

Sentencia C-078/97

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Alcance/CONFLICTO DE NORMAS LEGALES-Prelación de disposición especial/NORMA ESPECIAL-Prelación

La Carta Política prescribe que la Constitución es norma de normas y que en todos los casos en los que exista incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica debe aplicarse la Constitución. De allí la existencia del control de constitucionalidad de las leyes y de las demás normas jurídicas. Sin embargo, en este caso el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal, razón por la cual no se puede acudir a la normativa constitucional para la resolución del conflicto y no es viable la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de uno de los preceptos. Con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley. Entre los principios contemplados se encuentra el de que cuando en los códigos adoptados se hallen disposiciones incompatibles entre sí “la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general”. El mismo Código Contencioso Administrativo establece que en materia procesal administrativa tendrán prelación las normas de carácter especial.

REVOCATORIA DIRECTA EN MATERIA TRIBUTARIA-Fijación de términos/PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURIDICA Y DEBIDO PROCESO-Establecimiento de términos

Aún si se parte de la base de que la revocación directa constituye un recurso gubernativo extraordinario, omitiendo la discusión existente acerca de la naturaleza jurídica de esta figura, es evidente que las personas no quedan desprotegidas jurídicamente por el hecho de que se limite su período de aplicabilidad. De un lado, porque la ley tributaria consagra dentro de la vía administrativa, junto al mecanismo de la revocatoria directa, el recurso de reconsideración. Y, además, se contemplan las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa. La fijación de un término para ejercitar un recurso o aplicar un mecanismo como el de la revocatoria constituye, una forma de armonizar los principios de la seguridad jurídica y el debido proceso. El establecimiento de términos contribuye a superar la tensión existente entre estos dos principios, ambos muy caros a cualquier sistema jurídico, en la

medida en que permite que ambos tengan vigencia. Así, mientras que, por una parte, se consagra la existencia de recursos o medios para impugnar o solicitar la revocación de las decisiones de la administración, por otra parte, la limitación temporal de la posibilidad de ejercicio de los recursos da efectividad a la aspiración de que exista una cierta seguridad jurídica.

REVOCATORIA DIRECTA EN MATERIA TRIBUTARIA-Ejercicio en plazo determinado

RECURSOS-Límites temporales/IMPUGNACION ACTOS ADMINISTRATIVOS-Límites temporales

La libertad del ciudadano para ejercer los recursos a su alcance para la defensa de sus derechos de manera indefinida en el tiempo pugna con la necesidad de garantizar la existencia de un orden jurídico estable. Resulta absolutamente razonable que en busca de la conciliación de estos dos principios se establezcan límites temporales a la posibilidad de impugnar los actos de la administración.

Referencia: Expediente D-1391

Actor: Humberto Rodríguez Escobar

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 737 del decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario para los Impuestos Administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales”

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., Febrero veinte (20) de mil novecientos noventa y siete (1997).

Aprobada por acta N° 7

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Carlos Gaviria Díaz y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el artículo 737 del Decreto 624 de 1989, “Por el cual se expide el Estatuto Tributario para los Impuestos Administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales”.

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

DECRETO 624 de 1989

(marzo 30)

“Por el cual se dicta el Estatuto Tributario para los Impuestos Administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales”

(...)

Artículo 737.- El término para ejercitar la revocatoria directa será de dos (2) años, a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo”.

II. ANTECEDENTES

1. El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades conferidas por las leyes 75 de 1986 y 43 de 1987, expidió el Decreto 624 de 1989, el cual fue publicado en el Diario Oficial N° 38756 de 1989.

3. El 31 de julio de 1996, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario intervino en el proceso, con el fin de defender la constitucionalidad de la norma acusada.

4. El 27 de agosto de 1996 se recibió en Secretaría el concepto del apoderado del Ministerio

de Hacienda y Crédito Público, quien intervino con el fin de defender la constitucionalidad de la norma acusada.

5. El 27 de agosto de 1996 se remitieron a Secretaría las consideraciones de oposición a la demanda, presentadas por el representante de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

6. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 24 de septiembre de 1996, solicitó a esta Corporación declarar exequible el artículo demandado.

III. CARGOS E INTERVENCIONES

Cargos de la demanda

El demandante considera que la norma acusada introduce una limitación a las normas generales sobre el procedimiento de revocatoria directa, consagrado en el artículo 69 y siguientes del Código Contencioso Administrativo y, por tanto, atenta contra los artículos 2, 13, 29 y 363 de la Carta Política.

