

Sentencia C-339/96

PRINCIPIO DE IGUALDAD/PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION

El principio de igualdad no le impide al legislador reconocer entre las personas, distinciones legítimas, sino que inadmite tratos desiguales que sean irracionales, esto es, que no contengan una justificación objetiva y razonable, o que no guarden proporcionalidad entre los hechos que le sirven de causa a la norma y los fines que ésta persigue.

DERECHO DE PETICION-Alcance

En torno al derecho de petición, es un derecho de todas las personas, y una obligación de la administración resolver sobre los recursos interpuestos por los gobernados en la vía gubernativa, ello en virtud de los principios de eficacia administrativa y respeto por los derechos ciudadanos.

DEBIDO PROCESO-Concepto

El derecho al debido proceso es el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos. El incumplimiento de las normas legales que rigen cada proceso administrativo o judicial genera una violación y un desconocimiento del mismo.

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD-Vulneración

Se configura una vulneración de este derecho cuando a la persona se le impide, de forma arbitraria, alcanzar a perseguir aspiraciones legítimas de vida, y de escoger libremente las circunstancias que dan sentido a su existencia.

ACTO DE TRAMITE-Finalidad/ACTO DE TRAMITE-Improcedencia de recursos

No se concederán recursos administrativos contra las providencias preparatorias o de ejecución; así, pretende el legislador agilizar la toma de las decisiones de las autoridades, lo cual hace entender que los actos de trámite y preparatorios, que son aquellas actuaciones

preliminares que produce la administración para una posterior decisión definitiva sobre el fondo de un asunto, generalmente, no producen efectos jurídicos, en relación con los administrados, ni crean, extinguen o modifican sus derechos subjetivos personales, reales o de crédito, ni afectan sus intereses jurídicos. En consecuencia es razonable entender que contra los mismos no proceden los recursos. En consecuencia, no encuentra la Corte que los apartes demandados de la norma que se revisa sean inconstitucionales, ya que los fundamentos o supuestos de derecho que tuvo el legislador en cuenta para establecer la improcedencia de recursos de vía gubernativa contra los actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución, y para limitar la procedencia de aquellos recursos, atienden a la necesidad de evitar la parálisis o el retardo, la inoportunidad y la demora en la actividad administrativa, que debe estar, salvo excepciones señaladas en la ley, en condiciones de decidir en la mayor parte de los asuntos previamente a la intervención del administrado o interesado.

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO/DERECHO DE PETICION

Con el silencio administrativo negativo se pone fin a las situaciones de indecisión por parte de la administración, permitiendo al afectado con las conductas omisivas de las autoridades, acudir a la vía judicial contencioso administrativa para efectos, entre otros, de poder garantizar la integridad del ordenamiento y los derechos de los interesados. El silencio administrativo negativo no es respuesta adecuada para el Derecho de Petición y en consecuencia, no se excusa a la Administración de resolver las peticiones presentadas con fundamento en dicho derecho constitucional, ni se la exime de responsabilidad frente a los ciudadanos para garantizar que la actividad de la Administración Pública se desarrolle con los postulados de eficiencia, eficacia, publicidad, economía y celeridad.

Sin expresa definición legal, ni la petición de revocación ni la decisión que sobre ella recaiga, pueden revivir los términos para iniciar las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La revocatoria directa asegura un instrumento gubernativo para obtener en cualquier tiempo el restablecimiento del derecho conculcado y que la Administración mantenga la vigencia y el vigor el ordenamiento jurídico; en consecuencia, no es una opción de agotamiento de la vía gubernativa en el sentido procesal del término y su utilización no comporta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que mediante esta vía el particular no pueden retrotraer los efectos de los actos administrativos

ni de la vía gubernativa. Por lo anterior, es claro que con su reconocimiento en la ley y en sus alcances limitados en el ámbito procedimental, no se concreta una violación del régimen constitucional del debido proceso.

Referencia: Expediente D-1237

Acción de inconstitucionalidad contra

los artículos 49 (parcial), 60, 72 y 136 (parcial) del Decreto 01 de 1984.

Actor: Luis Antonio Vargas Alvarez

Magistrado Ponente:

Dr. JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto primero (1o.) de mil novecientos noventa y seis (1996)

I. ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS ANTONIO VARGAS ALVAREZ, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el numeral 5o. del artículo 241 de la Constitución Política, presentó el 19 de febrero del año en curso, un escrito de demanda en el que pide que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 49 (parcial), 60, 72 del Decreto 01 de 1984 o Código Contencioso Administrativo, y 136 (parcial), este último subrogado por artículo 23 del Decreto 2304 de 1989.

Una vez admitida la demanda, se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal, se fijó en lista el negocio y simultáneamente se le dió traslado al Despacho del señor Procurador General de la Nación y cumplidos como están los trámites y requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991, esta Corporación procede a resolver sobre la demanda.

II. LAS DISPOSICIONES ACUSADAS

El texto de las disposiciones acusadas es del siguiente tenor:

“DECRETO NUMERO 01 DE 1984

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

“....

ARTICULO 49. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución, excepto en los casos previstos en norma expresa.

(En este artículo se demanda lo subrayado)

.....

ARTICULO 60. Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1o. no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

ARTICULO 136. Subrogado. D.E. 2304/89, ART. 23. Caducidad de las acciones. La de nulidad absoluta podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.

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

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

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

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

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

(De este artículo lo subrayado es lo demandado)

III. LA DEMANDA

a) Normas constitucionales que se consideran Infringidas.

En su escrito, el demandante considera que las normas acusadas violan lo dispuesto en el preámbulo y en los artículos 1º, 2º, 13, 16, 23 y 29 de la Constitución Política.

b) Fundamentos de la Demanda

En concepto del demandante no puede concebirse en un estado social de derecho como el que surge de la Carta Política de 1991, que la administración pública esté habilitada por la ley para desconocer, en su favor, normas cuyo cumplimiento se exige a los particulares. En este sentido advierte que el silencio administrativo negativo derivado del artículo 52 del Código Contencioso administrativo, constituye una flagrante violación del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta, pues si se exigen requisitos al interesado para la interposición de recursos en la vía gubernativa, y estos pueden o no ser atendidos por la administración, tal exigencia se convierte en inocua; en su concepto, con la disposición acusada se viola el derecho constitucional al debido proceso administrativo.

