

C-418-94

Sentencia No. C-418/94

RECURSO DE REVISION/DEROGACION TACITA

Si la actora considera que el recurso de revisión que introdujo el decreto 01 de 1984, es contrario a la revisión sui generis que consagraba la ley 167 de 1941, en especial, la de las sentencias de reconocimiento contra el Tesoro Nacional, artículos 164 y 165 de la ley en mención, ha de entenderse entonces, que dichas normas quedaron derogadas con la entrada en vigencia del decreto en mención, pues, es un principio general de la vigencia temporal de las leyes, que si una norma anterior es contraria a la posterior, aquélla ha de considerarse derogada. Aspecto éste que es totalmente independiente del hecho mismo de que las facultades otorgadas al Presidente de la República sólo fueran para modificar la normatividad existente, pues la derogación tácita de todo lo que sea contrario a lo que se ha modificado o reformado, es un efecto inmediato de esa facultad. Por tanto, cuando esto sucede no puede, como lo hace la demandante, hablarse de un exceso en las facultades extraordinarias.

RECURSO DE REVISION

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.

CADUCIDAD

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.

REF: Expediente D-505

Actora:

LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJIA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número cincuenta y dos (52), correspondiente a la sesión de la Sala Plena, llevada a cabo el día veintidós (22)

del mes de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Luz Beatriz Pedraza Bernal, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6 y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 187, 188 (parcial), 190, 191 (parcial) del decreto 01 de 1984 y 41 (parcial), 43 y 44 (parcial) del decreto 2304 de 1989.

Por auto del veintiocho (28) de febrero de mil novecientos noventa y cuatro (1994), el Magistrado sustanciador rechazó la demanda por existir cosa juzgada en relación con las normas acusadas, pues, la Corte Suprema de Justicia en sentencia No. 77 del 12 de junio de 1990 había declarado EXEQUIBLES las normas aquí demandadas y, posteriormente, esta Corporación en sentencia C-080 de 1994, se declaró inhibida para conocer de una demanda en contra de los mismos artículos, porque el cargo esgrimido era el mismo que en su momento analizó la Corte Suprema de Justicia, para declarar ajustados a la Constitución los preceptos demandados. Cargo que consistía en el exceso en el uso de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República para reformar los procesos judiciales. Igualmente, en el auto en mención, y en relación con los artículos acusados del decreto 01 de 1984, se consideró que había sustracción de materia, porque las normas demandadas fueron modificadas por el decreto 2304 de 1989.

La demandante interpuso recurso de súplica en contra del auto que rechazó la demanda. La Sala Plena, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, y por auto del catorce (14) de abril del año en curso, resolvió confirmar el auto proferido por el Magistrado sustanciador. Sin embargo y, en relación con el artículo 187 del decreto 01 de 1984, ordenó la admisión de la demanda, porque ni en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia ni en la de esta Corporación, se había analizado su constitucionalidad.

En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena, el Magistrado sustanciador, por auto del veinticinco (25) de abril, admitió la demanda en relación con el artículo 187 del decreto 01 de 1984, por cumplir con los requisitos legales establecidos en el artículo 2, del decreto 2067 de 1991. Ordenó la fijación del negocio en lista por diez (10) días, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución y 7, inciso segundo del decreto 2067 de 1991. Igualmente, dispuso el envío de copia del expediente al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

Así mismo, les fue enviada copia de la demanda, al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso, para que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

Cumplidos como están los trámites previstos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

A.- NORMA ACUSADA

El siguiente es el texto de la norma acusada:

“Decreto 01 de 1984

(Enero 2)

“Por la cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

“ ...

“Artículo 187.- Término para interposición del recurso. El recurso deberá interponerse dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria de la respectiva sentencia.”

El recurso a que hace referencia el artículo acusado, es el extraordinario de revisión.

B. LA DEMANDA

En concepto de la demandante, el artículo acusado que señala el término para interponer el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por el Contencioso Administrativo, vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 229 de la Constitución, precepto que no establece en qué término puede o debe accederse a la administración de justicia. Por tanto, una norma que limite en el tiempo el acceso a ella, desconoce la esencia del citado derecho.

