

Sentencia C-157/04

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro o de fondos públicos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo dirigido en contra de norma diferente a la vigente luego del control constitucional

Referencia: expediente D-4809

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

Actor: Jaime Guzmán Rodríguez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Jaime Guzmán Rodríguez presentó demanda contra el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, “por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales”.

Mediante auto del 29 de agosto de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por considerar que la misma reunía los presupuestos exigidos por el artículo 2, del Decreto 2067 de 1991, y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, y al Presidente del Congreso de la República, así como también a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptúen sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No.45.079 del 29 de enero de 2003. Se subrayan las disposiciones acusadas.

“ LEY 797 DE 2003”

(enero 29)

por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 20. Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública. Las providencias judiciales que en cualquier tiempo hayan decretado o decreten reconocimiento que impongan al tesoro público o a fondos de naturaleza pública la obligación de cubrir sumas periódicas de dinero o pensiones de cualquier naturaleza podrán ser revisadas por el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus competencias, a solicitud del Gobierno por conducto del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, del Contralor General de la República o del Procurador General de la Nación.

La revisión también procede cuando el reconocimiento sea el resultado de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial.

La revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código y podrá solicitarse en cualquier tiempo por las causales consagradas para este en el mismo código y además:

- a) Cuando el reconocimiento se haya obtenido con violación al debido proceso, y**
- b) Cuando la cuantía del derecho reconocido excediere lo debido de acuerdo con la ley, pacto o convención colectiva que le eran legalmente aplicables.**

LA DEMANDA

El demandante, afirma que la disposición acusada vulnera los artículos 1, 29, 58 y 83 constitucionales.

Afirma el actor que se vulnera el artículo 29 superior, toda vez que con el artículo acusado se pretende que el Gobierno Nacional, en cualquier tiempo, efectúe una interferencia indebida en materias jurisdiccionales ya consolidadas a través del instituto de la cosa juzgada.

Considera que las decisiones adoptadas quedan al arbitrio y conceptualización del respectivo funcionario de turno sin ninguna limitación, toda vez que, en cualquier tiempo podrá solicitar la revisión de la providencia judicial ya ejecutoriada con el fin de enervar sus efectos, vulnerando el principio de cosa juzgada, de forma tal que, la disposición acusada: “...abre paso no solo a la incertidumbre y anarquía judiciales sino también a la arbitrariedad del Estado, de manera abiertamente contraria a las formas propias del

proceso en donde fue dictada la respectiva providencia...”.

Considera que la Nación, en los eventos en que es condenada mediante sentencia ejecutoriada al pago de una pensión de jubilación o cualquier otro tipo de prestación periódica, debe actuar por conducto de la entidad que tuvo la calidad de sujeto procesal durante el respectivo proceso y no puede por tanto cambiar las reglas del debido proceso, en el sentido de introducir recursos en cualquier tiempo y a través de otros sujetos de derecho público que jamás fueron partes en esos procesos y que por tanto no ostentaron la calidad de sujetos procesales.

Estima que: “...el reconocimiento de una pensión de jubilación a través de sentencia de condena en firme, debe considerarse como una protección mínima de los derechos y garantías del beneficiario que hace el Estado en su pronunciamiento jurisdiccional reconecedor de la prestación con arreglo a lo normado por el artículo 53 de la Carta, razón por la cual no se puede dejar abierta la puerta de manera indefinida para que se pueda pedir revisión de la prestación concedida con el claro propósito de proteger intereses estatales con desmedro de los derechos individuales y de derechos adquiridos al tenor de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Nacional...”.

Finalmente aduce que el principio de la buena fe previsto en el artículo 83 superior tiene una incidencia y proyección especial en materia de reconocimiento de las pensiones, lo que ha denominado la jurisprudencia constitucional como respeto al acto propio, esto es: “... que es obligación perentoria del funcionario que dictó y reconoció la prestación económica de pensión de jubilación a una persona de manera legítima (o ilegítima), el respetar su propia actuación porque la misma se encuentra fundamentada en el principio de la buena fe, que solo puede ser desarticulada a través de los medios jurisdiccionales que deben impetrarse para enervar sus efectos y dentro de las oportunidades que establece el debido proceso...”.

