

COSA JUZGADA RELATIVA-Operancia

UNIDAD NORMATIVA-Integración

PREAMBULO DE LA CONSTITUCION-Efecto vinculante

El Preámbulo da cuenta del sentido político y jurídico que el Pueblo de Colombia le imprimió a la formulación de la Carta Política de 1991; es decir, indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige y por ello no sólo hace parte de ésta como sistema normativo sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción y constituye parámetro de control en los procesos de constitucionalidad. Y esto es comprensible pues carecería de sentido que una fórmula política y jurídica tan densa de contenidos como la advertida en el Preámbulo, no estuviera llamada a tener implicaciones en los ejercicios de poder subordinados a la teleología en ella señalada.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA Y CADUCIDAD DE LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Acto administrativo que niega prestaciones económicas/CADUCIDAD EN LA ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-No contraría el preámbulo de la Carta Política porque no conduce a la negación definitiva de las prestaciones periódicas de los ex trabajadores

El Congreso de la República, como instancia de configuración del derecho positivo del Estado, se halla legitimado para regular el régimen de caducidad de las acciones contencioso administrativas. En ejercicio de esa facultad bien puede fijar un término de caducidad para la acción de restablecimiento del derecho y sujetar a ese régimen los actos administrativos que nieguen prestaciones periódicas. Esto es así dado el interés general en que las controversias judiciales se clausuren de manera definitiva y la consecuente necesidad de establecer mecanismos que pongan fin a la posibilidad de actuar indefinidamente ante la jurisdicción. De allí que sea legítimo que se prevean términos preclusivos para el ejercicio de las acciones como la de restablecimiento del derecho. El sistema jurídico consagra mecanismos que permiten que el interesado cuestione la legalidad de un acto administrativo que le ha negado una prestación pues contra él procede la vía gubernativa. Es decir, el administrado bien

puede solicitarle a la misma administración la reconsideración de esa decisión. Además, una vez agotada la vía gubernativa, el interesado puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con miras a cuestionar la legalidad de la decisión y a lograr el restablecimiento del derecho afectado. Para la Corte es claro que la norma jurídica sometida a consideración no contraría el Preámbulo de la Carta Política pues no es cierto que ella conduzca a la negación definitiva de las prestaciones periódicas de los ex trabajadores y, por esta vía, al desconocimiento de sus derechos y, en últimas, a la promoción de un orden político, económico y social injusto.

Referencia: expediente D-5465

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 44, parcial, de la Ley 446 de 1998.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano José Rodrigo Flórez Ruiz contra el artículo 44, parcial, de la Ley 446 de 1998.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto de proceso. Se subraya lo demandado.

LEY 446 DE 1998

(Julio 7)

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.

DECRETA:

Artículo 44. Caducidad de las acciones. El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

“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.

(...)”.

I. LA DEMANDA

El actor solicita que se declare inexecutable lo demandado y que se lo haga por vulneración del Preámbulo de la Carta y de los artículos 1º, 2º, 13, 29 y 229 superiores. Los fundamentos de la solicitud son los siguientes:

1. De acuerdo con la norma demandada, los actos administrativos que reconocen

prestaciones periódicas son demandables en cualquier tiempo. En cambio, los actos administrativos que niegan el reconocimiento de tales prestaciones sólo pueden demandarse en los cuatro meses siguientes a la publicación, notificación, comunicación o ejecución.

2. Ese régimen diferenciado contraría:

- El Preámbulo y los artículos 1º y 2º de la Carta, en cuanto no permite que se garantice un orden político, social y económico justo.

- El artículo 13, puesto que se incurre en un tratamiento diverso injustificado ya que uno es el criterio para tratar a la administración y a quienes se les ha reconocido una prestación y otro el criterio que se sigue respecto de aquellos a quienes se les ha negado tal prestación.

Mucho más si se tiene en cuenta que quienes aspiran a ella son personas que se hallan en debilidad manifiesta y que merecen especial protección pues se trata de inválidos, ancianos, huérfanos o personas cabeza de familia.

- Los artículos 29 y 229, ya que crea una barrera para que accedan a la administración de justicia las personas a quienes una entidad pública les ha negado una prestación periódica.

I. INTERVENCIONES

A. De la Universidad del Rosario

Esta institución solicita que se declare la existencia de cosa juzgada absoluta pues recuerda que esta Corporación, en la Sentencia C-108-94, resolvió la demanda interpuesta contra una norma idéntica a la ahora demandada, encontrándola conforme con el ordenamiento jurídico.

B. Del Ministerio de la Protección Social

Este Ministerio solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada pues, afirma, ella no viola el derecho de defensa, ni el derecho de acceso a la administración de justicia. El primero, por cuanto la disposición acusada impide que para la administración se genere una situación de indefinición e inestabilidad y el segundo por cuanto es la inacción

del interesado durante el término de caducidad y no la ley la que impide acceder a la justicia. Además, esa dependencia le solicita a la Corte declarar la existencia de cosa juzgada material dado que en la Sentencia C-351-94 se declaró la exequibilidad de una norma con el mismo contenido que la ahora demandada.

C. Del Ministerio del Interior y de Justicia

Este Ministerio le solicita a la Corte declarar exequible la disposición parcialmente demandada y hacerlo con base en los mismos argumentos en los que se basó la Sentencia C-108-94, en la que se resolvió una demanda instaurada contra una disposición idéntica y en la que se formularon los mismos cargos ahora planteados.

D. Del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio le solicita a la Corte declarar exequible la norma demandada pues advierte que existen claras diferencias entre las dos situaciones reguladas por ella. Así, mientras un acto que reconoce una prestación puede demandarse en cualquier tiempo en el caso que ese reconocimiento haya sido irregular para evitar así que se defraude al Estado; un acto que niega una prestación, por el contrario, se sujeta a la regla general de caducidad, sin que la operatividad de ésta impida que el interesado vuelva a solicitar a la administración tal reconocimiento, que agote la vía gubernativa y que acuda a la jurisdicción, de ser necesario.