Por otra parte, advierte la demanda que los preceptos que señalan la improcedencia de recursos para determinados actos administrativos o actuaciones de la administración, conllevan arbitrariedad, se oponen al debido proceso, y no permiten el cabal cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Así, en opinión del actor, con los actos de trámite, preparatorios y de ejecución se pueden violar los derechos fundamentales de las personas, como ocurre, verbigracia, con los actos discrecionales, que se encuentran dentro del conjunto de los actos de ejecución. Presenta como caso evidente que probaría su concepto,

la declaratoria de insubsistencia de personas al servicio de la administración, cuando no están vinculadas a la carrera administrativa.

En cuanto a los actos administrativos expedidos con ocasión de una solicitud de revocatoria directa, el demandante sostiene que no existe razón válida para que no sean susceptibles de acción de nulidad y restablecimiento del derecho, siempre y cuando violen los derechos de los interesados.

Igualmente, estima el demandante que el término de caducidad establecido para la acción de restablecimiento del derecho es, en su criterio, discriminatorio en favor de la administración y no guarda asomo alguno de equidad con respecto al administrado.

Por todo lo expuesto, considera que las normas transcritas se oponen a la Carta fundamental y, por ende, así debe declararlo esta Corporación.

IV. LA INTERVENCION OFICIAL

En cumplimiento del numeral 1o. del artículo 242 de la Constitución Nacional, el apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, radicó un escrito de fecha 26 de marzo de 1996, en el que dice justificar la constitucionalidad de las normas acusadas.

Los argumentos en los que sustenta su defensa son, en resumen, los siguientes:

Los términos de caducidad y la inexistencia de recursos en la vía gubernativa, tratándose de actos preparatorios, de trámite o de ejecución, afectan a todos los administrados, por lo cual no se configura violación alguna a los derechos de igualdad, debido proceso y petición; además, la extensión del término para iniciar la acción de nulidad y restablecimiento del derecho otorgado a la administración, que es mayor que el fijado para los particulares, no atenta contra el derecho a la igualdad, pues tal diferencia se justifica en razón del interés general y del principio de seguridad jurídica que representa la administración.

Sostiene, con base en reiterada jurisprudencia de esta Corporación, que la igualdad no significa tratar por igual a todos, sino la obligación hacerla efectiva, real y material en cada caso concreto, tratando en forma similar a los iguales y en forma desigual a quienes no lo son.

En su concepto, los apartes demandados de las normas transcritas no generan violación alguna al derecho de igualdad, toda vez que los administrados y la administración no se encuentran sobre un mismo plano de condiciones e intereses. Sostiene que no existe violación del principio de igualdad en las normas que establecen términos disímiles para ejercer la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ni en la que niega la posibilidad de recursos dentro de la vía gubernativa para los actos preparatorios, de ejecución y de trámite.

De otro lado, afirma que no es válido sostener que los recursos de la vía gubernativa son peticiones en interés particular, pues aceptar tal argumento, esgrimido por el demandante, equivale a decir que la decisión negativa a un recurso de reposición puede recurrirse por conducto del derecho de petición; además, los recursos reciben un tratamiento distinto e independiente en el cuerpo del Código Contencioso Administrativo, en razón de lo cual no puede asimilarse a derechos de petición, y por tanto, la no contestación a los mismos no constituye quebrantamiento del artículo 23 de la Carta Política.

En su criterio, el artículo 60 del Decreto 01 de 1984, que establece el silencio administrativo negativo frente a la no resolución de los recursos de la vía gubernativa, constituye una garantía de justicia y cumplimiento cabal del debido proceso administrativo, pues impide que se mantenga en vilo al particular hasta que la administración decida los recursos interpuestos y le permite acudir ante la jurisdicción de lo contencioso para demandar el acto ficto o presunto.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, rindió el concepto de su competencia y en él solicita a esta Corporación declarar exequibles las normas acusadas, con base en los argumentos que se resumen, así:

El administrado cuenta con medios de control para hacer valer el principio de legalidad y el de responsabilidad de la administración en relación con los actos que lo afecten, bien sea frente a la misma administración para que los aclare, modifique o revoque, mediante la vía gubernativa, o ante el juez de lo contencioso administrativo y a través de las acciones pertinentes.

Además, los actos de trámite o preparatorios hacen parte de las etapas previas que deben agotarse para la expedición de un acto administrativo; por tal razón, no resuelven definitivamente sobre una actuación, salvo contadas excepciones, y, por ende, no tienen recursos en la vía gubernativa como sí los tiene el acto administrativo definitivo.

Los actos de ejecución, por su parte, son aquellos que buscan hacer realidad una decisión administrativa y tampoco son susceptibles, por decisión del legislador, de recursos en la vía gubernativa, no obstante, ambos tipos de actos pueden ser discutidos en sede judicial y en consideración a ello no se encuentran, como lo afirma el demandante, exentos de control.

Observa que la institución del silencio administrativo negativo por la no resolución oportuna de los recursos en la vía gubernativa, permite acabar con el estado de indecisión que vive el particular, quien en tal evento puede demandar, directamente, y en la sede judicial definida en la ley, el acto presunto pero sin eximir a la administración, en manera alguna, de la obligación de pronunciarse.

En relación con el artículo 72, del Código Contencioso Administrativo, afirma que no puede entenderse y aplicarse sino en concordancia con los artículos 69 y 74 del mismo estatuto, pues de esta forma se establece una opción para que el interesado busque en cualquier tiempo el restablecimiento del derecho que considera conculcado, pero no es una modalidad, un agotamiento de la vía gubernativa y menos configura causal alguna que haga imposible acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

No se pronuncia con respecto a la parte demandada del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, aduciendo que esta Corporación ya la declaró exequible, mediante sentencia C-351 de 1994, por lo cual solicita estarse a lo resuelto en esa providencia judicial.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La Primera. La Competencia.

Es competente la Corte Constitucional para conocer del presente asunto en virtud de lo dispuesto por el artículo 241-5 de la Constitución Política porque las normas acusadas hacen parte de un decreto con fuerza de ley, dictado en ejercicio de facultades extraordinarias.

2. La Materia de la Demanda

La demanda que se examina en esta oportunidad se refiere a que la parte acusada del artículo 49 y los artículos 60, 72, así como la parte acusada del artículo 136 del decreto 01 de 1984, desconocen el derecho a la igualdad dentro de un marco jurídico que garantice un orden político, económico y social justo, toda vez que, en su concepto, estas disposiciones establecen una modalidad de discriminación en contra de los ciudadanos, al disponer, en un caso, la inexistencia de recursos para determinados actos administrativos, y en otros, la posibilidad de que las autoridades ignoren las peticiones formuladas por los ciudadanos a través de los recursos de ley. Además, considera que se produce igual violación por la diferente regulación establecida en materia de términos de caducidad para los ciudadanos y para la administración pública. La discriminación que parte de la diferencia de los términos de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para la administración y los particulares contradice el principio de igualdad frente a la ley.

Por otra parte, el actor sostiene que las normas demandadas contradicen los supuestos doctrinarios del estado de derecho, al existir un desequilibrio total en el cumplimiento de la ley, en el sentido de que la administración pública pueda desconocer la existencia de normas jurídicas o tener prelación, en tanto que los administrados se someten a la plenitud de las exigencias legales.

Como se ha visto, el demandante considera que el silencio administrativo negativo establecido en el artículo 60 del decreto 01 de 1984, favorece a la administración al permitirle no resolver los recursos interpuestos en la vía gubernativa por los actos administrativos, lo que conlleva al desconocimiento del derecho de petición del artículo 23 de la Carta Política.

Para el demandante, los artículos 49 (parcial), 60, 72 y 136 (parcial) del Decreto 01 de 1984, desconocen el debido proceso, al establecer casos en los cuales las actuaciones administrativas carecen de recursos de impugnación; para justificar su postura, el ciudadano demandante ejemplifica lo que sucede con los actos de insubsistencia frente a los que no se puede interponer recurso alguno en la vía gubernativa y por “manera que resulta ilógico que, dentro de la vía gubernativa el afectado con ese acto de ejecución no pueda ser atendido en su reclamación, y no tenga opción de demostrar la improcedencia del acto de ejecución.”

El actor también considera que las normas cuestionadas establecen una modalidad ilegítima de desigualdad, ya que impiden a los ciudadanos la obtención de lo que pretenden.

2.2 El Derecho a la Igualdad, el Derecho de Petición, el Debido Proceso y el Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad

Previamente al análisis de los cargos, la Corte considera necesario reiterar algunos de sus pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con la materia objeto de la demanda, con el fin de precisar conceptos e interpretaciones sobre los derechos a la igualdad, el de petición, el debido proceso y al libre desarrollo de la personalidad.

a. El Derecho a la Igualdad

El derecho a la igualdad fue elevado a canon constitucional en el artículo 13 de la Carta, como valor supremo y fundante de la nacionalidad colombiana y pilar básico del Estado.

Con relación a este derecho fundamental, esta Corte Constitucional ha sostenido en la sentencia T-230/94, lo siguiente:

“3). La igualdad en el Estado social de derecho

1. La superación plena de la igualdad formal fue posible con la adopción de los postulados del estado social de derecho, plasmados en constituciones dotadas de los procedimientos judiciales para el control y adecuación del contenido de las leyes a los valores y principios constitucionales. Así, dentro del marco constitucional se ha pretendido extender el principio de igualdad hasta cubrir aquellos casos en los cuales no existe fundamento razonable derivado de la naturaleza de las cosas u otra razón capaz de justificar la diferencia introducida por el legislador.

1.1. El Estado social de derecho presupone el control constitucional de las leyes y la efectividad de los valores, principios y derechos fundamentales del ordenamiento jurídico. En esta perspectiva, la ley pierde la posición de criterio último y definitivo de interpretación, para dar lugar a la preponderancia del texto constitucional.

1.2. La textura abierta de los textos constitucionales que consagran principios y valores, determina un margen amplio de apreciación judicial. Esta libertad en la interpretación es

considerada una de las condiciones para el logro de la efectividad de los derechos fundamentales. Se parte aquí del postulado – ya previsto por Aristóteles en su *Ética a Nicómaco* – según el cual, los meros conceptos legales, en ocasiones, resultan insuficientes para el logro de la justicia real y efectiva.

2. La transformación del sistema jurídico permite hablar – en relación con el principio de igualdad – de un cambio en el parámetro valorativo o “patrón de igualdad”. La voluntad legislativa queda subsumida dentro de un referente superior: la constitución. La ley se convierte así en un medio normativo a través del cual los postulados esenciales del Estado se realizan.

B. El principio de la no discriminación

1. Se discrimina cuando se hace una distinción infundada de casos semejantes. Por lo general, cada ordenamiento jurídico enumera una serie de razones para establecer diferencias consideradas discriminatorias. La norma pionera en esta materia se encuentra en el artículo primero de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, según la cual, “las distinciones sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común”.

2. Los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos han ampliado y desarrollado la idea de la Revolución Francesa. La Declaración Universal dice en su artículo 2-1 que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color sexo, idioma, religión opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.

2.1. La igualdad relativa a la raza, al sexo, a la nacionalidad a la religión, entre otras, constituye un precepto aceptado universalmente que no requiere de razones o explicaciones. Se habla al respecto de presunciones, que dispensan de toda justificación a quienes las asumen, pero que exigen una justificación de quienes las transgreden.

3. Los motivos de discriminación anotados no excluyen otros posibles que puedan dar lugar a

un trato infundado. Los textos internacionales, así como la Constitución Colombiana en su artículo 13, tienen un propósito enunciativo y no taxativo. Esta interpretación es, además, la única compatible con el postulado de la efectividad de los derechos consagrado en la constitución política y con los instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos, en los cuales se prohíbe la discriminación por razones de color, raza, sexo, idioma, religión opinión, (...) y por cualquier otra condición.

4. La justificación del trato jurídico distinto de una situación jurídica equiparable, sólo es posible si se demuestra que ella resulta claramente de la finalidad perseguida por la norma que establece la distinción. En términos de la Corte Europea de Derechos Humanos, “No habrá, pues, discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente, es decir, si no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas”. En este orden de ideas, es necesario tener en consideración los objetivos de la norma que establece la distinción, “los cuales – continúa la Corte – no pueden apartarse de la justicia y de la razón, vale decir no pueden perseguir fines arbitrarios, caprichosos, despóticos o que de alguna manera repugnen a la esencial unidad y dignidad de la naturaleza humana.”²

5. Los elementos probatorios involucrados en la aplicación del principio de igualdad han sido definidos de la siguiente manera. Cuando se trata de un problema de igualdad “en” la ley o discriminación “de jure”, el término de comparación o “patrón de igualdad” debe ser aportado por el accionante. El análisis de la desigualdad se concentra en la norma jurídica que introduce la desigualdad de trato y no en cuestiones de hecho. En los casos de igualdad por razón de la aplicación de la ley, en cambio, corresponde al aplicador de la norma la justificación del trato diferenciado. (Sentencia T-230/94. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

De lo afirmado anteriormente, se deduce que el principio de igualdad no le impide al legislador reconocer entre las personas, distinciones legítimas, sino que inadmite tratos desiguales que sean irracionales, esto es, que no contengan una justificación objetiva y razonable, o que no guarden proporcionalidad entre los hechos que le sirven de causa a la norma y los fines que ésta persigue.

b. El derecho de petición

En torno al derecho de petición reconocido ahora en el artículo 23 de la Carta, esta

Corporación se ha pronunciado en múltiples fallos, en el sentido de entender que es un derecho de todas las personas, y una obligación de la administración resolver sobre los recursos interpuestos por los gobernados en la vía gubernativa, ello en virtud de los principios de eficacia administrativa y respeto por los derechos ciudadanos. En efecto en sentencia T-134 de 1995, esta Corporación sostuvo que:

“Craso error que la Corte Constitucional no puede permitir que pase inadvertido, en cuanto por la vía de semejante argumentación no sólo se desconoce de manera flagrante el derecho fundamental plasmado en el artículo 23 de la Carta sino que se desvertebra el sistema instituido por el Constituyente al hacer puramente teóricos los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía y celeridad que, según las normas fundamentales, deben presidir el ejercicio de la función administrativa.

Si la ley ha consagrado el silencio administrativo negativo, lo ha hecho precisamente en consideración al administrado, a quien la negligencia del funcionario no solamente genera el perjuicio en que consiste la falta de respuesta, con ostensible vulneración de uno de sus derechos fundamentales, sino que le impide acudir a la jurisdicción Contencioso Administrativa en cuanto -de no ser por la mencionada figura jurídica- no se tendría acto alguno demandable.

Así lo ha entendido esta misma Sala de la Corte al expresar en distintas ocasiones que el de petición es un derecho constitucional fundamental susceptible de ser tutelado, pese a la ocurrencia del silencio administrativo negativo, pues éste ha sido consagrado para permitir el acceso a la jurisdicción en contra del acto ficto y en relación con la materia de lo pedido, y no como un medio de defensa judicial para hacer valer el derecho de petición considerado en sí mismo.

Sobre el particular, conviene recordar lo señalado por la Sala:

“...la obligación del funcionario u organismo sobre oportuna resolución de las peticiones formuladas no se satisface con el silencio administrativo. Este tiene el objeto de abrir para el interesado la posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del Contencioso Administrativo, lo cual se logra determinando, por la vía de la presunción, la existencia de un acto demandable. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad, y menos todavía entender que su

ocurrencia excluye la defensa judicial del derecho de petición...”

(...)

“...el silencio administrativo es la mejor demostración de que se ha conculcado el derecho de petición y el fundamento más claro para proceder a su tutela” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia N° T-242 del 23 de junio de 1993). (Sentencia T-134 de 1995. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

C. El derecho al Debido Proceso

Esta Corporación se ha pronunciado sobre este derecho (art. 29 de la C.P.), concluyendo que el incumplimiento de las normas legales que rigen cada proceso administrativo o judicial genera una violación y un desconocimiento del mismo; así, el derecho al debido proceso es el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos.

Sobre el debido proceso, ha dicho la Corte:

“El debido proceso es el que en todo se ajusta al principio de juridicidad propio del estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem. Como las demás funciones del estado, la de administrar justicia está sujeta al imperio de lo jurídico: sólo puede ser ejercida dentro de los términos establecidos con antelación por normas generales y abstractas que vinculan positiva y negativamente a los servidores públicos. Estos tienen prohibida cualquier acción que no esté legalmente prevista, y únicamente pueden actuar apoyándose en una previa atribución de competencia. El derecho al debido proceso es el que tiene toda persona a la recta administración de justicia.

“Es debido aquel proceso que satisface todos los requerimientos, condiciones y exigencias necesarios para garantizar la efectividad del derecho material.” (Sentencia No. T- 001 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Jaime Sanín Greiffensteín).

Así las cosas, toda actuación tanto de funcionarios judiciales como de autoridades administrativas, debe observar y respetar los procedimientos previamente establecidos para preservar las garantías que buscan proteger los derechos de quienes están involucrados en una situación o relación jurídica, cuando dicha actuación, en un caso concreto, podría

conducir a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción.

Igualmente, esta Corporación ha sostenido la procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales, en aquellos casos donde la actuación de la autoridad pública, y en particular de la autoridad judicial, carece de fundamento objetivo y sólo obedece a actuaciones caprichosas y arbitrarias adelantadas con extralimitación de funciones, generando como consecuencia la violación o amenaza de derechos fundamentales de la persona, e incurriendo de esa manera en lo que se ha denominado como “vías de hecho”.

Por ello, todo proceder de los servidores públicos, que ignore ostensible y flagrantemente el ordenamiento jurídico, se constituye en verdadera vía de hecho y por tanto, susceptible de la protección y el amparo que se otorga a través de la acción de tutela.

Sobre el particular, ha señalado esta Corporación:

“A los servidores públicos, en el ejercicio de sus funciones, les está vedado actuar por fuera de las funciones atribuidas por la Constitución o la ley. El Estado Social de Derecho (C.P. art. 1), los fines sociales del Estado (C.P. art. 2) y el principio de igualdad ante la ley (C.P. art. 13), constituyen el marco constitucional de la doctrina de las vías de hecho, la cual tiene por objeto proscribir las actuaciones arbitrarias de la autoridad que vulneran los derechos fundamentales de las personas.

“Una actuación de la autoridad pública se torna en una vía de hecho susceptible del control constitucional de la acción de tutela cuando la conducta del agente carece de fundamento objetivo, obedece a su sola voluntad o capricho y tiene como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de la persona.” (Sentencia No. T- 079 de 1993, Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz).

De otra parte, en sentencia T-576 de 1992, esta Corporación fijó el alcance de los recursos de la vía gubernativa en el derecho positivo colombiano así:

Los Recursos Administrativos

Esta misma Sala con ocasión de la revisión de la Tutela No. 3197, sentencia T-552, del 7 de octubre de 1992, hizo entre otras precisiones sobre el Derecho Fundamental al Debido

Proceso Administrativo, la de que “es un conjunto complejo de circunstancias de la administración que le impone la ley para su ordenado funcionamiento, para la seguridad jurídica de los administrados y para la validez de sus propias actuaciones”. Dentro de aquellas circunstancias, se encuentran los medios, que el conocimiento jurídico denomina “RECURSOS”, a disposición de los administrados para defenderse de los posibles desaciertos de la administración, bien sea irregularidad formal, injusticia o inconveniencia, hipótesis todas previstas en la ley, y que provocan con su uso la denominada “vía gubernativa”, a fin de permitir a la Administración la corrección de sus propios actos mediante su modificación, aclaración o revocatoria, y, a los administrados la garantía de sus derechos por aquella, sin tener que acudir a la instancia judicial. Existe además, la necesidad del agotamiento de la vía administrativa, como un requisito previo, establecido por la ley, para acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, lo que implica, nada menos, que su debido agotamiento es requisito indispensable para el ejercicio, en los casos de ley, del derecho fundamental al libre acceso a la justicia. La razón de la exigencia legal del agotamiento señalado, es la de que la administración revise los reparos que se le formulen a su actuación, antes de que conozca de ellos quien tiene la competencia para juzgarlos a fin de que pueda enmendarlos, cuando sea oportuno. (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

d) El derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad

Este derecho elevado a canon constitucional está consagrado en el artículo 12 de la Carta, de la siguiente manera:

“Artículo 16. Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.”

Ha sostenido esta Corporación que se configura una vulneración de este derecho cuando a la persona se le impide, de forma arbitraria, alcanzar a perseguir aspiraciones legítimas de vida, y de escoger libremente las circunstancias que dan sentido a su existencia (T-532 de 1992); ahora bien, no se entiende en qué medida la imposibilidad de interponer recursos contra los actos administrativos de carácter preparatorio, de trámite o de ejecución (art. 49 Decreto 01 de 1984), o la ocurrencia del silencio administrativo negativo (art. 60 del Decreto 01 de 1984), por la no resolución de un recurso interpuesto por un ciudadano y establecer que estos no reviven reviven los términos para ejercer las acciones contencioso

administrativas (art. 72 del Decreto 01 de 1984), o que sólo tengan los particulares cuatro meses y la administración dos años para ejercer la acción de restablecimiento del derecho, pueda violar o desconocer el desarrollo libre de la personalidad, como lo advierte la demanda.

De otra parte resulta evidente la ausencia de una relación siquiera remota de este cargo con los contenidos de las disposiciones acusadas y, por ello, se descarta la posibilidad de un mayor examen del mismo.

3. EL EXAMEN DE LOS CARGOS DE LA DEMANDA

3.1 Solicitud de declaración de inconstitucionalidad de los artículos 49 parcial, 60, 72 y 136 parcial del Decreto 01 de 1984.

Una vez reiteradas estas consideraciones jurisprudenciales, la Corte Constitucional examina las normas acusadas con relación a la totalidad de las normas constitucionales.

A. El artículo 49 del Decreto 01 de 1984.

Estima la Corte que esta disposición en nada vulnera el ordenamiento superior, ya que el legislador se limita a señalar la improcedencia de los recursos de reposición, apelación y queja contra los actos administrativos de carácter general, de trámite, preparatorios y de ejecución, reservando los recursos en vía gubernativa, excepto en los casos previstos en norma expresa, a los actos administrativos definitivos y de efectos subjetivos y concretos.

En efecto, el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) contiene un conjunto de reglas que regulan el procedimiento que se debe seguir por los asociados ante las autoridades administrativas y por éstas para el trámite y decisión de los diferentes asuntos que sean sometidos a su consideración, en el que se han previsto las garantías al debido proceso administrativo, en el caso de los procedimientos que se surten en la administración, y se dispone la procedencia no sólo de los citados recursos como regla general, sino, además, se ha definido con fines de garantía constitucional la procedencia ordinaria y general de los controles judiciales de orden contencioso administrativo, y la de otros instrumentos, recursos y procedimientos judiciales de tutela de los derechos e intereses legítimos.

En consecuencia, este régimen legal distingue la etapa de las actuaciones administrativas y la de la vía gubernativa contra los actos administrativos, definidos estos como las conductas y abstenciones voluntarias de la administración que producen efectos jurídicos. En este sentido se entiende por tales no sólo las manifestaciones expresas y concretas de la administración, sino también aquellas abstenciones a las cuales la ley les dá carácter de decisiones, como en el caso del silencio administrativo negativo y positivo.