Encuentra el demandante que el artículo 737 del Estatuto Tributario, al expresar que la revocatoria directa en materia tributaria sólo podrá practicarse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del correspondiente acto administrativo, “fue más allá de la norma de carácter general y establece una limitación en el tiempo en perjuicio del contribuyente que por múltiples circunstancias puede verse abocado a tener que afrontar un daño irreparable en su patrimonio”.

Según el actor, el establecimiento de un límite temporal para la procedencia de la revocatoria desconoce el derecho de defensa del contribuyente.

Asevera que mientras las normas del Código Contencioso Administrativo son de carácter general, el Estatuto Tributario contiene normas especiales, referidas únicamente a los tributos. De esta diferenciación concluye que “una norma de carácter puramente especial que se refiere al ámbito de los impuestos no puede ser limitativa en cuanto al tiempo, no puede reducir las facultades que el legislador le otorgue al contribuyente para ejercer su legítimo medio de defensa”.

Al terminar su escrito, el demandante enumera las razones que lo motivan a solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la norma acusada:

a) “Por su manifiesta oposición a los principios constitucionales y a la norma general del Derecho Administrativo que crea la revocatoria directa.

b) Porque atenta contra el interés público y social al restringir el debido proceso, limitando el tiempo para su ejercicio.

c) Por causar agravio a los contribuyentes que ven limitadas sus posibilidades o totalmente negadas sus aspiraciones de que se haga justicia y se ven agraviados soportando el peso de injusticias que menoscaban su patrimonio económico”.

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario -ICDT- se pronunció sobre la norma acusada, en respuesta a la solicitud que le fue dirigida. Su concepto se encamina a establecer la justificación constitucional del término contemplado en el artículo 737 del Estatuto Tributario.

El interviniente hace un recuento de los antecedentes de la norma acusada. Explica que el Estatuto Tributario fue dictado con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República mediante las leyes 75 de 1986 y 43 de 1987, que autorizaron al gobierno para “expedir en un solo cuerpo normativo las diferentes normas que regulan los impuestos administrados por la entonces Dirección de Impuestos Nacionales”.

Manifiesta que el antecedente próximo del artículo acusado es el artículo 79 de la Ley 9ª de 1983, el cual también disponía, en su inciso 2º, que la revocatoria directa sólo operaría dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del correspondiente acto administrativo. Agrega que el referido inciso se apartó de la orientación general emanada del Decreto 2733 de 1959, que señalaba, en su artículo 22, que la revocatoria podía cumplirse en cualquier tiempo.

Expone el ICDT que, dentro del trámite del proyecto que se convertiría en la Ley 9ª de 1983, el Congreso concluyó que era necesario establecer un límite máximo de dos años para el ejercicio de la revocatoria tributaria, todo con el fin de armonizar los principios de la equidad tributaria y del libre ejercicio del derecho a controvertir con los principios de seguridad jurídica y claridad procesal. Recuerda, además, que “la revocatoria directa es un instrumento de doble alcance pues puede ser utilizado tanto por el contribuyente como por la misma Administración, y cualquier recorte en su ejercicio se orienta a dar estabilidad a los intereses de una parte como de la otra”.

Continúa el interviniente con un análisis sobre la vigencia de la Ley 9ª de 1983 con respecto a la codificación contencioso administrativa y a normas procesales posteriores. Precisa que el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) es posterior a la Ley 9ª de 1983 y que, dada la especialidad de esta última, no puede considerarse que ella fue derogada por el mencionado Código, el cual tiene carácter general. De otro lado, sostiene que la revocatoria directa contemplada en el artículo 79 de la Ley 9ª de 1983 no fue derogada por el decreto 2503 de 1987, que dictó normas para “el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales”, puesto que este decreto no trató el tema de la revocatoria.

A renglón seguido, se ocupa de precisar el alcance de la limitación temporal establecida en el artículo demandado. En oposición al demandante, considera que esta restricción temporal, en vez de vulnerar el debido proceso y el acceso a la justicia los desarrolla en la práctica, “pues nada puede ser más lejano a una verdadera administración de justicia y a la aplicación incondicionada del debido proceso que pretender la protección de intereses particulares sin ninguna limitación en su ejercicio, y menos aún, ilimitada en el tiempo”.