C. INTERVENCIONES

Dentro del término constitucional establecido para intervenir en la defensa o impugnación de la norma demandada, presentó escrito la ciudadana designada por el Ministerio de la Justicia y el derecho, doctora Dora Cecilia Ortiz Decelis, en el que solicita a la Corte declarar exequible el artículo demandado.

En su escrito, la doctora Ortiz hace un análisis de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia que declararon exequibles algunas normas del decreto 01 de 1984, fallos en los que se fijó la posición de esa Corporación, en relación con la facultad del Gobierno para reformar, derogar o expedir códigos, a través de facultades extraordinarias. Con fundamento en esas providencias, estima que el cargo por exceso en las facultades extraordinarias, esgrimido por la demandante, debe ser desechado.

En relación con el recurso extraordinario de revisión, recuerda que él no existía en el Contencioso Administrativo, y que fue el decreto 01 de 1984 el que lo introdujo. Explica que la ley 167 de 1941, relativa a la organización de la jurisdicción contencioso administrativa, contemplaba una acción sui generis de revisión en relación con las cartas de naturaleza y las sentencias de reconocimiento contra el Tesoro Nacional. Sin embargo, no se contemplaba la acción de revisión contra sentencias ejecutoriadas, como una acción general, por lo que no puede hablarse de una derogación de normas anteriores.

Por otra parte, y en relación con el término establecido para la interposición de este recurso, recuerda que como él se dirige contra sentencias ejecutoriadas es necesario que se establezca un término para su ejercicio, tal como existe en materia civil.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Por medio del oficio número 433, del nueve (9) de junio de 1994, el Procurador General de la

Nación, doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, rindió el concepto de rigor, solicitando a la Corte Constitucional declarar EXEQUIBLE el artículo 187 del decreto 01 de 1984.

Al igual que la ciudadana designada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Procurador recuerda que el recurso extraordinario de revisión en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, fue una innovación del decreto 01 de 1984. Al respecto, el Ministerio Público cita una sentencia del Consejo de Estado, en la que se estableció que dicho recurso sólo era procedente en contra sentencias dictadas con posterioridad al 10. de marzo de 1984, fecha en que entró a regir el decreto en mención. Por tanto, no es cierta la afirmación de la demandante cuando expresa que el decreto 01 de 1984, derogó las normas existentes en esta materia.

Por otra parte, cita la opinión de algunos doctrinantes en relación con la naturaleza del recurso de revisión, para precisar que él realmente no es un recurso, sino una acción cuya pretensión es impugnar hechos distintos a los que motivaron la sentencia y, como tal, busca “destruir la presunción de verdad legal” que la ampara.

En relación con los términos para hacer uso de las acciones y recursos, el Procurador hace un análisis de dos figuras, la caducidad y la prescripción, señalando que ellas están instituidas para otorgar certeza jurídica, no sólo al demandante sino a la comunidad en general. Así las cosas, la existencia de términos, es concordante con los principios de convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, propios del Estado Social de Derecho.

Finalmente, expresa que el límite para hacer uso del recurso de revisión, tiene su razón de ser, pues “la indeterminación de un plazo razonable para ejercitarlo, dejaría en una absurda interinidad la firmeza de la decisión adoptada, de manera que la posibilidad de deferir los conflictos en el tiempo resulta contraria a los mandatos constitucionales.”

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Procede la Corte Constitucional a resolver sobre la presente demanda, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer de este asunto, en virtud de lo dispuesto por el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución y normas concordantes.