De esta forma, como las situaciones reguladas son diversas, no es cierto que se viole el derecho de igualdad.

Por otra parte, el Ministerio niega que la norma demandada vulnere el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Carta pues no puede afirmarse que se impida la realización de los derechos por el solo hecho de haberse fijado un término de caducidad de 4 meses para el ejercicio de una acción judicial. Por el contrario, esta es la regla general, respecto de la cual sólo operan las excepciones consagradas en la ley.

De otro lado, el Ministerio desmiente que se le viole el debido proceso al interesado que dejó vencer el término de caducidad pues una cosa es que la ley fije un término para el ejercicio de una acción y otra que ese término se deje vencer. Afirma también que el legislador tiene discrecionalidad para regular todo lo relacionado con la caducidad de las acciones y que no es cierto que las personas a quienes se les ha negado el reconocimiento de una prestación

no cuenten con la oportunidad de cuestionar esa decisión ante la misma administración o ante la jurisdicción, pero, en este caso, dentro del término de 4 meses.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación estima que “No obstante, que el demandante solo acusa la expresión ‘que reconozcan... debe interpretarse que su pretensión comprende la totalidad del numeral 2 del artículo 44 de la Ley 446 de 1998, por cuanto el aparte demandado constituye una unidad jurídica en relación con el texto integral de dicha norma”. Mucho más si “de declararse la inexecutable de la expresión demandada la norma quedaría sin sentido, toda vez que constituye una parte importante de la misma”.

Luego de ello, el Procurador General de la Nación recuerda que la Corte, en la Sentencia C-108-94, declaró executable una norma idéntica a la ahora demandada. Sin embargo, ya que los cargos que en ella se consideraron fueron los de violación del derecho de igualdad y vulneración de los derechos de los trabajadores, estima que en el caso presente debe declararse la existencia de cosa juzgada en relación con esos cargos y la executable de la totalidad del numeral segundo del artículo 44 de la Ley 446 de 1998 respecto de los cargos formulados por la presunta violación del Preámbulo de la Carta y de los artículos 1º, 2º, 29 y 229 superiores. Esto por cuanto, afirma el Procurador, no concurre ninguna razón para considerar que tales normas sean vulneradas por la disposición acusada. Por el contrario, esta satisface la necesidad estatal de estabilizar las situaciones jurídicas; es compatible con la discrecionalidad del legislador para impartir una regulación como esa y su legitimidad encuentra fundamento en reiterada jurisprudencia de esta Corporación.

V. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

A. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 446 de 1998.

B. Problema jurídico

El problema jurídico que se somete a consideración de la Corte tiene que ver con la existencia de un término de caducidad para el cuestionamiento, ante la jurisdicción contenciosa, de la legalidad de los actos administrativos que niegan prestaciones periódicas.

De acuerdo con el actor, la existencia de tal término de caducidad vulnera la cláusula del Estado social de derecho, los fines estatales y los derechos fundamentales a la igualdad, del debido proceso y de acceso a la administración de justicia y por ello le solicita a la Corte que expulse la norma demandada del ordenamiento jurídico.

La Universidad del Rosario, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio del Interior y de Justicia solicitan que se declare la existencia de cosa juzgada constitucional pues en las Sentencias C-108-94 y C-351-94 se declaró la exequibilidad de una norma idéntica a la ahora demandada. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por otra parte, solicita que se declare la exequibilidad de la norma acusada pues estima que ella no contraría ningún precepto constitucional.

Finalmente, el Procurador General de la Nación solicita que se declare la existencia de cosa juzgada constitucional por los cargos considerados en la Sentencia C-108-04 y que se declare la exequibilidad de la disposición demandada en relación con los cargos relacionados con la violación del Preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 29 y 229 superiores.

C. Solución al problema jurídico planteado

Existe claridad en torno al problema jurídico planteado: Se trata de determinar si contraría la Constitución la existencia de un término de caducidad para el cuestionamiento, ante la jurisdicción, de la legalidad de los actos administrativos que niegan una prestación periódica.

No obstante, no existe claridad en torno a la existencia o no de cosa juzgada constitucional en relación con la norma jurídica demandada. Así, en tanto que tres de los intervinientes estiman que existe cosa juzgada respecto de todos los cargos, el Procurador General de la Nación considera que existe cosa juzgada sólo en relación con dos de ellos y el Ministerio de

Hacienda asume que la Corte debe pronunciarse de fondo sobre la totalidad de los cargos planteados en esta ocasión.

Por lo tanto, la Corte debe determinar si en el caso planteado existe o no cosa juzgada constitucional pues de la respuesta que se dé a tal interrogante depende el sentido de este pronunciamiento. Para ello la Corte tendrá en cuenta el contenido original de la norma demandada y las modificaciones a que ha sido sometida; las sentencias de constitucionalidad que se han proferido en relación con tal disposición y el alcance de tales fallos.

De establecerse que existe cosa juzgada respecto de todos o algunos de los cargos formulados, se estará a lo resuelto por la Corte en anteriores pronunciamientos. Caso contrario, de acreditarse que no existe cosa juzgada respecto de todos o algunos de los cargos planteados, se emitirá la decisión de fondo correspondiente.

D. Acerca de la existencia de cosa juzgada constitucional

1. El contenido original del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo

El artículo 136 del Decreto 01 de 1984, por el cual se expidió el Código Contencioso Administrativo, decía:

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.

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 (Negrillas de la Corte).

Nótese como el inciso tercero de esta disposición establecía que “los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo”. Es decir, el contenido original del artículo 136 del C.C.A. contenía una regla de derecho de acuerdo con la cual para el cuestionamiento de la legalidad de un acto administrativo que reconocía una prestación periódica no existía término de caducidad, es decir, no existían límites temporales. O lo que es lo mismo, la administración y los particulares en cualquier tiempo podían acudir ante la jurisdicción contenciosa a cuestionar la legalidad de un acto de esa índole. No obstante, en esa misma regla se indicaba que “no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe”.

Ahora bien, del texto de esa disposición se infería, en sentido contrario, que los actos que negaban prestaciones periódicas quedaban sujetos a la regla general de caducidad de los actos administrativos consagrada en el inciso segundo de ese mismo artículo. De acuerdo con ello, tales actos debían demandarse en el preclusivo término de cuatro meses contabilizado a partir del día de la publicación, comunicación, notificación o ejecución del acto, según el caso.

En suma, la formulación original del Artículo 136 del C.C.A. consagraba un régimen

diferenciado de caducidad para los actos sobre prestaciones periódicas: En tanto que los actos que las reconocían podían demandarse en cualquier tiempo, los actos que las negaban podían demandarse en cuatro meses so pena de caducidad de la acción. Es decir, estos últimos se sujetaban a la regla general en materia de caducidad de actos administrativos, pero para aquellos se configuraba una excepción ya que podían ser demandados en cualquier tiempo.

2. La reforma introducida por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989

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.

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 (Negrillas de la Corte).

En virtud de esta subrogación, si bien se le introdujeron modificaciones al enunciado, la regla jurídica contenida en el inciso tercero del artículo 136 del C.C.A. se mantuvo incólume.

En efecto, en tanto que en la disposición original se indicaba que “cuando se demanden actos que reconozcan prestaciones periódicas la acción podrá proponerse en cualquier tiempo”, en la disposición que la subrogó se expresó que “los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo”. Con todo, indistintamente de este giro gramatical, el alcance de la regla de derecho seguía siendo el mismo: La ausencia de límites temporales para el cuestionamiento de la legalidad de un acto que reconozca una prestación periódica y, en consecuencia, la sujeción de los actos que niegan prestaciones periódicas a un término de caducidad de 4 meses.

3. Existencia de cosa juzgada constitucional relativa respecto del Artículo 136 del C.C.A., subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989.

El artículo 136 del C.C.A., en su nueva formulación, fue demandado, de forma parcial, ante esta Corporación. Lo demandado fue la expresión “que reconozcan”, que hacía parte del inciso tercero de ese artículo. Los cargos presentados por el actor fueron sintetizados por la Corte de la siguiente manera:

El ciudadano Germán A. Gallo Grau solicitó la declaratoria de inexecutable del parágrafo 3o. (parcial) del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989, por considerar que viola los artículos 1º, 13, 209 y 228 de la Constitución Política.

Los motivos por los cuales el actor realiza el anterior pedimento, son los siguientes:

1. El artículo acusado parcialmente permite demandar “en cualquier tiempo” sólo los actos que reconocen prestaciones periódicas, pero no prevé la posibilidad de demandar “en cualquier tiempo” los actos que niegan tales prestaciones.

2. Expresa que este ha sido el entendimiento que la jurisdicción contencioso administrativa ha venido dando al inciso 3o. del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo. La mencionada jurisdicción, asevera, ha venido considerando que dicho precepto no prevé la hipótesis en que el acto niega el reconocimiento de una prestación periódica. Por manera

que cuando la respectiva prestación periódica es negada, el afectado debe demandar dentro de los cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria del acto, de su publicación o comunicación, so pena de que se declare la caducidad de la acción.

3. A juicio del demandante dicha interpretación es cuestionable, ya que en el evento en que la administración haya reconocido la prestación periódica, muy rara vez el favorecido acudirá ante la justicia administrativa. Distinto es el caso en que el acto administrativo niega tal prestación pues, en esa hipótesis, muy seguramente sí acudirá a la justicia porque esa decisión sí es perjudicial para él y su familia.

4. En sentir del accionante, no existe igualdad ante la ley; menos aún protección especial a los más débiles, pues a quienes se les niega el reconocimiento de una prestación periódica no se les permite reclamar por la vía jurisdiccional en cualquier tiempo; mientras que a los favorecidos por la administración sí se les confiere ese derecho.

5. El demandante sostiene que además se vulnera el artículo 209 de la Carta, ya que al volver a elevar la petición, tal como lo exige el Consejo de Estado, cuando ha caducado la acción respecto de actos que niegan prestaciones periódicas, se quebrantan los principios de economía, eficacia y celeridad que deben caracterizar a la administración, lo cual a su vez hace nugatorio el derecho del accionante.

6. El impugnante estima que también se vulneran los artículos 229 CP, que consagra el acceso a la administración de justicia en igualdad de condiciones, así como el 228 que afirma la prevalencia del derecho sustancial, porque la norma acusada deja de lado que las normas laborales son de orden público, si se tiene en cuenta que en los pronunciamientos del Consejo de Estado prevalece el derecho procesal antes que el sustancial, el cual tiene como fundamento equilibrar las cargas dentro de la sociedad.

Obsérvese que la pretensión del actor se orientaba a que los actos administrativos que denieguen una prestación periódica puedan demandarse en cualquier tiempo -tal como ocurre con los actos que reconocen un de tales prestaciones- y no sólo en el preclusivo término de cuatro meses. En su criterio, ese régimen diferenciado contrariaba los artículos 1º, 13, 29, 228 y 229 de la Carta.

La Corte resolvió esta demanda en la Sentencia C-108-94, M. P. Hernando Herrera Vergara.

En ella se dio respuesta al criterio del Procurador en relación con las deficiencias técnicas advertidas en la demanda y se desarrolló el concepto de prestaciones periódicas. Luego, ya en consideración a algunos de los cargos formulados, se citaron de manera detallada las líneas jurisprudenciales relacionadas, por una parte, con el derecho fundamental de igualdad y, por otra, con el derecho fundamental al trabajo y los derechos que de él se derivan, incluida la protección a las prestaciones de los trabajadores. Con base en ese marco argumentativo se hicieron las siguientes consideraciones:

Según quedó indicado al sintetizarse la demanda, en el asunto que en esta oportunidad ocupa la atención de la Corte, el actor cuestiona la constitucionalidad del sometimiento de la acción intentada contra los actos que nieguen el reconocimiento de prestaciones periódicas al término de caducidad de cuatro (4) meses. En su opinión, la diferencia de tratamiento procesal que a ellos se da, produce el quebrantamiento del principio democrático de igualdad, pues, sostiene, no hay razón para que a dichos actos no les sea aplicable la regla de intemporalidad que el Código Contencioso Administrativo consagra para la acción de plena jurisdicción, cuando se trata de actos que sí reconocen dichas prestaciones periódicas.

