró, en un caso de una acción de tutela instaurada por un nutrido grupo de vendedores ambulantes, que la confianza legítima constituía una medida de protección para los ciudadanos, que se originaba cuando “de un acto de aplicación de una norma, aun procedente del Poder Legislativo, supone para sus destinatarios un sacrificio patrimonial que merece un calificativo especial, en comparación del que pueda derivarse para el resto de la colectividad”¹⁹. No se trata, en palabras de la Corte, de una forma de indemnización, donación, reparación o resarcimiento de los afectados, ni tampoco de un desconocimiento del principio del interés general²⁰.

La jurisprudencia de la Corte ha sido además constante en señalar que el principio de la confianza legítima es una proyección de aquel de la buena fe, en la medida en que el administrado, a pesar de encontrarse ante una mera expectativa, confía en que una determinada regulación se mantendrá. En palabras de la Corte “Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”²¹. Y que, este principio encuentra un límite en su contenido y alcance que es dado por el principio del interés general²².

Igualmente ha considerado, que “La aplicación del principio de la buen fe permitirá al administrado recobrar la confianza en que la administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto persiga. Y en que no le va a ser exigido en su lugar, en el momento ni en la forma más inadecuadas, en atención a sus circunstancias personales y sociales, y a las propias necesidades públicas. Confianza legítima de que no se le va a imponer una prestación

cuando solo, superando dificultades extraordinarias podrá ser cumplida”²³.

Principio de la confianza legítima que si bien deriva directamente, no solo del principio de buena fe, sino también del de la seguridad jurídica, adquiere identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado. Y se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones.²⁴

De igual manera, cabe señalar que la Corte ha considerado que el principio de confianza legítima no se limita al espectro de las relaciones entre administración y administrados, sino que irradia a la actividad judicial. En tal sentido, se consideró que “En su aspecto subjetivo, la seguridad jurídica está relacionada con la buena fe, consagrada en el artículo 83 de la Constitución, a partir del principio de la confianza legítima. Este principio constitucional garantiza a las personas que ni el Estado, ni los particulares, van a sorprenderlos con actuaciones que, analizadas aisladamente tengan un fundamento jurídico, pero que al compararlas, resulten contradictorias. En estos casos, la actuación posterior es contraria al principio de la buena fe, pues resulta contraria a lo que razonablemente se puede esperar de las autoridades estatales, conforme a su comportamiento anterior frente a una misma situación. Esta garantía sólo adquiere su plena dimensión constitucional si el respeto del propio acto se aplica a las autoridades judiciales, proscribiendo comportamientos que, aunque tengan algún tipo de fundamento legal formal, sean irracionales, según la máxima latina *venire contra factum proprium non valet*”²⁵.

La anterior línea jurisprudencial ha sido mantenida y profundizada por la Corte al estimar que la interpretación judicial debe estar acompañada de una necesaria certidumbre, y que el fallador debe abstenerse de operar cambios intempestivos en la interpretación que de las normas jurídicas venía realizando, y por ende, el ciudadano puede invocar a su favor, en estos casos, el respeto por el principio de la confianza legítima.²⁶

Así mismo, la Corte ha insistido en que la garantía de la confianza legítima, de forma alguna se opone a que el Congreso de la República modifique las leyes existentes, lo cual iría en contra del principio democrático, y por lo tanto, tampoco implica petrificar el sistema jurídico²⁷.

En este orden de ideas, el principio de la confianza legítima es un corolario de aquel de la buena fe y consiste en que el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica. No se trata, por tanto, de lesionar o vulnerar derechos legítimamente adquiridos, sino tan sólo de amparar unas expectativas válidas que los particulares se habían hecho con base en acciones u omisiones estatales prolongadas en el tiempo, bien que se trate de comportamientos activos o pasivos de la administración pública, regulaciones legales o interpretaciones de las normas jurídicas. De igual manera, como cualquier otro principio, la confianza legítima debe ser ponderada, en el caso concreto, con los otros, en especial, con la salvaguarda del interés general y el principio democrático.

En el presente caso, la disposición acusada le otorga a la administración, la facultad de demandar “en cualquier tiempo” los actos administrativos mediante los cuales se reconozcan prestaciones periódicas, precisando que “no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”. Quiere ello decir, que la norma acusada, en cuanto le concede a la administración tal facultad, no vulnera los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, tal y como han sido entendidos por la Corte en múltiples fallos, por cuanto el legislador no está partiendo de la mala fe de los administrados, ni tampoco esta defraudando expectativas legítimas que a los mismos se les hubiesen creado. Se trata, simplemente de que ningún ciudadano puede esperar que, con el paso del tiempo, se regularice o se torne intocable una prestación económica que le ha sido otorgada en contra del ordenamiento jurídico y en deterioro del erario público. Ello indica entonces, que si bien el legislador debe actuar sin menoscabar los derechos legítimamente adquiridos, no está imposibilitado para permitir a la administración, de manera excepcional, demandar en cualquier tiempo su propio acto, cuando encuentre que éste se ha proferido contrariando el ordenamiento jurídico, ello con el fin de defender intereses superiores de la comunidad.

Cabe precisar, que la misma disposición ampara el principio de la buena fe cuando señala que “no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”, con lo cual, el cargo de inconstitucionalidad no está llamado a prosperar ya que sería un contrasentido alegar vulneración del artículo 83 Superior cuando el mismo legislador expresamente acuerda plenos efectos jurídicos al mencionado principio constitucional.