Como se ha visto, el artículo 49 del CCA, define como regla general, que no se concederán recursos administrativos contra las providencias preparatorias o de ejecución; así, pretende el legislador agilizar la toma de las decisiones de las autoridades, lo cual hace entender que los actos de trámite y preparatorios, que son aquellas actuaciones preliminares que produce la administración para una posterior decisión definitiva sobre el fondo de un asunto, generalmente, no producen efectos jurídicos, en relación con los administrados, ni crean, extinguen o modifican sus derechos subjetivos personales, reales o de crédito, ni afectan sus intereses jurídicos.

En consecuencia es razonable entender que contra los mismos no proceden los recursos, tal como lo quiere el legislador en la disposición acusada parcialmente y que la Corte Constitucional halla conforme con la Carta Política.

En efecto, algunas de estas actuaciones de trámite o preparatorias a veces son actos de perfección de otras actuaciones, como los conceptos que se emiten sobre la legalidad de un decreto o resolución que se pretende dictar; los actos definitivos o principales son los actos administrativos que resuelven definitivamente algún asunto o actuación administrativa.

En este sentido el Consejo de Estado ha dicho sobre los anteriores actos que:

“Como es sabido, al lado de los actos administrativos que resuelven determinado asunto o actuación de esa índole (administrativo) conocidos como actos definitivos, existen los que sirven de medio para que los anteriores se pronuncien llamados actos de trámite. Más, en ocasiones los últimos deciden, de manera directa o indirecta el fondo de los asuntos o actuaciones, asumiendo el carácter de definitiva.

De otro lado, es evidente que el control sobre los actos de ejecución, los cuales están excluidos de la vía gubernativa deben ser realizados para cumplir un acto ejecutoriado y

ejecutorio, es decir que por si mismo permite a la Administración hacerlo efectivo conforme a los artículos 64, 65 y 68 del Código Contencioso Administrativo, ya sea porque contra el acto definitivo se interpusieron los recursos, ora porque se decidieron. En caso de que no se haya ejecutoriado el acto que se cumple el artículo 153 consagra la posibilidad de suspender provisionalmente su ejecución. Así mismo, en caso de que los actos materiales de ejecución causan perjuicio al administrado, éste podrá accionar conforme a las reglas de control de los actos administrativos contenidos en la parte segunda del Código Contencioso Administrativo.” (Sentencia de 27 de octubre de 1972. Anales del Consejo de Estado TLXXXIII, nos. 435- 436 pág. 429 de 1972).

De lo expuesto anteriormente, estima la Corte que en el asunto sub examine no se configura una violación al régimen constitucional del debido proceso dentro de la regulación general del procedimiento administrativo, por el hecho de no consagrarse un recurso de vía gubernativa contra cierto tipo de actuaciones administrativas, como a las que se contrae la norma acusada, mientras que se reconoce como procedente contra otros, puesto que se parte del supuesto según el cual estos operan y deben operar por regla general contra aquellos actos que produce la administración y cuyo contenido particular, subjetivo y concreto generan efectos específicos hacia los administrados respecto de los cuales éstos pueden tener interés.

De esta manera, la vía gubernativa en el sistema colombiano opera, salvo los casos previstos en norma expresa, sólo contra los actos administrativos creadores de situaciones individuales o concretas, siempre a instancias de las personas afectadas con las mismas y con miras a lograr una nueva decisión de la administración que los aclare, modifique o revoque; la nueva decisión que se produce en su respuesta se integra en esta concepción a la primera decisión recurrida, para formar así una unidad que, como tal, podrá considerarse para efectos del control judicial contencioso administrativo.

En consecuencia, no encuentra la Corte que los apartes demandados de la norma que se revisa sean inconstitucionales, ya que los fundamentos o supuestos de derecho que tuvo el legislador en cuenta para establecer la improcedencia de recursos de vía gubernativa contra los actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución, y para limitar la procedencia de aquellos recursos, atienden a la necesidad de evitar la parálisis o el retardo, la inoportunidad y la demora en la actividad administrativa, que debe estar, salvo

excepciones señaladas en la ley, en condiciones de decidir en la mayor parte de los asuntos previamente a la intervención del administrado o interesado.

Definir el objeto material preciso de los recursos garantiza la eficacia de la actuación y establece un ámbito razonable dentro del trámite de la decisión que responde a criterios de conveniencia legítima y de efectividad de la actuación; además, esta medida se establece para garantizar el respeto al principio de la eficacia de la actuación administrativa y para establecer un ámbito razonable dentro del trámite de la actuación que responda a criterios de conveniencia y de efectividad de la decisión.

Ahora bien, dentro de la nueva Carta Política esta diferencia también permite que la administración se ciña a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y celeridad previstos en el artículo 209 del C.P. y por ello encuentra pleno fundamento normativo constitucional, salvo disposiciones expresas en las que se garantice la participación concreta de los administrados en el proceso administrativo de gestión o en su control.

De otro lado, los fines que se propuso el legislador al expedir la norma demandada y que establece la distinción entre los tipos de actos susceptibles de los recursos de vía gubernativa, no son irracionales, ni arbitrarios, ni caprichosos, ni despóticos, como lo entiende la demanda, ni la disposición acusada conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón ni a la naturaleza de las cosas.

Finalmente, de acuerdo a lo expuesto por la misma jurisprudencia de esta Corte, el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo no desconoce el derecho a la igualdad por el hecho de no establecer algunos recursos contra cierto tipo de actos administrativos, ya que las reglas razonablemente dispuestas por la ley se dirigen y aplican a todos los destinatarios por igual.

El Artículo 60 del Decreto 01 de 1984.

Esta disposición se refiere de manera clara al fenómeno del silencio administrativo negativo, es decir al hecho de que después de transcurrido un plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa, lo cual es perfectamente válido frente a la Constitución; en efecto, la ocurrencia del silencio

administrativo negativo previsto en el inciso primero, no exime a la autoridad de responsabilidad frente a la ley y a los derechos de los asociados, ni le impide resolver sobre el asunto en trámite mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, y garantiza un nivel mínimo de certeza y seguridad al administrado al definir la procedencia de los recursos y de las acciones judiciales a partir de su supuesta producción.

En efecto, el artículo 60 acusado regula la situación de inactividad de la administración cuando debiendo tomar una decisión sobre un derecho particular no lo hace, cualquiera sea la causa de su indecisión; la no respuesta de las autoridades produce el efecto jurídico preciso que se indica en la ley, el cual en virtud de los artículos 40 y 60 del Código, consiste en suponer la existencia de un acto administrativo que puede ser recurrido en vía gubernativa o atacado judicialmente.

Se califica al silencio administrativo de acto presunto, es decir, de una decisión supuesta por la misma ley y que tiene los efectos de una declaración adoptada por medio de una conducta positiva, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 51 del CCA, que dispone que contra los actos administrativos presuntos, es decir, los que se suponen como realizados con ocasión del silencio administrativo, pueden proponerse los recursos por la vía gubernativa en cualquier tiempo; con esta hipótesis legal se garantiza el desarrollo de los derechos constitucionales del debido proceso y petición y no se produce vulneración alguna a la Carta Política.

Ahora bien, considera la Corte que el artículo 60 del CCA, supone como real, es decir definitivo y cierto, lo que es materialmente inexistente; así, para los efectos legales del debido proceso se presume que existe un acto administrativo frente a la petición o a la actuación particular del interesado, bien tenga éste contenido negativo o positivo, acto que en sí mismo no es materialmente producido; para poder garantizar los derechos constitucionales de los administrados, hace suponer la existencia de una decisión y el sentido de ésta, para que se puedan ejercer las acciones legales en su contra.

Se puede cuestionar la validez de los actos presuntos o ficticios respectivos, en razón a que la norma demandada consagra una ficción legal de que transcurridos dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se

haya notificado decisión expresa sobre los mismos, se entiende que la misma es negativa.

Conforme a lo anterior, también se dispone que el acto ficto es igualmente controlable mediante los recursos y mediante las acciones contra de los actos administrativos; además, los artículos 40 y 51, por su parte, disponen que el silencio respecto de las peticiones formuladas por los ciudadanos es objeto de recursos por la vía gubernativa, pudiéndose recurrir en su contra con la reposición, la apelación y la queja.

En forma similar a lo anterior, los artículos 135 y 136 del mismo estatuto reconocen la procedencia de las acciones judiciales contra los actos presuntos como cualquier acto administrativo, y establecen el término de caducidad de las mismas.

De lo anterior se desprende que las acciones contencioso administrativas también podrán interponerse contra aquellos actos, pues no se considera el acto ficto como la pérdida de la capacidad de decidir del Estado, sino como un verdadero acto que sólo cumple sus efectos al momento en que el particular lo esgrime contra la administración, bien sea ejerciendo los recursos en vía gubernativa, o proponiendo las acciones judiciales pertinentes que prevé el régimen contencioso administrativo.

En síntesis, no encuentra la Corporación que el artículo 60 demandado sea inconstitucional, ya que con el silencio administrativo negativo se pone fin a las situaciones de indecisión por parte de la administración, permitiendo al afectado con las conductas omisivas de las autoridades, acudir a la vía judicial contencioso administrativa para efectos, entre otros, de poder garantizar la integridad del ordenamiento y los derechos de los interesados.

En igual sentido, como quedó visto anteriormente, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el silencio administrativo negativo no es respuesta adecuada para el Derecho de Petición y en consecuencia, no se excusa a la Administración de resolver las peticiones presentadas con fundamento en dicho derecho constitucional, ni se la exime de responsabilidad frente a los ciudadanos para garantizar que la actividad de la Administración Pública se desarrolle con los postulados de eficiencia, eficacia, publicidad, economía y celeridad consagradas en el artículo 209 de la Carta.

Finalmente, la Corte encuentra que los artículos 49, 60 y 72 del Decreto 01 de 1984, no desconocen el derecho de petición, en virtud de lo expuesto en la jurisprudencia de la

Corporación sobre este derecho.

El Artículo 72 del Decreto 01 de 1984.

Al respecto de los cargos de la demanda, se entiende que este artículo dispone que ni la petición de revocación de un acto, ni la decisión que sobre ella recaiga revivirán los términos legales para el ejercicio de las acciones contencioso administrativas, ni dará lugar a la aplicación del silencio administrativo.

La Corte Constitucional estima que para analizar la constitucionalidad de esta disposición jurídica, es necesario interpretarla en consonancia con los preceptos de los artículos 69 a 74 del C.C.A., pues el Código Contencioso Administrativo constituye un conjunto de normas que deriva de un sistema complejo y extenso de garantías genéricas para los coasociados que descansa sobre pilares fundamentales de rango constitucional, como el principio de legalidad y el de libertad de los administrados, de forma que el ciudadano en virtud de tales presupuestos esenciales pueda hacer uso de los medios de control que la Constitución y la ley le han reconocido, para someter a la Administración a las normas positivas y al derecho y, para garantizar los derechos subjetivos que se predicen de los miembros de la comunidad, políticamente organizada dentro de las instituciones del Estado.

Dentro de esta perspectiva, con el régimen de lo contencioso administrativo en su configuración actual, y aun dentro del nuevo marco constitucional, el legislador pretende dar cumplimiento a los postulados de la igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, reglando el ejercicio y el control de la función administrativa, al señalar un amplísimo conjunto de mecanismos de control y actuación de los administrados y asociados dentro del cual se ubica la revocatoria directa de los actos de la Administración. En este sentido es claro que la revocatoria no hace parte de la vía gubernativa ni es un recurso administrativo ordinario; se trata de un procedimiento específico de control de la misma administración sobre sus actos, en el que puede participar el interesado y con el cual no se pueden desconocer unilateralmente derechos de terceros; en efecto, el régimen del C.C.A. establece el principio general de que todos los actos administrativos pueden ser revocados por la administración, salvo las limitaciones que la misma les impone; además, el artículo 69 del C.C.A. consagra tres casos en los cuales la administración debe revocar los actos, así,

cuando el acto administrativo definitivo es manifiestamente contrario a la Constitución Política o a la ley, o, cuando no esté conforme con el interés público o social o atente contra él, y, por último, cuando con él se cause agravio injustificado a una persona.