Concluye que si la sentencia que reconoció el derecho se encuentra en firme y los recursos de ley no han prosperado, el derecho reconocido se convierte en intangible e inmutable, ya que ha quedado consolidado en cabeza de la persona mediante la providencia en firme y en consecuencia no puede ser desconocido ni menoscabado.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La entidad señalada a través de apoderada judicial, interviene en el presente proceso, para solicitar que se declare la constitucionalidad de la disposición acusada, a partir de las consideraciones que enseguida se sintetizan.

Considera que: “...Es evidente que la carencia del justo título constituye un enriquecimiento ilícito para el beneficiado y por ello es constitucionalmente viable que la administración esté dotada de instrumentos legales para pedir la revisión judicial de sentencias, transacciones y conciliaciones injustas, para hacer cesar el desangre injustificado que representa para el tesoro público el pago de prestaciones fraudulentas que muchas veces, dada la naturaleza periódica y de tracto sucesivo de las pensiones, no conceden como donativo en forma vitalicia y se sustituyen beneficiarios...”.

Afirma que: “...El objeto de la norma es por tanto romper en cualquier tiempo y por las causales taxativamente señaladas, la fuerza de la cosa juzgada de providencias judiciales,

transacciones y conciliaciones que afecten injustamente el tesoro público o fondos de naturaleza pública. La sentencia que se dicte después de seguidos rigurosamente los trámites procesales y observadas las garantías del debido proceso, quebrará la fuerza de cosa juzgada de la providencia o acto injusto y fallará en justicia...”.

Recuerda que la posibilidad de revisar en cualquier tiempo reconocimientos económicos a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública, tiene además hoy fundamento en artículo 34 constitucional que autoriza que por sentencia judicial se declare extinguido el dominio sobre bienes adquiridos mediante enriquecimiento ilícito, en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la mora social, de forma tal que, mediante la sentencia de revisión si prospera la acusación, se está extinguiendo el dominio sobre la pensión injustamente reconocida que enriquece en forma ilícita al beneficiario. Al respecto cita apartes de la sentencia C-374 de 1997.

Precisa al respecto que, la revisión prevista en la disposición acusada se hace necesaria con el fin de evitar desfalcos al tesoro público de la Nación.

Estima que el recurso extraordinario de revisión es una figura procesal del ordenamiento jurídico colombiano del que pueden hacer uso aquellas personas que se vean afectadas en sus intereses con una decisión judicial, por tanto es facultad del legislador regular la legitimación procesal y al señalar como legitimada para recurrir en revisión a la Nación Colombiana cuando se trata de un reconocimiento a cargo del tesoro público nacional, apenas desarrolla la teoría general de los recursos; en ese sentido la facultad de solicitar la revisión en la disposición acusada se confirió únicamente al Gobierno Nacional a través de ciertas entidades de derecho público establecidas expresamente en la misma, evitando de esa forma el abuso en el ejercicio de esa acción. Al respecto cita la sentencia C-418 de 1994.

Afirma que no es válida la tesis expuesta por el demandante en el sentido de que con la revisión se desconoce el principio de la cosa juzgada y se quebranta la seguridad jurídica sobre las decisiones judiciales, permitiendo la anarquía judicial y la incertidumbre, pues de acogerse ésta tesis para proteger los principios mencionados, la Nación y los órganos de control carecerían de herramientas legales que les permitieran impedir el detrimento del erario público cuando se trate del pago de prestaciones periódicas cuyo origen es ilícito. Al respecto cita un aparte de la sentencia T-006 de 1992.

Concluye que: “...En cuanto a la acusación realizada por el actor consistente en que se están vulnerando los derechos adquiridos y el principio de la buena fe, no debe olvidarse que la garantía constitucional consiste en proteger los derechos adquiridos conforme a la ley, en este caso dichos derechos no solamente no se han adquirido de esta forma sino que se han hecho en detrimento del erario público...”. Cita como sustento de sus aseveraciones apartes de la sentencia C-374 de 1997.