Tampoco se trata de que la administración revoque de manera intempestiva e inconsulta su propio acto, sino que, según la disposición acusada, debe acudir a la jurisdicción correspondiente a demandarlo, con lo cual, el legislador garantiza además el debido proceso y por lo tanto el derecho de defensa de la personas en cuyo favor se ha expedido el respectivo acto administrativo de reconocimiento de una prestación periódica.

En este orden de ideas, la Corte declarará exequible la expresión “en cualquier tiempo por la administración”, del segundo numeral del artículo 136 del C.C.A., por los cargos analizados en esta providencia.

VII. DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “en cualquier tiempo por la administración”, del segundo numeral del artículo 136 del C.C.A., por los cargos analizados en esta providencia.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 C.E., Plena, Sent. Nov. 21/91

2 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.

3 Sentencia C-781 de 1999 M.P. Carlos Gaviria Díaz

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

6En el derecho comparado, la tendencia es así mismo a que la administración no pueda revocar directamente sus actos, sin contar con el consentimiento escrito del particular afectado, y a que por ende, sea necesario acudir ante los jueces competentes en acción de

lesividad. En tal sentido, el derecho francés reconoce a la administración la potestad de revocar sus actos para rectificar sus errores o para adaptarlos a las nuevas circunstancias. Así pues, si no se reconocen derechos adquiridos la revocatoria obligada en cualquier momento y al margen de cualquier solicitud de los interesados. Por el contrario, si el acto es ilegal, pero reconoce derechos adquiridos, será necesario acudir ante la instancia contenciosa, ya que “no se trata de reconocer a la Administración un poder igual o superior al Juez”.

En el derecho español se presenta una situación semejante. En efecto, desde los orígenes del sistema contencioso-administrativo en 1845, se ha rechazado la posibilidad de que la administración pueda extinguir o alterar, por sí misma, aquellas situaciones donde han sido reconocidos derechos subjetivos a favor de un particular “obligando a la Administración a acudir al juez para anular los actos declarativos de derechos a través de los que se llamó el proceso de lesividad”, terminología que fue adoptada por la jurisprudencia colombiana, al igual que en otros ordenamientos jurídicos latinoamericanos, como el argentino.

Ramón Parada, Derecho Administrativo. Parte General, Madrid, 2000, p. 205. *Ibidem*, p. 204.

Ver asimismo, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Madrid, 2001, p. 630.

José Roberto Dromi, El acto administrativo, Madrid, 1985, p. 122.

7 Ver al respecto, A. Jeanneau, “Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative”, París, LGDJ, 1954 y Ch. Letourneur, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence du Conseil d’Etat », París, LGDJ, 1980.

8 Corte Constitucional, sentencia C-963 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

9 Corte Constitucional, sentencia C-490 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

10 Corte Constitucional, sentencia C-412 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

11 Corte Constitucional, sentencia C-374 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

12 Corte Constitucional, sentencia C-205 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Salvamentos de voto de los Magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Rodrigo Escobar Gil.

13 Ricardo García Macho, “Contenido y límites del principio de la confianza legítima”, en Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí, Madrid, Edit. Civitas, 1989, p. 461.

14 Müller J.P. Vertrauensschutz im Völkerrecht, Berli, 1971, citado por Silvia Calmes, Du principe de protection de la confiance légitime en droits allemand, communautaire et français, París, Ed. Dalloz, 2002, p. 567.

15 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 17 de diciembre de 1992, asunto Holtbecker, en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des

Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 77. En este fallo el Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima se definía como la situación en la cual se encuentra un ciudadano al cual la administración comunitaria, con su comportamiento, le había creado unas esperanzas fundadas de que una determinada situación jurídica o regulación no sería objeto de modificación alguna.

16 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 8 de junio de 1977, asunto Merkur. en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 218. En esta sentencia el Tribunal consideró que el principio de la confianza legítima podía llegar a ser vulnerado por la Comunidad Europea debido a la supresión o modificación con efectos inmediatos, en ausencia de unas medidas transitorias adecuadas y sin que se estuviera ante la salvaguarda de un interés general perentorio.

17 Jesús González Pérez, El principio general de la buena fe en el derecho administrativo, Madrid, Edit. Civitas, 1989, p. 60.

18 Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sentencia del 15 de julio de 1981, asunto Edeka en J. Boulouis y M. Chevallier, Grands Arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, París, Dalloz, 1993, p. 77. En este fallo, el TJCE consideró que “ las instituciones comunitarias disponen de un margen de apreciación en cuanto a los medios para la realización de su política económica; los operadores económicos no pueden justificar una posición de confianza legítima en el mantenimiento de una situación existente que puede ser modificada por esas instituciones en el marco de sus poderes de apreciación”.

19 Corte Constitucional, sentencia T-617 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

20 Recientemente, ver al respecto, sentencia T- 772 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

21 Corte Constitucional, sentencia C- 478 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

22 Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

23 Sentencia T-617 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, citando a González Pérez Jesús, El Principio General de la buena fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, pag.43.

24 Sentencia T-084 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero

25 Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Salvamentos de Voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Alvaro Tafur Galvis.

26 Corte Constitucional, sentencia SU- 120 de 2003, M.P. Alvaro Tafur Galvis. Salvamentos de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araújo Rentería.

27 Sentencia C-007 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza