COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/502/02

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/502/02
Expediente	—
Fecha	2002-06-27
Sala	Sala Séptima de Revisión
Magistrado ponente	Dr EDUARDO
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Principio De Seguridad Juridica
- /Principio De Legalidad
- Derecho A La Igualdad
- /Derecho De Peticion

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de

Texto completo

T-502-02 hechos Sentencia T-502/02 PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA -Alcance PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA -Operancia en materia de competencias En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado.

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA -Existencia de término para decidir conforme a normas aplicables /PRINCIPIO DE LEGALIDAD -Existencia de término para decidir conforme a normas aplicables La existencia de un término para decidir garantiza a los asociados que puedan prever el momento máximo en el cual una decisión será adoptada. Ello apareja, además, la certeza de que cambios normativos que ocurran con posterioridad a dicho término no afectará sus pretensiones. Al considerarse, en el ámbito de la certeza y estabilidad jurídica (seguridad jurídica), la existencia de precisos términos para que la administración o el juez adopten decisiones y el principio de conocimiento de las normas aplicables al caso concreto, se sigue que dichos términos fijan condiciones de estabilización respecto de los cambios normativos. De ahí que, durante el término existente para adoptar una decisión, la persona tiene derecho a que sean aplicadas las normas vigentes durante dicho término. No podría, salvo excepcionales circunstancias en las cuales opera la favorabilidad o por indiscutibles razones de igualdad, solicitar que se le aplicaran aquellas disposiciones que entren en vigencia una vez se ha adoptado la decisión. Es decir, una vez vencido el término fijado normativamente para adoptar una decisión opera una consolidación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto. Consolidación que se

torna derecho por razón del principio de seguridad jurídica y, además, constituye un elemento del principio de legalidad inscrito en el derecho al debido proceso.

PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA -No es atemporal El principio de seguridad jurídica, que es caro al Estado de derecho, no puede explicarse de manera atemporal. La certeza únicamente puede entenderse respecto de un momento histórico. Unicamente en dicho momento puede una persona tener seguridad sobre las normas que regulan una situación jurídica determinada. La vinculación entre certeza y el tiempo supone la necesidad de delimitar dicho tiempo. La pretensión de una seguridad jurídica sin límite en el tiempo únicamente es posible bajo posturas iusnaturalistas, del todo ajenas a la labor del legislador como productor principal de normas jurídicas. La temporalidad se torna decisivo en entornos cambiantes, como el que caracteriza los sistemas jurídicos contemporáneos.

DERECHO A LA IGUALDAD -Consolidación de normas jurídicas /DERECHO DE PETICION -Solución fuera de los términos fijados normativamente Referencia: expediente T-554767 Acción de Tutela instaurada por Jaime Sgardo Muñoz Alonso en contra de la Dirección de Talento Humano de la Gobernación de Cundinamarca.

Magistrado Ponente: Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Bogotá, D.C., veintisiete (27) de junio de dos mil dos (2002). La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Gálvis y Clara Inés Várgas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente SENTENCIA dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por la Subsección “B” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y por la Subsección “A” de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el trámite de la acción de Tutela instaurada por Jaime Sgardo Muñoz Alonso en contra de la Dirección de Talento Humano de la Gobernación de Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES Hechos El demandante, por intermedio de apoderada, manifiesta que el día 30 de diciembre de 1997 solicitó, con base en la ordenanza 21 de 1946 del Departamento de Cundinamarca y el artículo 146 de la Ley 100 de 1993, el reconocimiento de su pensión de jubilación, pues desde el 11 de enero de 1995 considera que había cumplido con los requisitos establecidos en dichas normas.

Sin que se hubiera resuelto su petición, el Departamento de Cundinamarca demandó la nulidad de la ordenanza 21 de 1946 y la sección segunda, subsección C del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del 5 de febrero de 2001, suspendió la citada ordenanza.

El día 2 de abril de 2001, el Departamento Administrativo del Talento Humano de la Gobernación de Cundinamarca, dictó la resolución N°0410 mediante la cual resolvió la petición del demandante. En dicha decisión, se negó el reconocimiento de la pensión, alegando la suspensión de la ordenanza N° 21 de 1946 y se acudió a la excepción de inconstitucionalidad de la misma.