2. Ministerio de la Protección Social

El Jefe de la Oficina Asesora, Jurídica y de Apoyo Legislativo de la citada entidad, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los argumentos que se resumen a continuación.

Afirma que el propósito de la norma acusada es impedir que quienes hubieren obtenido el reconocimiento una pensión o el pago de una obligación periódica con cargo al tesoro público o a fondos de naturaleza pública continúen favoreciéndose indefinidamente del beneficio injusto que han adquirido, aún cuando éste conste en un acto jurisdiccional, de forma tal que, se trata de

impedir que por la vía de la cosa juzgada se prolongue en el tiempo la ilicitud que consta en un providencia judicial o en una conciliación o transacción en beneficio del bien común.

En ese orden de ideas señala que: “...la norma acusada, lejos de violar las normas constitucionales, procura su cabal cumplimiento, pues mal puede decirse que se protege el debido proceso cuando se pretende prolongar en el tiempo el efecto de un reconocimiento pensional obtenido precisamente mediante la violación al mismo principio, o cuando se procura legitimar con el ropaje de la cosa juzgada actuaciones que implican un enriquecimiento indebido de un particular...”. Al respecto cita la sentencia C-269 de 1998.

Recuerda que: “...los recursos con los que se cuenta para reconocer y pagar los beneficios pensionales son escasos, estos dinero públicos o administrados por los fondos de naturaleza pública debe distribuirse de manera que puedan cubrir la totalidad de las personas que se encuentran afiliadas al Sistema Integral de Seguridad Social, de modo que todos los recursos que se destinan para el pago de reconocimientos indebidos restan capacidad financiera al Sistema para asumir las obligaciones de quienes si han actuado debidamente..:”, de forma tal que, carece de sentido pretender proteger a quien se ha beneficiado indebidamente del Sistema, para en su lugar desproteger a quien ha actuado conforme a derecho.

Hace énfasis en que “...la ilicitud no puede ser título válido para adquirir beneficios pensionales...”. Al respecto cita la sentencia C-409 de 1997.

Recuerda que de tiempo atrás la Legislación Colombiana ha previsto la posibilidad de que existan errores judiciales y consecuentemente se ha establecido un mecanismo para enmendar tales errores, a través del recurso extraordinario que establece la disposición acusada y que ahora se censura, aduciendo para ello que debe prevalecer el interés particular ilícito o cuando menos indebido sobre el interés general.

Indica además que el recurso extraordinario de revisión tiene por finalidad proteger también los intereses de terceros, en este caso en concreto los de la Nación o lo que es igual, los de la totalidad de los ciudadanos, frente a los eventos en los que no se ha tenido conocimiento del proceso que termina obligando a la Nación o a una entidad administradora de los recursos públicos de la Seguridad Social al pago de una pensión.

Señala que: “...El contenido de la norma acusada, resulta un reflejo del inciso segundo del artículo 34 constitucional, referido en este caso expresamente a las pensiones u obligaciones de pagar una suma de dinero periódica de dinero, eventos en los que si mediante el procedimiento del recurso extraordinario de revisión, es decir, una sentencia judicial, se llega a concluir que fue obtenido ilícitamente, por haberse logrado el reconocimiento con violación del debido proceso o excediendo los límites legales o convencionales correspondientes, deberá dejarse sin efecto tal reconocimiento, extinguiendo con ello el dominio sobre la pensión injustamente adquirida...”.

En ese orden de ideas recuerda que tal como lo ha reconocido la Corte Constitucional en fallos como el contenido en la sentencia C-374/97, el artículo 34 superior, no exige que el origen del enriquecimiento ilícito sea una actuación sancionable penalmente, basta con que tal beneficio económico provenga en el pago de lo no debido o del aprovechamiento del tesoro público, que es reprochable cuando no esté tipificado como delito.

Así pues considera que: “...Tratándose de pensiones o el pago de las sumas periódicas,

puede darse el caso en que el beneficiado simplemente se aprovechó de la negligencia de quienes tenían a su cargo el reconocimiento de pensiones, obteniendo con ello un mayor valor en la mesada pensional, porque, por ejemplo, se incluyeron en la liquidación de la pensión unos rubros que no correspondían, o porque el funcionario omitió aplicar el límite máximo permitido por la ley, sin que de esta actitud pueda predicarse la comisión de un delito en cabeza del particular, quien no era llamado a liquidar la pensión sí a fijar los límites de este beneficio...”.

Al respecto cita un aparte de la sentencia C-374 de 1997.

Finalmente afirma que el actor confunde el contenido de la norma, pues ésta claramente se refiere a un trámite judicial, que deberá resolverse mediante una sentencia y no ante cualquier juez, sino ante las dos altas Cortes de la Jurisdicción Ordinaria y de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de acuerdo con sus competencias, garantizando de esa forma la justeza y sabiduría de la decisión y en ese mismo sentido se confirió únicamente la facultad de solicitar la revisión al Gobierno Nacional a través de ciertas entidades de derecho público determinadas expresamente en la norma acusada, evitando de esa forma el abuso en el ejercicio de esa acción.

1. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El Presidente de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto que preparó el académico Guillermo López Guerra, solicitando la constitucionalidad de la norma demandada, que se resume a continuación.

Estima el interviniente que el actor desconoce que el sistema general de pensiones establecido en la Ley 100 de 1993 se rige por el principio de la buena fe, de forma tal que, se presume las actuaciones surtidas dentro de este sistema general se someten y fundamentan en dicho principio.

Considera que al pretender el actor que los actos jurídicos que llevan algún tiempo de celebrados o ignorados por el Estado, se les otorgue carta de juridicidad e inamovilidad, so pretexto de respetar la cosa juzgada, el debido proceso formal y no material, la prescripción adquisitiva, la simple tenencia material o el uso o el abuso y sean garantizados por tanto en la normatividad positiva, se ignoraría la buena fe y el justo título.

Concluye que el presente proceso: “... es la oportunidad para que en el país los detentadores de bienes con aparente formalidad de legalidad tengan que demostrar su legitimidad en procesos jurisdiccionales. No tanto de revisión como si de legitimación...”.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3392, recibido el 20 de octubre de 2003, en el que solicita a la Corte dar aplicación en este caso al principio de la cosa juzgada constitucional.

La vista fiscal afirma en efecto que teniendo en cuenta que la Corte mediante sentencia C-835 de 2003, declaró la exequibilidad del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, salvo la expresión “en cualquier tiempo”, considera que en el presente caso no es necesario hacer planteamiento alguno distinto a que se declare la existencia de la cosa juzgada constitucional en relación con la sentencia referida.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

2. La incidencia de la cosa juzgada constitucional en el presente proceso

La Corte constata que en relación con el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 acusado en el presente proceso, la sentencia C-835 de 2003 donde se analizaron los cargos formulados contra dicho artículo por la supuesta vulneración de los artículos 29 y 83 superiores[1], decidió: “Declarar INEXEQUIBLE la expresión 'en cualquier tiempo', contenida en el primero y tercero incisos del artículo 20 de la ley 797 de 2003. En lo demás este artículo es EXEQUIBLE, respecto de los cargos formulados y bajo los supuestos reseñados en el numeral 5 de las consideraciones y fundamentos de esta sentencia.”

En dicha decisión, -adoptada por la Corte estando en curso el presente proceso-, la Corporación, frente a los cargos planteados por el demandante en esa ocasión en contra del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, hizo las siguientes consideraciones:

“Primeramente conviene precisar que la revisión prevista en esta norma no se contrae a una verificación simple y cerrada sobre la legalidad de sentencias, transacciones o conciliaciones, incluidos sus respectivos antecedentes y soportes documentarios, según lo podrían deducir algunos a partir de la expresión: “podrá solicitarse”. Dado que, según voces del tercer inciso del mismo artículo, la revisión se tramitará por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión en el respectivo ordenamiento procedimental, esto es, en el Código Contencioso Administrativo o en el Código de Procedimiento Laboral. Vale decir, el pedimento de revisión debe hacerlo el correspondiente dignatario público a través de una demanda, esto es, observando las formalidades y requisitos previstos en los prenotados estatutos para el recurso extraordinario de revisión.