Para ello importa recordar que el tenor literal de la disposición acusada permite demandar en cualquier tiempo sólo los actos que reconocen prestaciones periódicas; no prevé, de manera expresa, análoga posibilidad para los que niegan tales prestaciones, los cuales, a falta de previsión explícita, quedarían sometidos al término de cuatro (4) meses a partir de su ejecutoria, publicación o comunicación.

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.

Empero, cuando se trata de actos que niegan el reconocimiento de prestaciones periódicas en favor de un ciudadano o cualquier derecho particular, que es lo planteado en la demanda, el afectado con la decisión administrativa tiene un término de cuatro meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso y una vez que haya agotado la vía gubernativa correspondiente de que tratan las disposiciones consagradas en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01/84, subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304/89).

Por ello, para estas situaciones se consagró la acción de restablecimiento del derecho, denominada antes de la reforma de 1984, en materia contenciosa administrativa, acción de plena jurisdicción, a través de la cual la persona que se siente lesionada por un acto de la administración que le ha desconocido el derecho individual reclamado, puede ejercer aquella, a fin de obtener de la jurisdicción contencioso administrativa la nulidad del acto administrativo y el restablecimiento del derecho correspondiente, que en el asunto controvertido se refiere al reconocimiento de las prestaciones periódicas, que en virtud de la decisión de la autoridad oficial le había sido negada por la misma administración.

En estas circunstancias se considera que, más bien la igualdad se configura en el sentido de establecer un tratamiento idéntico en relación con los actos de la administración que niega el reconocimiento de derechos de los ciudadanos, entre los cuales se encuentran, los que versan sobre prestaciones periódicas, a través del ejercicio de la acción de restablecimiento del derecho, dentro de los cuatro meses siguientes, contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, una vez agotada la vía gubernativa correspondiente, como lo señala el inciso segundo del artículo 136 del Decreto 01/84, subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304/89, en razón de que el inciso tercero demandado se refiere a las acciones que tiene la entidad que reconozca prestaciones periódicas, no ajustadas a los ordenamientos superiores y en general a actos que reconozcan prestaciones periódicas, que pueden demandarse en cualquier tiempo.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que como entratándose 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 inexecuibilidad 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.

De acuerdo con ello, la Corte resolvió:

DECLARASE EXEQUIBLE 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), en los términos del presente fallo. (Negrillas originales).

De las consideraciones de la Sentencia se infiere que a pesar de que los cargos formulados tenían que ver con la vulneración de los artículos 1º, 13, 29, 228 y 229 de la Carta, la Corte sólo se pronunció respecto de los problemas suscitados por la posible contrariedad existente entre la norma demandada, por una parte, y los derechos de igualdad y los derechos de los trabajadores, por otra. No obstante que en el fallo se indicó expresamente que la disposición acusada no violaba el derecho de igualdad “ni ninguno de los preceptos constitucionales invocados” por el actor, lo cierto es que los cargos examinados se suscribieron únicamente a esos dos tópicos pues respecto de las restantes disposiciones invocadas como infringidas no

se hicieron consideraciones de ninguna índole. Por lo tanto, si tales cargos adicionales no se consideraron, mal se puede inferir que también respecto de ellos existe cosa juzgada constitucional.

Por otra parte, es de destacar que a pesar de que la demanda se instauró contra la expresión “que reconozcan”, que hacía parte del inciso tercero del artículo demandado; la Corte declaró la exequibilidad no solo de esa disposición, sino de todo el inciso del que hacía parte. Esta determinación es comprensible pues las expresiones demandadas sólo se dotaban de sentido jurídico en el contexto de la regla de derecho de que hacían parte.

Entonces, en este fallo, la Corte determinó que no violaba ni el derecho de igualdad ni los derechos de los trabajadores un régimen legal que disponía que los actos que reconocen prestaciones periódicas podían demandarse en cualquier tiempo y que establecía que los actos que niegan tales prestaciones podían demandarse sólo en el término de cuatro meses.

Por tanto, respecto de tales cargos existe cosa juzgada constitucional. No así respecto de los restantes cargos formulados por el actor dado que ellos no fueron considerados por la Corte.

4. Reconocimiento de la existencia de cosa juzgada constitucional relativa respecto del artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989 que subrogó el artículo 136 del C.C.A.

Con posterioridad se presentó una nueva demanda contra el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989, que subrogó el artículo 136 del C.C.A. Lo que se demandó fue lo que se resalta a continuación:

Artículo 136. Subrogado D.E. 2304 /89, art.23. Caducidad de las Acciones. La de nulidad absoluta podrá ejercerse 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.

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 permanentemente 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.

El actor planteó que las normas demandadas vulneraban los artículos 1º, 2º, 13, 25, 42, 53 y 229 de la Carta Política. La Corte, en la Sentencia C-351-94, M. P. Hernando Herrera Vergara, declaró exequible el inciso segundo y respecto del inciso tercero reconoció la existencia de cosa juzgada constitucional relativa. Sobre este particular indicó lo siguiente:

Cabe observar que 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, ya fue objeto de examen de constitucionalidad por la Sala Plena de esta Corporación en lo que hace relación con el sometimiento de la acción de restablecimiento del derecho de los actos que nieguen el reconocimiento de prestaciones periódicas, al término de caducidad de cuatro (4) meses.

Entonces, como ahora, la razón principal de la tacha alegaba el quebrantamiento del principio democrático de igualdad, el desconocimiento de la especial protección a los derechos de los trabajadores, principalmente de sus derechos pensionales pues, se sostenía, no hay razón para que a dichos actos no les fuera aplicable la regla de intemporalidad que el Código Contencioso Administrativo consagra para la acción de plena jurisdicción contra los

actos que sí reconocen dichas prestaciones periódicas, máxime si se tiene en cuenta que las prestaciones sociales son irrenunciables.