Presentado recurso de reposición contra dicha decisión, el Departamento Administrativo del Talento Humano solicitó concepto de la oficina Jurídica de la Gobernación de Cundinamarca. El día 6 de agosto de 2001 dicha oficina conceptuó que, dado que al momento de retirarse el demandante del servicio estaba vigente la ordenanza 21 de 1946, debía darse aplicación a ésta.

Mediante resolución 2593 del 17 de septiembre de 2001 el Departamento Administrativo del Talento Humano resolvió el recurso de reposición en el siguiente sentido:

“No decidir de manera definitiva sobre la solicitud de reconocimiento de Pensión Especial de Jubilación realizada por el señor Jaime Edgardo Muñoz Alonso... hasta tanto no se haya proferido sentencia definitiva en el proceso identificado bajo el número 2000-7017, que se adelanta en la Sección Segunda “C” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de la Acción de Nulidad presentada contra los artículo 1, 2 y 6 de la Ordenanza 21 de junio 21 de 1946”.

Demanda de tutela. El demandante sostiene que el Departamento Administrativo del Talento Humano de la Gobernación de Cundinamarca violó su derecho de petición. En su concepto, mediante la resolución 2593 de 2001, en lugar de adoptar una decisión definitiva sobre su petición, y luego de haberse vencido el término para decidir, acude a "un malabarismo jurídico" para posponer la decisión. Circunstancia esta que encaja dentro de las circunstancias identificadas por la Corte Constitucional como violatorias del derecho de petición (Sentencia T-206 de 1997 y T-737 de 1998). En consecuencia solicita al juez que ordene que se resuelva de fondo su petición.

Posición de la demandada La demandada explicó al a-quo que su decisión respondió al hecho de que la norma que sustentaba la petición del demandante había sido suspendida. De acuerdo con el Consejo de Estado (Auto del 18 de julio de 1990, Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo), la suspensión provisional impide que el acto suspendido "surta efecto, o que se completen o ejecuten los actos definitivos cuyo fundamento se encuentre en la disposición suspendida". La decisión, por otra parte, protege los derechos del demandante, pues si la norma suspendida no es anulada, recobra su vigencia y, en consecuencia, se podrá tomar una decisión definitiva con base en ella.

Sentencias que se revisan. Sentencia de primera instancia. Mediante sentencia del 1 de octubre de 2001, la sub-sección "B" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la tutela. En su concepto, no hubo violación al derecho de petición pues es cierto que, en virtud de la suspensión provisional, no podía el ente demandado resolver la petición del demandante con base en la norma suspendida. De allí que se haya resuelto la petición, respetándose el derecho fundamental invocado.

Sentencia de segunda instancia. La Sección Segunda, Subsección "A" de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante providencia del 22 de noviembre de 2001, confirmó la sentencia del a quo .

Luego de analizar el acervo probatorio, llegó a la conclusión de que no existía violación al derecho fundamental invocado. En concepto de la subsección, "estuvo acertado el Tribunal, al considerar que dicha petición había sido contestada correctamente, toda vez que había sido resuelta en la medida de las posibilidades, es decir, informando el trámite que se estaba surtiendo respecto de la solicitud... ya que mal podía exigirse que la Directora del Departamento Administrativo del Talento Humano resolviera la solicitud del actor, concediendo o no su pensión, de jubilación, cuando estaba a la espera de una decisión respecto de la norma que el actor pretendía hacer cumplir".

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS Competencia 1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en armonía con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto Ley 2591 de 1991, la Sala es competente para revisar las sentencias de la referencia.

Problema jurídico 2. En concepto del demandante, la demandada ha violado su derecho de petición al abstenerse de resolver de fondo su petición sobre pensión de jubilación, aduciendo que la norma que soporta la petición está suspendida –debido a una decisión judicial dictada durante el trámite de la petición-, máxime cuando dicha decisión se adoptó cuando estaban ampliamente vencidos los términos para decidir (habían transcurrido 1189 días desde la presentación de la petición hasta la primera decisión de la demandada; 2600 días aproximadamente hasta la decisión atacada).

La demandada y los jueces de instancia consideran que no se presentó violación alguna al derecho de petición, en la medida en que se dio respuesta al demandante, la cual no podía ser en otro sentido, en razón de la suspensión de la norma sobre la que se fundaba la petición.

Corresponde a la Corte analizar si se viola el derecho de petición, cuando la administración se abstiene de resolver una petición, presentada más de tres años antes, aduciendo que, luego de vencerse el término para resolver la petición, la norma invocada en la petición se ha suspendido por decisión de la justicia contenciosa-administrativa.