Sostiene que la limitación temporal de orden legal de un derecho particular tampoco atenta contra el debido proceso, por cuanto “éste debe compaginarse con el principio de la seguridad jurídica con el fin de evitar que quede al arbitrio perpetuo de quien posee el derecho, de ejercerlo para que le sea reconocido; tampoco contraría el principio de la equidad, eficacia y progresividad del sistema tributario pues como la misma H. Corte lo ha indicado, tal principio se pregonaba de todo el sistema y no de una norma en particular”.

Concluye con la afirmación de que la limitación legal nace de la voluntad del propio legislador

que, dentro de su autonomía, ha decidido que el debate acerca de cuál debe ser la carga impositiva justa debe tener una restricción temporal, con el objeto de permitirle al Estado tener seguridad y certeza acerca de los recursos con que cuenta para el ejercicio de sus funciones.

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público considera que el problema jurídico por resolver es el de si la ley tributaria puede fijar un término para la aplicación de la revocatoria directa, a pesar de que el Código Contencioso Administrativo no contempla para esta institución procesal ninguna restricción temporal.

Para comenzar, analiza la naturaleza de las normas del Código Contencioso Administrativo. Manifiesta que éste no está revestido de ninguna superioridad normativa sobre las demás leyes que reglamenten materias afines y que, por lo tanto, no es válido afirmar que “de él dependen otras leyes que rijan determinados procedimientos o que los gobierne en algún sentido cuando la especificidad de una ley ha admitido otras reglas”. Con todo, admite que el referido Código sí puede servir como criterio de interpretación.

Estima que no es posible sostener que entre la norma especial y la general exista una eventual confrontación y que cuando el legislador confirió facultades para la expedición del Código Contencioso Administrativo “se reservó la posibilidad de volver sobre el tema y, adicionalmente, no afectó los regímenes especiales que había desarrollado con antelación ni los que, en un futuro, considere apropiado establecer por vía de legislación ordinaria en atención a la especialidad de los temas que pueda tratar”.

Concluye, entonces, que “la revisión de constitucionalidad de la norma en juicio no puede estar supeditada a su confrontación con normas de igual jerarquía. Ello no sólo afecta el principio democrático de formación de la ley sino que desvirtúa el ordenamiento jurídico. En efecto si, como queda claro, no ocurrió una derogatoria, mal podría afirmarse que la norma especial se opone a la general y, en consecuencia, plantear su inexequibilidad”.

A continuación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público expone algunas consideraciones sobre la figura de la revocatoria directa. Sostiene que con ella se persigue “permitir a la administración el retiro de sus propias decisiones bien cuando éstas resultan contrarias a

derecho bien por razones de oportunidad. La doctrina considera, entonces, que dicho mecanismo entraña una posibilidad de autotutela por parte de la misma (...). [En la revocatoria] converge la concepción de falibilidad de la administración: sus actos, además de ser susceptibles de recurso ante la propia administración y ante la jurisdicción contencioso administrativa, pueden ser retirados del ordenamiento por la propia revisión que haga la administración, de oficio o a iniciativa del afectado siempre que se den las causales previstas en la ley. De su revisión se extrae que lo que se persigue es la defensa de intereses de mayor valía que se ven vulnerados, de una manera abierta, por un acto administrativo”.

Explica que con el Decreto 2733 de 1959 se dio inicio a la figura de la revocatoria directa, tal y como se la concibe hoy en día, y que el artículo 79 de la Ley 9ª de 1983 le adicionó las características de temporalidad y condicionalidad. Estos rasgos distintivos fueron retomados por el Decreto 624 de 1989, en su artículo 737, el cual no ha sufrido modificaciones trascendentales.

Asevera que la revocatoria directa constituye una oportunidad procesal más, de las diferentes contempladas en la legislación, para controvertir los actos de la administración.

Finalmente, el interviniente diserta sobre la pregunta acerca de si es admisible que para los asuntos tributarios se establezca un término de dos años para el ejercicio de la revocatoria, mientras que para la generalidad de los casos no existe ningún límite temporal. Al respecto manifiesta que “la atribución de los derechos y las obligaciones tributarias plantea, en sí, un ámbito de certeza insoslayable. La administración no puede estar supeditada ad infinitum para definir la estabilidad del acto administrativo (...) Así lo exige la dinámica de ingresos y egresos del Estado. La caducidad o el término para interponer una acción o decidir acerca de la viabilidad de un recurso están gobernados por ese carácter (...). La seguridad jurídica se convierte, entonces, en un derecho y un deber para la administración”.