Ciertamente, en sentencia C-108 de 1994 esta Corte examinó idénticos cargos a los que en esta ocasión los demandantes esgrimen para poner en tela de juicio la constitucionalidad del sometimiento de la acción de restablecimiento del derecho para los actos que nieguen el reconocimiento de prestaciones periódicas al término de caducidad de cuatro (4) meses, a la luz de la concepción que sobre la igualdad y la protección al trabajo se plasmó en la Constitución de 1991.

Es, pues, oportuno reiterar el examen que en la ocasión que se cita hizo la Corte, a propósito de la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, que suscita el reparo de inconstitucionalidad que en esta oportunidad vuelve a plantearse...

Dados los efectos de cosa juzgada con alcance definitivo y erga omnes que produce la sentencia que se cita, se ordenará estarse a lo ya decidido en ella, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este fallo.

Nótese cómo en este pronunciamiento se reconoció la existencia de cosa juzgada constitucional relativa respecto del inciso tercero del entonces artículo 136 del C.C.A. con relación a los cargos formulados por violación del derecho de igualdad y por violación de los derechos de los trabajadores.

5. Nueva formulación del artículo 136 del C.C.A.

El artículo 44 de la Ley 446 de 1998 modificó el artículo 136 del C.C.A. En el numeral segundo de esa disposición se reguló la materia que antes estaba desarrollada en el inciso tercero de esta última. El texto de ese numeral es el siguiente:

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.

Esta disposición consagra, como regla general, un término de caducidad de cuatro meses para la acción de restablecimiento del derecho. No obstante, consagra también una excepción pues los actos que reconocen prestaciones periódicas pueden demandarse en cualquier tiempo. De este modo, como los actos que niegan prestaciones periódicas no están previstos en la excepción, ellos se rigen por la regla general ya indicada.

Como puede apreciarse, la nueva formulación del artículo 136 del C.C.A. mantiene el tratamiento diferenciado que ya se advertía en su formulación originaria y en la subrogación que de ésta hizo el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989 y de acuerdo con el cual los actos que reconocen prestaciones periódicas pueden demandarse en cualquier tiempo y los actos que las niegan sólo pueden demandarse antes del vencimiento del término de caducidad de cuatro meses. La única diferencia que se advierte es que en la nueva regla se hace una referencia expresa a la administración y a los interesados como sujetos legitimados para la formulación de la demanda contra los actos que reconocen prestaciones periódicas.

6. Existencia de cosa juzgada constitucional relativa respecto del artículo 136 del C.C.A. modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

Contra el artículo 136 del C.C.A. se formuló una demanda de inconstitucionalidad por violación de los artículos 1º, 2º, 29, 83 y 229 de la Carta Política. Los cargos fueron sintetizados de la siguiente manera por la Corte en la Sentencia C-1049-04, M. P. Clara Inés Vargas Hernández:

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.

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 inexecutable 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 inexecutable “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 executable 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”.

Nótese como en la demanda se formulan cargos por violación de los artículos 1º, 2º, 29, 83 y 229 constitucionales y cómo el actor descarta la existencia de cosa juzgada constitucional dada la modificación introducida a la norma cuestionada luego de la Sentencia C-108-94 y la formulación de cargos no considerados en ese precedente.

La Corte, para resolver la demanda instaurada, en primer lugar descartó la existencia de cosa juzgada constitucional absoluta con ocasión de la Sentencia C-108-94. Estimó que ese precedente tenía el valor de cosa juzgada constitucional relativa respecto de los cargos que en ella fueron considerados. Al respecto expuso:

...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 (sic) 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.

Es decir, la Corte refirió el valor de cosa juzgada constitucional relativa de la Sentencia C-108-94 respecto de los cargos entonces considerados: La supuesta violación del derecho fundamental de igualdad y de los derechos de los trabajadores. Pero como el reconocimiento del valor de cosa juzgada de ese precedente se circunscribió a esos cargos, la Corporación procedió al estudio de los nuevos cargos formulados contra el artículo 136 pues sobre estos no existía cosa juzgada.

Para resolver la demanda interpuesta la Corte recordó el concepto de caducidad, aludió la

capacidad de configuración normativa del Congreso de la República y refirió la regla general y la excepción que en materia de caducidad estaban contenidas en la disposición acusada. Luego de ello razonó de la siguiente manera:

...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.

A continuación la Corte desarrolló cada uno de esos argumentos, respaldando su postura en desarrollos jurisprudenciales anteriores. Con posterioridad consideró el cargo por violación del artículo 83 superior. Lo hizo de la siguiente manera:

...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.

Con base en tales consideraciones, la Corte resolvió:

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.

Nótese como la Corte, pese a que se había demandado la expresión “en cualquier tiempo”, en aplicación del principio de unidad normativa, extendió su pronunciamiento a las expresiones “por la administración” pues estimó que era preciso situar el enunciado invocado por el demandante en el contexto determinado al que aludía la demanda y que era objeto de control de constitucionalidad.

7. Reconocimiento de la existencia de cosa juzgada constitucional relativa respecto del numeral 2º del artículo 44 de la Ley 486 de 1998.

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

En primer término, señala que el precepto demandado genera inseguridad jurídica y

desconoce los derechos adquiridos y el principio de confianza legítima, consagrados en distintas disposiciones constitucionales.

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

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

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

Como se aprecia, en esta oportunidad se formularon cargos contra el artículo 136 del C.C.A., en su actual contenido, por violación de los artículos 1º, 2º, 29 y 229 de la Carta. Respecto de ellos, la Corte consideró lo siguiente:

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

La Corte en esa oportunidad expresamente limitó los alcances de su decisión a los cargos analizados en la providencia, por lo tanto se produjo el fenómeno de la cosa juzgada relativa respecto de la expresión acusada, empero tales cargos son muy similares a los formulados

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

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

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

Con base en tales consideraciones, la Corte resolvió:

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

Nótese como en la fundamentación de este fallo se consideró que existía cosa juzgada constitucional relativa no sólo respecto de los cargos expresamente considerados en la Sentencia C-1049-04 y en los que insistía el actor -violación de los artículos 1º, 2º, 29 y 229 constitucionales-, sino también respecto del artículo 89 superior pues advirtió que este cargo giraba en torno a aspectos que sí fueron considerados y debatidos de fondo en ese pronunciamiento.