Seguridad jurídica. 3. La seguridad jurídica es un principio central en los ordenamientos jurídicos occidentales. La Corte ha señalado que este principio ostenta rango constitucional y lo ha derivado del preámbulo de la Constitución y de los artículos 1, 2, 4, 5 y 6 de la Carta [1] .

La seguridad jurídica es un principio que atraviesa la estructura del Estado de Derecho y abarca varias dimensiones. En términos generales supone una garantía de certeza. Esta garantía acompaña otros principios y derechos en el ordenamiento. La seguridad jurídica no es un principio que pueda esgrimirse autónomamente, sino que se predica de algo. Así, la seguridad jurídica no puede invocarse de manera autónoma para desconocer la jerarquía normativa, en particular frente a la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y humanos de las personas.

En materia de competencias, la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado [2] . En el plano constitucional ello se aprecia en la existencia de términos perentorios para adoptar decisiones legislativas (C.P. arts. 160, 162, 163, 166, entre otros) o constituyentes (C.P. Art. 375), para intentar ciertas acciones públicas (C.P.

art. 242 numeral 3), para resolver los juicios de control constitucional abstracto (C.P. art. 242 numerales 4 y 5). En el ámbito legal, las normas de procedimiento establecen términos dentro de los cuales se deben producir las decisiones judiciales (Códigos de Procedimiento Civil, Laboral y de seguridad social, penal y Contencioso Administrativo), así como en materia administrativa (en particular, Código Contencioso Administrativo).

4. La existencia de un término para decidir garantiza a los asociados que puedan prever el momento máximo en el cual una decisión será adoptada. Ello apareja, además, la certeza de que cambios normativos que ocurran con posterioridad a dicho término no afectará sus pretensiones. En otras palabras, que existe seguridad sobre las normas que regulan el conflicto jurídico o la situación jurídica respecto de la cual se solicita la decisión. Ello se resuelve en el principio según el cual las relaciones jurídicas se rigen por las normas vigentes al momento de configurarse dicha relación, que, en buena medida, se recoge en el principio de irretroactividad de la ley; en materia penal, debe señalarse, existe una clara excepción, por aplicación del principio de favorabilidad, que confirma la regla general.

Al considerarse, en el ámbito de la certeza y estabilidad jurídica (seguridad jurídica), la existencia de precisos términos para que la administración o el juez adopten decisiones y el principio de conocimiento de las normas aplicables al caso concreto, se sigue que dichos términos fijan condiciones de estabilización respecto de los cambios normativos. De ahí que, durante el término existente para adoptar una decisión, la persona tiene derecho a que sean aplicadas las normas vigentes durante dicho término. No podría, salvo excepcionales circunstancias en las cuales opera la favorabilidad o por indiscutibles razones de igualdad, solicitar que se le aplicaran aquellas disposiciones que entren en vigencia una vez se ha adoptado la decisión. Es decir, una vez vencido el término fijado normativamente para adoptar una decisión opera una consolidación de las normas jurídicas aplicables al caso concreto. Consolidación que se torna derecho por razón del principio de seguridad jurídica y, además, constituye un elemento del principio de legalidad inscrito en el derecho al debido proceso.

El caso concreto. 5. En el presente caso, el demandante presentó una solicitud de reconocimiento de pensión con base en la Ordenanza 21 de 1946 del Departamento de Cundinamarca. Durante el término legal para decidir dicha norma mantuvo su vigencia. La pregunta que se hace la Corte es si la suspensión provisional, producida 3 años después de presentada la petición, puede alterar el marco normativo aplicable a la solicitud del demandante. En otras palabras, si la seguridad jurídica sobre las normas aplicables a la petición, se puede alterar por un cambio normativo ocurrido cuando ha vencido el término para decidir.

La postura del demandado y los jueces de instancia implica que la seguridad jurídica –certeza sobre las normas aplicables- no se relaciona con el término para decidir sino, exclusivamente, con la fuerza vinculante de la norma. Así, si la norma ha perdido dicha fuerza (por efecto de la suspensión provisional), no puede ser aplicada, aún en el evento en que la administración hubiera desconocido su obligación de adoptar una decisión dentro del término fijado en la ley. Dicha postura, podría sostenerse, se apoya en claros principios constitucionales, como la primacía de lo sustancial sobre lo formal y el concepto mismo de Estado de derecho.