Por otra parte, señala que el legislador tiene amplias facultades para establecer el régimen tributario, de lo cual se deduce que el mecanismo de la revocatoria directa puede estar sometido en este campo a un límite de tiempo – aunque la revocatoria del Código Contencioso Administrativo sea atemporal –, sin que ello represente vulneración alguna de la Constitución ni de los derechos de los contribuyentes.

Finaliza con la aseveración de que la norma acusada no atenta contra el debido proceso ni

contra el interés público, y con la solicitud de que se declare su exequibilidad.

Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

El apoderado de la DIAN realiza también un análisis de los antecedentes normativos del artículo 737 del estatuto tributario.

Manifiesta que la parte primera del Código Contencioso Administrativo tiene un carácter supletorio, “en el sentido que sólo se aplica a falta de procedimientos especiales, conservándose en esta forma los principios generales de interpretación legal”. De allí concluye que el límite temporal para la aplicación de la revocatoria directa, establecido inicialmente por el artículo 79 de la Ley 9ª de 1983 y retomado por la norma demandada, constituye el procedimiento especial en el campo de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos Nacionales. Al mismo tiempo, precisa que dado que el mencionado artículo 79 de la Ley 9ª de 1983 no regula aspectos como el de la iniciativa para la revocatoria, el procedimiento para la revocación y los efectos de la revocatoria de los actos administrativos de carácter tributario, son los establecidos en los artículos 69, 72 y 79 del Código Contencioso Administrativo.

A partir del análisis de los antecedentes históricos de la norma demandada concluye que no le asiste razón al demandante cuando expresa que ella limita derechos protegidos constitucional y legalmente: en primer lugar, por cuanto esta norma reproduce otra de carácter especial – el artículo 79 de la Ley 9ª de 1983 -, expedida con anterioridad al Código Contencioso Administrativo; en segundo lugar, porque el mencionado Código tiene carácter supletorio; y, en tercer lugar, porque las facultades otorgadas al ejecutivo por la Ley 58 de 1983 lo autorizaron para modificar la revocatoria pero no para derogarla.

A continuación, el interviniente discurre sobre la naturaleza de la revocatoria directa, para llegar a la conclusión de que “la jurisprudencia y la doctrina nacional se orientan en general a reconocer la revocatoria directa (...), bien sea como un recurso del administrado, o bien como facultad propia de la administración”. En los dos eventos, estima que debe interpretarse la revocatoria de una manera restrictiva. Si se considera que es un recurso, por cuanto las relaciones entre la administración y los particulares deben normalmente definirse por la vía gubernativa; y si se la toma como una facultad del Estado, por cuanto de esa manera se atempera ese poder frente a los derechos e intereses privados, con lo cual se

evitan las arbitrariedades.

El interviniente aboga por la constitucionalidad de la norma acusada. Para ello hace tres aseveraciones, a saber: que la firmeza y estabilidad de los actos administrativos contribuye al interés general; que la norma impugnada en ningún momento atenta contra el principio de igualdad; y que la misma norma no conculca el derecho al debido proceso.

Con respecto a la primera afirmación, manifiesta que para cimentar la confianza de los ciudadanos en el orden jurídico es necesario que, en un momento determinado, las situaciones creadas se consoliden y no puedan ser eliminadas del mundo del derecho. Ahora bien, el interés de la seguridad jurídica puede chocar evidentemente con el objetivo de que todos los actos se ajusten a la ley. Para resolver este conflicto, afirma, la mejor solución es permitir que durante un tiempo determinado se pueda solicitar la nulidad del acto, y que una vez transcurrido el período fijado se disponga su intangibilidad. Esto sería lo que ocurre con la revocatoria directa, la cual “debe verse como una garantía que se traduce en seguridad jurídica tanto para los administrados como para el Estado, con el fin de controlar dentro de unos parámetros previamente establecidos los actos que entren en contradicción con categorías normativas de carácter superior”.

Para terminar, manifiesta, en relación con el debido proceso, que en materia administrativa existen distintos recursos para impugnar las liquidaciones oficiales y los actos administrativos que causen perjuicios patrimoniales y que “la revocatoria directa es una acción más cuando se dejan de presentar los recursos y aunque el plazo para presentarse es más amplio, guarda armonía con la oportunidad procesal que tiene la Administración para resolver recursos”.

Concepto del Procurador General de la Nación (E)

La Vista Fiscal aboga por la constitucionalidad de la norma impugnada. Sostiene que es impropio deducir o verificar el valor constitucional del texto acusado a partir de su cotejo con la preceptiva del Código Contencioso Administrativo.