8. Alcance de la cosa juzgada constitucional relativa respecto del artículo 136 del C.C.A.

modificado por el numeral segundo del artículo 44 de la Ley 446 de 1989.

En las condiciones expuestas, respecto de la regla de derecho contenida en el numeral 2º del artículo 44 de la Ley 446 de 1998 existe cosa juzgada constitucional relativa respecto de los cargos por violación de los artículos 13 y 53 de la Carta Política, en razón de la Sentencia C-108-94, y cosa juzgada constitucional relativa respecto de los cargos por violación de los artículos 1º, 2º, 29, 83, 89 y 229, en razón de la Sentencia C-1049-04.

Ahora bien, los cargos que se consideran en este proceso tienen que ver con la vulneración del Preámbulo de la Carta y de los artículos 1º, 2º, 13, 29 y 229 superiores. En estas condiciones, el único cargo formulado por el actor en este proceso y respecto del cual no existe cosa juzgada constitucional es la vulneración del Preámbulo de la Carta Política.

En tal virtud, la Corte dispondrá estarse a lo resuelto en las sentencias C-108-94 y C-1049-04 respecto de los cargos relacionados con la vulneración de los artículos 1º, 2º, 29, 83, 89 y 229 de la Constitución y se pronunciará de fondo en relación con el cargo formulado contra la disposición acusada por violación del Preámbulo de la Carta Política.

E. Examen de la norma acusada

1. Unidad normativa

La demanda se formuló contra la expresión “que reconozcan” que hace parte del numeral segundo del artículo 136 del C.C.A., tal como fue modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998. No obstante, como lo destaca el Procurador General, el control de constitucionalidad no puede extenderse sólo a esos apartes pues ellos por sí mismos carecen de sentido jurídico. Ello es así al punto que, de declararse inexecutable esa expresión, la regla de derecho contenida en el aparte final de ese numeral resultaría ininteligible.

Surge, por tanto, la necesidad de extender los pronunciamientos del fallo a aquellos apartes de ese artículo que dotan de sentido a las expresiones demandadas. Para obrar de esa manera se debe tener en cuenta que el numeral 2º del artículo 136 ya citado está integrado por dos enunciados. El primero de ellos consagra una regla jurídica definida: El término de caducidad, como regla general, de la acción de restablecimiento del derecho. El segundo enunciado consagra la excepción a esa regla general -es decir, la posibilidad de que los

actos que reconocen prestaciones periódicas se demanden en cualquier tiempo-, indica quiénes son los legitimados para accionar en ese caso y pone a salvo los derechos de los particulares de buena fe.

En estos términos, si se asume que la pretensión del actor se orienta a que los actos administrativos que deniegan una prestación periódica puedan demandarse en cualquier tiempo, un pronunciamiento que considere ese cargo sólo es posible si el control de constitucionalidad se realiza sobre el segundo enunciado contenido en el numeral 2º del artículo 136, de acuerdo con el cual “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”. Por lo tanto, sobre tal aparte normativo se emitirá este pronunciamiento.

Siendo ello posible, no hay necesidad de extender los efectos de la decisión también al primer enunciado contenido en el numeral 2º del artículo 136 ya citado, tal como lo solicita el Procurador General. Si se procediera de esta manera se estaría desconociendo el principio dispositivo que orienta los procesos desatados en razón del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad y en virtud del cual el Tribunal Constitucional debe pronunciarse únicamente respecto de las normas demandadas y sólo en casos excepcionales, y debidamente justificados, puede extender su decisión a normas no cuestionadas en su validez.

2. Efecto vinculante del Preámbulo de la Constitución

El Preámbulo de la Constitución Política de 1991 implica una referencia normativa expresa a un acto de poder político desplegado por el Pueblo de Colombia, de una manera específica y con unos propósitos determinados.

En efecto, en el Preámbulo se indica que el Pueblo de Colombia actuó en ejercicio de su poder soberano, esto es, como titular de la facultad de dotarse de una organización política y jurídica; que lo hizo no directamente sino representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente e invocando la protección de Dios.

El acto de poder que se refiere en el Preámbulo consistió en el decreto, sanción y promulgación de la Constitución Política de 1991 a través de la cual Colombia se constituyó

como un Estado social de derecho.

Tal acto fundacional se desplegó para fortalecer la unidad de la nación y para asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. De acuerdo con la voluntad del Pueblo de Colombia, estos propósitos deben realizarse dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integridad de la comunidad latinoamericana.

Así entendido, el Preámbulo da cuenta del sentido político y jurídico que el Pueblo de Colombia le imprimió a la formulación de la Carta Política de 1991; es decir, indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige y por ello no sólo hace parte de ésta como sistema normativo sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción y constituye parámetro de control en los procesos de constitucionalidad. Y esto es comprensible pues carecería de sentido que una fórmula política y jurídica tan densa de contenidos como la advertida en el Preámbulo, no estuviera llamada a tener implicaciones en los ejercicios de poder subordinados a la teleología en ella señalada. Como lo expuso la Corte en la Sentencia C-479-92, Ms. Ps. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero:

Esta Corte... estima indispensable reivindicar la concepción jurídica según la cual el Derecho no se agota en las normas y, por ende, el Constitucional no está circunscrito al limitado campo de los artículos que integran una Carta Política.

El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico, los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos.

El Preámbulo da sentido a los preceptos constitucionales y señala al Estado las metas hacia las cuales debe orientar su acción; el rumbo de las instituciones jurídicas.

Lejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. Las normas pertenecientes a las demás jerarquías del sistema jurídico están sujetas a toda la

Constitución y, si no pueden contravenir los mandatos contenidos en su articulado, menos aún les está permitida la trasgresión de las bases sobre las cuales se soportan y a cuyas finalidades apuntan.