Como uno de los registros novedosos del artículo censurado, la Sala denota la presencia de los actos contentivos de una transacción o conciliación judicial o extrajudicial, en tanto susceptibles del recurso extraordinario de revisión. Pues, como bien se sabe, tradicionalmente este recurso ha operado sobre sentencias ejecutoriadas, que no sobre autos que terminan anormalmente el proceso, y mucho menos sobre acuerdos extrajudiciales de las partes contendientes. Por ello mismo, el dignatario solicitante de la revisión de transacciones o conciliaciones se encontrará siempre con un elenco de causales, que, salvo las dos nuevas que introdujo el artículo censurado, están referidas a sentencias.

Ahora bien, según se ha visto el inciso tercero del artículo 20 dispone que la revisión podrá solicitarse en cualquier tiempo. Es decir, que en relación con el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión no opera el término de dos años que prescribe el Código Contencioso Administrativo, ni el término de seis meses que prevé el artículo 32 de la ley 712 de 2001 para su interposición, cuando quiera que se trate de los actos estipulados como revisables en términos del artículo 20 de la ley 797 de 2003.

Entonces, la expresión “en cualquier tiempo”, ¿es constitucional? La respuesta es no.

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 inexecutable de la expresión examinada.

Igualmente, los vicios que afectan a la expresión “en cualquier tiempo”, contenida en el tercer inciso del artículo 20 impugnado, dada su conexidad temática y teleológica, hacen metástasis en la misma expresión “en cualquier tiempo”, vertida en el primer inciso del mismo artículo; motivo por el cual la decisión de inexecutable las comprenderá por igual, según se verá en la parte resolutive de esta sentencia.

Consecuentemente, la solicitud de revisión que establece el artículo 20 acusado deberá formularla el respectivo funcionario, de acuerdo con la jurisdicción que envuelva al acto administrativo, dentro del término establecido en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, o dentro del término previsto en el artículo 32 de la ley 712 de 2001.

Términos que en todo caso tienen fuerza vinculante a partir de este fallo.

De otro lado, es importante registrar la posición que asumió la Corte frente a una demanda orientada a que el recurso extraordinario de revisión se pudiera interponer en cualquier tiempo. Oportunidad en la que esta Corporación subrayó la constitucionalidad de la caducidad –2 años- prevista en el artículo 187 del Código Contencioso Administrativo, diciendo:

Por otra parte, considera la Corte que la posibilidad de interponer el recurso extraordinario de revisión en cualquier tiempo, tal como lo pretende la demandante, no sólo vulneraría los derechos al debido proceso y pronta administración de justicia de las personas en favor de quien se dictó la respectiva sentencia, sino la seguridad y la certeza jurídicas en que se basa el Estado de derecho.

Recuérdese que el legislador está facultado para establecer no sólo un límite para la interposición de acciones y recursos, tal como lo ha reconocido esta Corporación en varios de sus fallos, sino las causales para su procedencia, pues la posibilidad de que en cualquier tiempo, o por cualquier causa, se ataquen sentencias firmes, atenta contra la seguridad y la certeza jurídicas.

Así las cosas, la posibilidad de establecer términos para la interposición de acciones o recursos, tal como sucede en el presente caso, siempre y cuando ellos sean razonables, es constitucional.

En relación con este tema, vale la pena citar una providencia de esta Corporación, en la que se dijo:

" El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, éste pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie. Semejante concepción conduciría a la parálisis absoluta del aparato encargado de administrar justicia. En suma, esa concepción impediría su funcionamiento eficaz, y conduciría a la imposibilidad de que el Estado brindara a los ciudadanos reales posibilidades de resolución de sus conflictos. Todo lo cual sí resultaría francamente contrario a la Carta." (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-351 de 1994. Magistrado ponente, doctor Hernando Herrera Vergara.)