Estima que el término establecido por la norma acusada para aplicar la revocatoria directa en materia tributaria está orientado a evitar que el proceso de discusión de los actos administrativos tributarios sea interminable. El término fijado en el artículo demandado

“tiene como finalidad, además de imprimir certeza jurídica a la relación tributaria, constituirse en garante del interés general que subyace a las cargas impositivas.” Desde esa perspectiva es razonable jurídicamente que la acción de revocatoria directa sólo proceda dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo.

Considera el Ministerio Público que la aseveración anterior permite desechar los cargos acerca de que la norma bajo análisis vulneraría los artículos 2, 29 y 363 de la Constitución Política, pues tanto la administración como el administrado gozan de un término razonable para aplicar o solicitar la aplicación de la figura de la revocatoria directa. De otra parte, rechaza el cargo de que la norma acusada viola los principios fundantes del sistema tributario, puesto que la transgresión de ellos no se puede presentar con base en una única disposición sino a partir de todo el conjunto normativo tributario.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en los términos del artículo 241-5 de la Constitución Política.

El problema planteado

2. Se trata de determinar si el hecho de que el artículo 737 del Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) disponga que la acción de revocación tributaria sólo puede ser ejercida dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del correspondiente acto administrativo constituye una violación a la Constitución, manifestada en la oposición con una norma de carácter general contenida en el Código Contencioso Administrativo y en la vulneración de los derechos a la libertad y al debido proceso.

3. La revocación directa es un instituto jurídico por medio del cual las entidades de la administración pública pueden – de oficio o a solicitud de parte – dejar sin efecto actos expedidos por ellas mismas. El Código Contencioso Administrativo establece, en su artículo 69, que la revocatoria procede cuando el acto administrativo en cuestión se opone manifiestamente a la Constitución o a la ley, cuando colisiona con el interés público o social o atenta contra él, y cuando causa un agravio injustificado a una persona.

La doctrina se divide alrededor de la naturaleza jurídica de la figura de la revocatoria directa. Mientras algunos consideran que es un recurso administrativo extraordinario, otros estiman que es una facultad de la administración. También se ha sostenido que despliega ambas funciones según que el impulso para su aplicación provenga de un particular o de la administración.

4. El título V del Código Contencioso Administrativo regula, de manera general, el mecanismo de la revocación directa de los actos administrativos. En su artículo 71 establece que “la revocatoria podrá cumplirse en cualquier tiempo, inclusive en relación con actos en firme o aun cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda” (subraya fuera del texto).

La intemporalidad que consagra el Código Contencioso Administrativo contrasta, evidentemente, con la prescripción del artículo 737 del Estatuto Tributario que determina que “el término para ejercitar la revocatoria directa será de dos (2) años a partir de la ejecutoria del correspondiente acto administrativo”. El demandante se basa precisamente en esta contradicción para solicitar la inconstitucionalidad del artículo 737 del Estatuto Tributario, bajo la consideración de que esta normatividad especial atentaría contra la norma general contenida en el Código Contencioso Administrativo.

La Carta Política prescribe que la Constitución es norma de normas y que en todos los casos en los que exista incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica debe aplicarse la Constitución (CP, art. 4). De allí la existencia del control de constitucionalidad de las leyes y de las demás normas jurídicas. Sin embargo, en este caso el conflicto existente no se presenta entre una norma constitucional y una ley, sino entre dos disposiciones de rango legal, razón por la cual no se puede acudir a la normativa constitucional para la resolución del conflicto y no es viable la solicitud de declaración de inconstitucionalidad de uno de los preceptos.

Ahora bien, con el objeto de contribuir a la solución de las contradicciones o antinomias que puedan presentarse entre las diferentes normas legales, las leyes 57 y 153 de 1887 fijaron diversos principios de interpretación de la ley, que en este caso pueden ser de recibo.

Además, como bien lo precisan los intervinientes, el mismo Código Contencioso Administrativo establece que en materia procesal administrativa tendrán prelación las normas de carácter especial, como las del Estatuto Tributario. Así lo determina el numeral 2° del artículo 1° del Código al señalar que “los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto por ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles”.

5. El demandante afirma también que el hecho de que el artículo demandado disponga que la revocatoria directa sólo podrá aplicarse en materia tributaria dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del acto administrativo constituye una violación al debido proceso.