Juzga la Corte Constitucional que el Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma -sea de índole legislativa o de otro nivel- que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios.

Si la razón primera y trascendente del control constitucional no es otra que la de garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución, ese control deviene en utópico cuando se limita a la tarea de comparar entre sí normas aisladas, sin hilo conductor que las armonice y confiera sentido integral, razonable y sólido al conjunto (Negrillas originales).

3. Consideración del cargo formulado

El cargo que, por violación del Preámbulo de la Carta, se dirige contra la regla de derecho contenida en el segundo enunciado jurídico que hace parte del numeral 2º del artículo 136 del C.C.A., se basa en que tal regla no permite que se garantice un orden político, social y económico justo. El actor estima que la imposibilidad de demandar, luego de vencido el término de caducidad, un acto administrativo que ha negado una prestación económica desconoce el derecho que tienen los trabajadores o ex trabajadores a devengar tales prestaciones y que ello contraría la justicia en tanto fin del Estado social de derecho previsto en el Preámbulo de la Constitución.

Para la Corte, el cargo es infundado pues es una facultad legítima del Congreso fijar los términos de caducidad de las distintas acciones contencioso administrativas y, además, el sistema jurídico consagra mecanismos que permiten que el interesado cuestione de la legalidad de un acto administrativo que le ha negado una prestación. En efecto:

a. En primer lugar, el Congreso de la República, como instancia de configuración del derecho positivo del Estado, se halla legitimado para regular el régimen de caducidad de las acciones contencioso administrativas. En ejercicio de esa facultad bien puede fijar un término de caducidad para la acción de restablecimiento del derecho y sujetar a ese régimen los actos administrativos que nieguen prestaciones periódicas. Esto es así dado el interés general en

que las controversias judiciales se clausuren de manera definitiva y la consecuente necesidad de establecer mecanismos que pongan fin a la posibilidad de actuar indefinidamente ante la jurisdicción. De allí que sea legítimo que se prevean términos preclusivos para el ejercicio de las acciones como la de restablecimiento del derecho.

b. En segundo lugar, el sistema jurídico consagra mecanismos que permiten que el interesado cuestione la legalidad de un acto administrativo que le ha negado una prestación pues contra él procede la vía gubernativa. Es decir, el administrado bien puede solicitarle a la misma administración la reconsideración de esa decisión. Además, una vez agotada la vía gubernativa, el interesado puede acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo con miras a cuestionar la legalidad de la decisión y a lograr el restablecimiento del derecho afectado. Para ello cuenta con un término de cuatro meses contabilizado a partir del día siguiente a la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto.

En estas condiciones, para la Corte es claro que la norma jurídica sometida a consideración no contraría el Preámbulo de la Carta Política pues no es cierto que ella conduzca a la negación definitiva de las prestaciones periódicas de los ex trabajadores y, por esta vía, al desconocimiento de sus derechos y, en últimas, a la promoción de un orden político, económico y social injusto. Por el contrario, ella constituye un instrumento normativo que se orienta a fomentar el ejercicio de acciones legales dentro de plazos determinados y ello es compatible con múltiples disposiciones constitucionales que se orientan a la promoción de la seguridad jurídica, una de cuyas manifestaciones es el valor de cosa decidida de los actos de la administración y el valor de cosa juzgada de las sentencias que ponen fin a las controversias judiciales generadas a partir de tales actos.

Bajo esos parámetros, si la administración niega una prestación periódica, si al resolver los recursos propios de la vía gubernativa mantiene esa decisión y si la jurisdicción avala la legalidad de ese acto, la conclusión que se impone es que quien la pretende no tiene derecho a ella. Ahora, que la administración y la jurisdicción nieguen una prestación económica porque quien la pretende no tiene derecho a ella, no es algo que contraría sino que afirma los fundamentos del Estado social de derecho pues si esta fórmula legitima el poder político por su sujeción a formas y contenidos jurídicos, una decisión como aquella, que sea coherente con tales formas y contenidos, contribuye a legitimar esa organización política.

Por estos motivos, entonces, se declarará la exequibilidad, por el cargo analizado, de la expresión “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”, que hace parte del numeral 2º del artículo 136 del C.C.A.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-108 de 1994, que declaró la exequibilidad de las expresiones “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”, contenidas en el Artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989, y en la Sentencia C-1049-04, que declaró exequible por los cargos analizados en esa sentencia, la expresión “en cualquier tiempo por la administración”, que hace parte del numeral 2º del artículo 44 de la ley 446 de 1998.

SEGUNDO. DECLARAR EXEQUIBLE la expresión “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”, que hace parte del numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, por el cargo analizado en esta sentencia.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA

SENTENCIA

C-477 DE 2005.

PREAMBULO DE LA CONSTITUCION-No tiene un valor jurídico autónomo o independiente (Salvamento parcial de voto)

PREAMBULO DE LA CONSTITUCION-Poder vinculante/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cargo por violación al preámbulo de la constitución/INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Procedencia porque la violación al preámbulo de la constitución no podía ser demandado de manera independiente (Salvamento parcial de voto)

El Preámbulo hace parte integrante de la constitución; su valor jurídico dentro del ordenamiento colombiano le permite gozar de un poder vinculante; asimismo debe entenderse como un criterio auxiliar mas no como una fuente jurídica autónoma ni independiente, pues aunque mediante los principios constitucionales que profesa su articulado guía la organización política y jurídica del Estado, éste no puede ser demandado de manera independiente debido a que necesita como elemento vinculante una relación de conexidad y coherencia con las normas constitucionales; y la falta de argumentos que justifiquen el pronunciamiento de fondo proferido por esta Corporación se torna en una extralimitación en el ejercicio de sus competencias de control. La Corte debió proceder a declarar la inhibición toda vez que esta Corporación no debe pronunciarse sobre un cargo de inconstitucionalidad basado llanamente en la violación del Preámbulo de la Constitución Nacional y sin vincularlo con ninguna de sus normas.