Finalmente, debe decirse que la caducidad establecida por el legislador para la interposición del recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en concepto de esta Corporación, tiene una finalidad distinta a la del resto de los recursos y acciones, pues si la caducidad en general, es una especie de sanción para quien teniendo la posibilidad de acudir a la justicia fue negligente y no lo hizo, en el caso del recurso extraordinario de revisión ante lo Contencioso Administrativo, el término de caducidad busca que las sentencias ejecutoriadas adquieran la inmutabilidad que haga realidad los principios de seguridad y certeza jurídica en que se basa la administración de justicia, con el único fin de lograr el mantenimiento de la paz y el orden social.

(...)

Bastan estas consideraciones, para desechar el segundo cargo de la demanda, y declarar exequible el artículo 187 del decreto 01 de 1984[2].

El artículo 20 de la Ley 797 de 2003 consagra una acción especial o sui génesis de revisión y ordena que se tramite por el procedimiento señalado para el recurso extraordinario de revisión por el respectivo código, esto es el procedimiento contencioso administrativo o laboral, o normas que los modifiquen y como quiera que se declaró inexecutable la expresión en cualquier tiempo, mientras el legislador establece un nuevo plazo, se tendrá como tal el que el legislador contempla actualmente para el recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado o la Corte Suprema de Justicia, según sea el órgano competente en cada caso.

También precisa la Corte que ese plazo, comenzará a contarse a partir del día siguiente de la notificación de esta sentencia.

Finalmente precisa la Corte que el nuevo plazo se aplica a todas las hipótesis del artículo 20 de la Ley 797 de 2003, que hayan ocurrido con anterioridad a este fallo o que ocurran con posterioridad a él.”

Ahora bien, de dicha sentencia C-835 de 2003 y de los fundamentos en que ella se basó, la Corte encuentra que se producen dos efectos concretos frente a los cargos planteados por los actores en el presente proceso. A saber i) la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional en relación con los cargos planteados contra el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 por el supuesto desconocimiento de los artículos 29 y 83 superiores y ii) la ineptitud sustancial de la demanda respecto de los demás cargos formulados en el presente proceso, por cuanto ellos están dirigidos en contra de una norma diferente de la que actualmente se halla vigente, luego del control de constitucionalidad efectuado por la Corte en la Sentencia C-835 de 2003.

2.1 Cosa juzgada en relación con los cargos planteados contra el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 por el supuesto desconocimiento de los artículos 29 y 83 superiores.

Dado que en el presente proceso el actor plantea la supuesta vulneración por el artículo 20 de la Ley 797 de 2003 de los artículos 29 y 83 superiores y que fue en relación con la presunta vulneración de los mismos artículos que la Corte se pronunció en la sentencia C-835 de 2003, donde decidió declarar INEXEQUIBLE la expresión 'en cualquier tiempo', contenida en el primero y tercero incisos del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 y en lo demás declarar dicho artículo EXEQUIBLE, respecto de los cargos formulados y bajo los supuestos reseñados en el numeral 5 de las consideraciones y fundamentos de dicha sentencia, es claro entonces que ha operado respecto de los referidos cargos el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, por lo que habrá de estarse a lo resuelto en la sentencia C-835 de 2003 que así lo estableció y así se dispondrá en la parte resolutive de la presente providencia.