No comparte la Corte esta opinión. Aún si se parte de la base de que la revocación directa constituye un recurso gubernativo extraordinario, omitiendo la discusión existente acerca de la naturaleza jurídica de esta figura, es evidente que las personas no quedan desprotegidas jurídicamente por el hecho de que se limite su período de aplicabilidad. De un lado, porque la ley tributaria consagra dentro de la vía administrativa, junto al mecanismo de la revocatoria directa, el recurso de reconsideración. Y, además, se contemplan las acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa.

De otro lado, la fijación de un término para ejercitar un recurso o aplicar un mecanismo como el de la revocatoria constituye, como bien se señala en las intervenciones, una forma de armonizar los principios de la seguridad jurídica y el debido proceso. En efecto, el establecimiento de términos contribuye a superar la tensión existente entre estos dos principios, ambos muy caros a cualquier sistema jurídico, en la medida en que permite que ambos tengan vigencia. Así, mientras que, por una parte, se consagra la existencia de recursos o medios para impugnar o solicitar la revocación de las decisiones de la administración – de manera que el ciudadano obtiene instrumentos para defenderse de una posible arbitrariedad estatal –, por otra parte, la limitación temporal de la posibilidad de ejercicio de los recursos da efectividad a la aspiración de que exista una cierta seguridad jurídica.

Esta Corporación se ha manifestado en varias ocasiones con respecto a la validez de la fijación legal de términos para la interposición de recursos. En la sentencia C-351 de 1994

(M.P. Hernando Herrera Vergara), en la que se decidió sobre la constitucionalidad del establecimiento de un término de caducidad de cuatro meses para la acción de restablecimiento del derecho, se sostuvo:

“El derecho de acceso a la administración de justicia, sufriría grave distorsión en su verdadero significado si, como lo desean los demandantes, este 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. Implícitamente supondría además la exoneración del individuo de toda ética de compromiso con la buena marcha de la justicia, y con su prestación recta y eficaz. Y, en fin, el sacrificio de la colectividad, al prevalecer el interés particular sobre el general. 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”.

Asimismo, en la sentencia C-418 de 1994 (MP Jorge Arango Mejía) se concluyó que era constitucional la norma del Código Contencioso Administrativo que señala que el recurso de revisión solamente puede interponerse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia:

“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.

(...)

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.

No se vislumbra entonces ningún motivo válido para aseverar que el establecimiento de un término para ejercer la revocación directa atente contra el debido proceso. En el marco de la necesidad de armonizar el derecho de los ciudadanos a impugnar las actuaciones de las entidades estatales con el derecho a que exista una cierta seguridad jurídica es absolutamente legítimo que al consagrarse recursos o procedimientos como el de la revocación se disponga que éstos deben ejercerse dentro de un plazo determinado. Este término lo fija el legislador, haciendo uso de su libertad de configuración normativa, dentro del ámbito de un poder discrecional que solamente puede ser objeto de censura si se advierte que supera los límites de la razonabilidad. Ese no es, sin embargo, el caso que aquí se presenta. El legislador extraordinario decidió que en materia tributaria debía imponerse un límite para la revocación de los actos administrativos y lo fijó en dos años a partir de su ejecutoria. Este término es mucho más amplio que los consagrados para el ejercicio de muchos recursos procesales y administrativos y es claro que permite a la persona interesada presentar sus argumentos ante la administración tributaria para que ésta decida.

Resta decir que dentro del marco de la libertad de configuración normativa del legislador cabe que éste establezca normas especiales para la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria, bien sea porque considere que en este campo es fundamental crear certeza jurídica con gran rapidez, bien porque estime que en esta área debe darse un tratamiento favorable al Estado, etc. La norma legal no introduce una diferencia que sea arbitraria o irrazonable. En consecuencia, tampoco vulnera el artículo 13 de la C.P.

3- El demandante manifiesta también que la norma acusada vulnera la libertad de los ciudadanos para ejercer sus derechos en el momento en que lo consideren conveniente. A esta acusación se puede responder con los mismos argumentos esgrimidos en el aparte anterior. La libertad del ciudadano para ejercer los recursos a su alcance para la defensa de sus derechos de manera indefinida en el tiempo pugna con la necesidad de garantizar la existencia de un orden jurídico estable. Resulta absolutamente razonable que en busca de la conciliación de estos dos principios se establezcan límites temporales a la posibilidad de impugnar los actos de la administración.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 737 del Decreto 624 de 1989.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General