Con la limitación antes expuesta, la revocatoria de un acto puede pedirse en cualquier tiempo, incluso cuando se haya acudido ante los jueces administrativos, siempre que estos no hubieran dictado el auto admisorio de la demanda, tal como lo dispone el artículo 71 del C.C.A.; de otra parte, el artículo 72 cuestionado, evita que la institución de la revocatoria directa se convierta en un instrumento que permita mantener indefinidamente las posibilidades de reclamación ordinarias mediante las acciones judiciales, es decir, que los términos para el ejercicio de las acciones se cuenta a partir de la notificación o publicación del acto cuyo retiro directo se solicitó y no a partir de la petición ni de la decisión que se tome para resolver dicha petición.

En este sentido es claro que los términos para impugnar en vía gubernativa o por vía judicial las decisiones administrativas cuando han sido fijados por la ley son perentorios, dados los fines de la administración en general y de la administración pública en particular y en atención a los derechos constitucionales y a las garantías que merecen los asociados y los destinatarios de la actividad administrativa; por tanto, la revocatoria directa no puede servir para revivir una vía gubernativa ya surtida o agotada, so pena de atentar contra estos supuestos jurídicos.

Estima la Corte que sin expresa definición legal, ni la petición de revocación ni la decisión que sobre ella recaiga, pueden revivir los términos para iniciar las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, lo contrario configuraría un posible desconocimiento a la ley que señala los términos de caducidad de las acciones contencioso administrativas y su riguroso deber de cumplimiento; además, la revocatoria directa asegura un instrumento gubernativo para obtener en cualquier tiempo el restablecimiento del derecho conculcado y que la Administración mantenga la vigencia y el vigor el ordenamiento jurídico; en consecuencia, no es una opción de agotamiento de la vía gubernativa en el sentido procesal del término y su utilización no comporta la posibilidad de acudir a la jurisdicción contencioso administrativa, puesto que mediante esta vía el particular no pueden retrotraer los efectos de los actos administrativos ni de la vía gubernativa.

Por lo anterior, es claro que con su reconocimiento en la ley y en sus alcances limitados en el ámbito procedimental, no se concreta una violación del régimen constitucional del debido proceso.

Artículo 136 del C.C.A. inciso segundo subrogado por el artículo 23 del decreto 2304 de 1989.

En relación con el inciso segundo del artículo 136 del C.C.A. subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989, esta Corporación efectuó el examen de constitucionalidad que le corresponde y adoptó la decisión de declararlo exequible mediante la Sentencia C-351 de 1994, en la cual la Corte sostuvo:

“Esta Corte ha enfatizado que en el análisis de las cargas individuales, no puede perderse de vista la dimensión más amplia del beneficio en favor de la sociedad globalmente considerada pues, ciertamente el bienestar colectivo y la preeminencia del interés social son parámetros de ineludible consideración a la hora de apreciar su justicia, razonabilidad, y proporcionalidad.

Es en este contexto axiológico en que deben también visualizarse los términos de caducidad para las acciones contencioso administrativas de restablecimiento del derecho que en el caso presente, suscitan la queja de los demandantes.”

Consideró además que:

“Para nadie es desconocido que la sociedad entera tiene interés en que los procesos y controversias se cierren definitivamente, y que atendiendo ese propósito, se adoptan instituciones y mecanismos que pongan término a la posibilidad de realizar intemporal o indefinidamente actuaciones ante la administración de justicia, para que las partes actúen dentro de ciertos plazos y condiciones, desde luego, con observancia plena de las garantías constitucionales que aseguren amplias y plenas oportunidades de defensa y de contradicción del derecho en litigio.

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.

De otra parte, al examinar este cargo es del caso tener en cuenta que, como acontece con la prescripción, la institución jurídica de la caducidad de la acción se fundamenta en que, como al ciudadano se le imponen obligaciones relacionadas con el cumplimiento de los deberes de colaboración con la justicia para tener acceso a su dispensación, su incumplimiento, o lo que es lo mismo, su no ejercicio dentro de los términos señalados por las leyes procesales -con plena observancia de las garantías constitucionales que integran el debido proceso y que aseguran plenas y amplias posibilidades de ejercitar el derecho de defensa-, constituye omisión en el cumplimiento de sus obligaciones de naturaleza constitucional y, por ende, acarrea para el Estado la imposibilidad jurídica de continuar ofreciéndole mayores recursos y oportunidades, ante la inactividad del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde.”

“Finalmente y a propósito de la supuesta vulneración al principio de igualdad esta Corte advierte que la hipótesis fáctica de las acciones de restablecimiento del derecho no se corresponde con la de las acciones de nulidad. Pese a lo obvio que para algunos pudieren ser sus diferencias, en punto a la consideración de este cargo, es pertinente recordar que en aquellas el titular del derecho tiene un interés subjetivo de carácter particular, en lograr por la vía de la nulidad del acto administrativo, el restablecimiento de su derecho.

Por lo expuesto, encuentra la Corte que al establecer términos de caducidad para las acciones contencioso administrativas de restablecimiento del derecho, el legislador ejerció las competencias que le ha entregado la Constitución Política, sin desconocer el derecho de acceso a la administración de justicia, ni ninguno otro de la Carta. Así se declarará.” (Sentencia C-351 de agosto 4 de 1994. M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara).

Así las cosas, resulta procedente estarse a lo resuelto en la citada providencia, en atención a

los efectos de cosa juzgada que se producen con su ejecutoria.

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,

RESUELVE:

Primero. Declarar exequible la expresión “ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”, contenida en el artículo 49 del decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

Segundo. Declarar exequibles los artículos 60 y 72 del decreto 01 de 1984.

Tercero. Estése a lo resuelto en sentencia C-351 de 1994 que declaró exequible el inciso segundo del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del decreto 2304 de 1989.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, y archívese el expediente.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Presidente

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

JULIO CESAR ORTIZ GUTIERREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

2 CEDH. Sentencia del 23 de julio de 1968 P.34