NORMA SUPRACONSTITUCIONAL-Inexistencia en el ordenamiento jurídico colombiano (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-5465

Tema: El preámbulo no tiene valor normativo autónomo.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado disiente de la decisión mayoritaria que consideró que la Corte debía declarar exequible la expresión: “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”, contenida en el numeral 2º del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998.

A mi juicio, la decisión mayoritaria de esta Corporación dentro de su argumentación desconoce los aspectos del control constitucional que deben ser conocidos como requisitos procesales para emitir un fallo de fondo cuando se presume por el actor que se está vulnerando el Preámbulo de la Constitución Nacional. La acción pública de inconstitucionalidad debe contener una contradicción entre el acto impugnado y la Constitución. La demanda a la que se hace referencia debe señalar las normas constitucionales que considere infringidas y las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, más aún cuando se refiere al Preámbulo en donde deberá especificar las normas constitucionales vulneradas que impliquen un nexo entre éstas. Cabe anotar, que dicha situación no se lleva a cabo en el caso objeto de estudio debido a que el actor se limita a mencionar la vulneración del Preámbulo sin conexión con alguna norma constitucional.

Las razones que me llevan a apartarme de la decisión mayoritaria son las siguientes:

1. Esta Corporación viene afirmando que: “El Preámbulo da cuenta del sentido político y jurídico que el pueblo de Colombia le imprimió a la formulación de la Carta Política de 1991; es decir, indica los principios que la orientan y los fines a cuya realización se dirige y por ello no sólo hace parte de ésta como sistema normativo sino que además tiene efecto vinculante sobre los actos de la legislación la administración y la jurisdicción y constituye parámetro de control de procesos de constitucionalidad.”¹ Comparto la anterior afirmación en el entendido que es el preámbulo quien determina los fines y valores que gobiernan la construcción del Estado con un ordenamiento jurídico y político afín a dichas directrices.² Lo anterior, indica que el Preámbulo constituye un parámetro de control para salvaguardar la Carta Política que debe ir ligado a una norma constitucional que se encuentre en peligro de vulneración y que, de manera conjunta, se complementen. Esto, debido a que el Preámbulo no tiene un valor

jurídico autónomo o independiente, por lo que es necesario que exista una conexión con normas constitucionales emancipadas para invocar su vulneración.

1. La jurisprudencia constitucional ha advertido que: “Quitar eficacia jurídica al preámbulo, llamado a guiar e iluminar el entendimiento de los mandatos constitucionales para que coincida con la teleología que les da sentido y coherencia, equivale a convertir esos valores en letra muerta, en vano propósito del Constituyente, toda vez que desaparecer los cimientos del orden constitucional se hace estéril la decisión política soberana a cuyo amparo se ha establecido la Constitución.” La Corte no distingue el hecho de que los objetivos, fines y valores que son expresados en el Preámbulo, son válidos y eficaces sólo en la medida en que son desarrollados por las normas jurídicas constitucionales. En este sentido, el Preámbulo adquiere un valor interpretativo cuando su contenido sirve para comprender el significado de las normas constitucionales. La argumentación de la Corte tiene un sentido opuesto, donde el Preámbulo es parte de la Constitución, que es desarrollada por el resto de normas que componen la misma.

La principal consecuencia práctica de la distinción antes esbozada, radica en lo siguiente: el Preámbulo es un criterio auxiliar que lleva consigo los principios constitucionales, los cuales prevalecen sobre todos los demás. Es fuente primaria que debe ir unida a normas constitucionales para que sean objeto de un análisis de fondo por esta Corte una vez se presuma vulnerado, so pena de tenerse que emitir un fallo inhibitorio por falta de unidad normativa.

En el caso que nos compete, la Corte consideró y resolvió declarar exequible lo demandado por el actor tras considerar que la norma jurídica sometida a control cumplía con los requisitos procedimentales para establecer un estudio de fondo. Éste lo lleva a concluir que la norma invocada no contrariaba el Preámbulo de la carta,³ cuando en realidad debió haber emitido un fallo inhibitorio ya que la demanda carecía de objeto por necesitar una norma constitucional vulnerada en equilibrio y en conexidad con el Preámbulo. El actor considera que se estaba vulnerando el Preámbulo de manera independiente sin norma constitucional que avalara dicha infracción.

Ahora bien, la anterior interpretación es contraria a la Constitución y, adicionalmente,

pretender al Preámbulo como fuente jurídica presenta una serie de dificultades que podrían atentar contra el ordenamiento interno. Así, aceptar dicha condición es considerarlo como una especie de norma supraconstitucional cuando es claro que al interior de nuestro ordenamiento no hay ordenamiento superior a la Constitución.

Teniendo en cuenta lo anterior, debemos hacer claridad en lo siguiente: el Preámbulo hace parte integrante de la constitución; su valor jurídico dentro del ordenamiento colombiano le permite gozar de un poder vinculante; asimismo debe entenderse como un criterio auxiliar mas no como una fuente jurídica autónoma ni independiente, pues aunque mediante los principios constitucionales que profesa su articulado guía la organización política y jurídica del Estado, éste no puede ser demandado de manera independiente debido a que necesita como elemento vinculante una relación de conexidad y coherencia con las normas constitucionales; y la falta de argumentos que justifiquen el pronunciamiento de fondo proferido por esta Corporación se torna en una extralimitación en el ejercicio de sus competencias de control.

Fecha ut supra.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

1 Sentencia C-447 de 2005.

2 Sentencia C- 479 de 2002.

3 Sentencia C-477 de 2005 “pues no es cierto que ella conduzca a la negación definitiva de prestaciones periódicas de los extrabajadores y, por esta vía, al desconocimiento de sus derechos y, en ultimas, a la promoción de un orden político, económico y social injusto. Por el contrario, ella constituye un instrumento normativo que se orienta a fomentar el ejercicio de acciones legales dentro de plazos determinados y ello es compatible con múltiples disposiciones constitucionales que se orientan a la promoción de la seguridad jurídica, una de cuyas manifestaciones es el valor de la cosa decidida de los actos de la administración y el valor de la cosa juzgada de las sentencias que ponen fin a las controversias judiciales

generadas a partir de tales actos.”