2.2 Inhibición en relación con el cargo por la supuesta vulneración de los artículos 1 y 53 superiores por estar dirigidos en contra de una norma diferente de la que actualmente se encuentra vigente luego del control de constitucionalidad efectuado por la Corte en la Sentencia C-835 de 2003

Dado que en la referida sentencia C-835 de 2003 la Corte decidió: “Declarar INEXEQUIBLE la expresión 'en cualquier tiempo', contenida en el primero y tercero incisos del artículo 20 de la ley 797 de 2003”. Al tiempo que declaró EXEQUIBLE los demás apartes de dicho artículo, respecto de los cargos formulados “bajo los supuestos reseñados en el numeral 5º de las consideraciones y fundamentos” de la citada sentencia. Por lo que el texto actualmente vigente del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 no contiene la expresión “en cualquier tiempo” y su constitucionalidad fue condicionada a los supuestos reseñados en el numeral 5º de las consideraciones y fundamentos de la sentencia C-835 de 2003.

Dado también que el cargo planteado por el demandante en el presente proceso por la supuesta vulneración de los artículos 1 y 53 superiores fue dirigido necesariamente -por ser esa la norma que existía en ese momento- contra una disposición diferente a la que acaba de señalarse y se centra en el carácter intemporal de la posibilidad de revisión que allí se establecía[3], para la Corte es claro que se configura la ineptitud sustantiva de la demanda por cuanto con la declaratoria de inexecutable efectuada por la sentencia C-835 de 2003, de la expresión “en cualquier tiempo” así como con el condicionamiento de la executable del resto del artículo 20 de la Ley 797 de 2003 a los supuestos reseñados en

el numeral 5º de las consideraciones y fundamentos de esa sentencia, los supuestos de hecho que se desprenden hoy de la disposición aludida una vez efectuado el referido control de constitucionalidad son sustancialmente diferentes de aquellos a los que aludió en su momento el demandante.

Así las cosas, la Corte se abstendrá de analizar los cargos referidos a los supuestos de hecho que se desprendían de la norma acusada antes del examen por la Corte de los cargos planteados en el proceso que culminó con la expedición de la Sentencia C-835 de 2003.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Primero. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-835 de 2003, en relación con la inexequibilidad de la expresión “en cualquier tiempo”, contenida en el primero y tercero incisos del artículo 20 de la Ley 797 de 2003.

Segundo. ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-835 de 2003, en relación con los cargos contra el artículo 20 de la Ley 797 de 2003, por la supuesta vulneración de los artículos 29 y 83 superiores.

Tercero.- INHIBIRSE de efectuar pronunciamiento de fondo por ineptitud sustancial de la demanda en relación con el cargo planteado contra el artículo 20 de la ley 797 de 2003 por la supuesta vulneración de los artículos 1 y 53 superiores.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que la señora Presidenta doctora CLARA INES VARGAS HERNANDEZ, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

[1] La Corte estableció de la siguiente manera los problemas jurídicos planteados por el demandante en ese proceso :

El demandante afirma que los artículos 19 y 20 la Ley 797 de 2003 son contrarios a los artículos 29 y 89 de la Constitución. El artículo 19, porque autoriza a la administración a revocar directamente actos administrativos sin el consentimiento expreso y claro del titular del derecho o la prestación reconocidos, en abierta contradicción con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual los actos que generan situaciones jurídicas concretas sólo pueden ser revocados si es manifestado un consentimiento de tales características. Y el artículo 20, en primer lugar, porque no se modificó expresamente el Código Contencioso Administrativo en lo atinente al recurso extraordinario de revisión, sino que a través de una ley distinta se autorizó a determinadas autoridades para solicitar la revisión y, con ello, para erosionar el principio de cosa juzgada, y en segundo término, porque la solicitud la puede hacer la autoridad sin ser parte del respectivo proceso judicial."

[2] Sentencia C-418 de 1994.

[3] Al respecto señala el demandante en su libelo "...el reconocimiento de una pensión de jubilación a través de sentencia de condena en firme, debe considerarse como una protección mínima de los derechos y garantías del beneficiario que hace el Estado en su pronunciamiento jurisdiccional reconocedor de la prestación con arreglo a lo normado por el artículo 53 de la Carta, razón por la cual no se puede dejar abierta la puerta de manera indefinida para que se pueda pedir revisión de la prestación concedida con el claro propósito de proteger intereses

estatales con desmedro de los derechos individuales y de derechos adquiridos al tenor de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Nacional...".



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