Sin embargo, dicha postura adolece del defecto de reducir a su mínima expresión la vinculación del Estado a los términos –judiciales o administrativos- y, en últimas, conduce a minar el principio de seguridad jurídica. Como se ha dicho, el principio de seguridad jurídica, que es caro al Estado de derecho, no puede explicarse de manera atemporal. La certeza únicamente puede entenderse respecto de un momento histórico. Unicamente en dicho momento puede una persona tener seguridad sobre las normas que regulan una situación jurídica determinada. La vinculación entre certeza y el tiempo supone la necesidad de delimitar dicho tiempo. En ello, incide directamente los términos dentro de los cuales deben producirse decisiones. Acotan el tiempo de competencia del Estado. Define lo que es debido en un momento histórico, quién lo podía exigir, bajo cuales condiciones otorgar, qué y cómo sancionar, etc. Así, no puede entenderse que el Estado no esté vinculado a este factor temporal, pues, se repite, únicamente a partir de dicho elemento es posible predicar seguridad jurídica. Esta no existe atemporalmente. El cambio normativo es propio del derecho positivo. La pretensión de una seguridad jurídica sin límite en el tiempo únicamente es posible bajo posturas iusnaturalistas , del todo ajenas a la labor del legislador como productor principal de normas jurídicas. La temporalidad se torna decisivo en entornos cambiantes, como el que caracteriza los sistemas jurídicos contemporáneos. Por lo tanto, dicha postura viola el derecho a la consolidación de las normas jurídicas aplicables y, en últimas, al debido proceso.

6. Por otra parte, implica una violación al derecho a la igualdad de trato, pues obliga al administrado a soportar dos cargas distintas: de una parte, la violación del derecho al debido proceso, que se manifiesta en la solución de su petición por fuera de los términos fijados normativamente. Es decir, se le obliga a soportar las consecuencias negativas derivadas de la inacción estatal. Por otra, a ver que sus peticiones serán resueltas de manera distinta a aquellas presentadas por otros ciudadanos cuando las mismas normas estaban vigentes. En el presente caso, no se trata de una hipótesis, sino que el demandante cita decisiones del Consejo de Estado en las cuales se resolvieron conflictos jurídicos que tenía, precisamente, como base las mismas normas invocadas por el demandante.

Procedibilidad de la decisión. 7. En el presente caso se observa que la acción de tutela emerge como el mecanismo idóneo de protección por dos razones:

la decisión demandada realmente no es una decisión, sino un anuncio sobre la intención de no decidir hasta que no se resuelva la demanda de nulidad contra las normas invocadas por el demandante tres años atrás. De ahí que, mientras no se resuelva dicha demanda no existirá una decisión susceptible de controversia jurídica. Por otra, que la decisión de no decidir se basa en un argumento absolutamente incompatible con la Constitución. Se podría argumentar que el demandante puede o bien demandar la decisión de no decidir o bien esperar a que se resuelva el proceso de nulidad. Ambas soluciones resultarían desproporcionadas en la medida en que parten del supuesto de que, respecto del demandante, está en discusión la aplicabilidad de la norma suspendida por la justicia contenciosa administrativa. Al constatarse que no puede ponerse en discusión dicha aplicabilidad, no tiene sentido obligarle que lo debate en sede judicial.

III. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero: REVOCAR las sentencias del 1 de octubre de 2001, de la sub-sección “B” de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y del 22 de

noviembre de 2001 de la Sección Segunda, Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, mediante las cuales se negaron las pretensiones de la demanda.

segundo: CONCEDER la tutela del derecho al debido proceso, a la igualdad y a la consolidación de las normas jurídicas aplicables del señor Jaime Sgardo Muñoz Alfonso. En consecuencia ORDENAR al Departamento Administrativo del Talento Humano de la Gobernación de Cundinamarca que, en el término de 48 horas, proceda a dictar una resolución definitiva, en la cual adopte una decisión final sobre la petición presentada por el demandante el día 30 de diciembre de 1997, dando aplicación a las normas por él invocadas.

Tercero : Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte constitucional y cúmplase.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General LA SECRETARIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR QUE:

La Honorable Magistrada doctora Clara Inés Vargas Hernández, no firma la presente sentencia por encontrarse de comisión en el exterior. MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ Secretaria General [1] Sentencia C-416 de 1994.

[2] Sentencias C-072 de 1994 y C-078 de 1997, entre otras.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 18 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.