Segunda.- Examen de la cuestión controvertida

Son dos los cargos que esgrime la demandante en contra del citado artículo 187. El primero relacionado con el exceso en que incurrió el Presidente de la República al hacer uso de las facultades otorgadas por el artículo 11 de la ley 57 de 1982, pues, en su concepto, el decreto 01 de 1984 y, en especial, el artículo 187, derogó preceptos del antiguo Código Contencioso Administrativo, ley 167 de 1941, cuando el Presidente de la República sólo estaba facultado para modificarlos. El segundo cargo tiene que ver con la vulneración del artículo 229 de la Constitución, que consagra el derecho de acceso a la justicia, pues, en su concepto, el legislador no puede establecer términos para ejercer, en este caso, el recurso de revisión en contra de las sentencias dictadas por el contencioso administrativo, pues

implica una limitación que vulnera la Constitución.

A continuación se estudiará cada uno de estos cargos.

En relación con el primer cargo, es necesario aclarar de una vez, que el recurso extraordinario de revisión ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, fue una innovación del decreto 01 de 1984, pues antes no existía como tal. En efecto, la ley 167 de 1941, relativa a la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, consagraba una acción de revisión que sólo procedía en dos casos, denominados por la misma ley, como juicios especiales: la revisión de cartas de naturaleza, artículo 149, y la revisión de los reconocimientos, artículo 164. Esta acción de revisión de la ley 167, no era equiparable al recurso extraordinario de revisión, tal como se aplica hoy, pues si bien era una acción que se dirigía contra sentencias, sólo operaba contra aquellas que impusieran al Tesoro Nacional la obligación de pagar una suma periódica, acción que, por lo mismo, era procedente en cualquier tiempo, (artículo 164 de la ley 167 de 1941).

En cambio, el recurso extraordinario de revisión tal como quedó estructurado en el decreto 01 de 1984, procede contra todas las sentencias ejecutoriadas dictadas por los Tribunales Administrativos y por el Consejo de Estado. Este recurso es una innovación en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pero su origen inmediato está en el recurso extraordinario de revisión existente en la jurisdicción civil. Su finalidad es el restablecimiento de la justicia, y como se dirige contra sentencias ejecutoriadas, se convierte en una limitación a una de las características de la cosa juzgada: la inmutabilidad.

Vale la pena citar el auto de la Sala Plena del Consejo de Estado, del 25 de abril de 1986, en relación con este tema, en el que se dijo:

” Es evidente que el recurso extraordinario de revisión no existía en la ley 167 de 1941. Los capítulos XVII (Revisión de las Cartas de naturaleza) y XVII (De la revisión de los reconocimientos), no son recursos y se limitan, como indican con toda claridad, a los asuntos y procedimientos que allí mismo se mencionan. En cambio el nuevo C.C.A, creó la figura especial del recurso extraordinario de revisión contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos. Así las cosas, no puede hablarse de caducidad de recursos frente a fallos pronunciados y ejecutoriados antes de la vigencia del último código, porque en relación con tales pronunciamientos, sencillamente no existía el recurso extraordinario.” (negritas fuera de texto)

Otra cosa, muy distinta, es que al entrar en vigencia el decreto 01 de 1984, y en especial, el artículo 187, se hubiesen variado las condiciones para obtener la revisión de las sentencias dictadas en los procesos especiales mencionados, pues a ellas también las comprende el recurso de revisión. Es decir, que el decreto 01 de 1984, al introducir la figura del recurso extraordinario de revisión, reformó el procedimiento existente para la revisión de las sentencias dictadas en los juicios especiales de la ley 167 de 1941.

Ahora bien, si la actora considera que el recurso de revisión que introdujo el decreto 01 de 1984, es contrario a la revisión sui generis que consagraba la ley 167 de 1941, en especial, la de las sentencias de reconocimiento contra el Tesoro Nacional, artículos 164 y 165 de la ley en mención, ha de entenderse entonces, que dichas normas quedaron derogadas con la

entrada en vigencia del decreto en mención, pues, es un principio general de la vigencia temporal de las leyes, que si una norma anterior es contraria a la posterior, aquélla ha de considerarse derogada. Aspecto éste que es totalmente independiente del hecho mismo de que las facultades otorgadas al Presidente de la República sólo fueran para modificar la normatividad existente, pues la derogación tácita de todo lo que sea contrario a lo que se ha modificado o reformado, es un efecto inmediato de esa facultad. Por tanto, cuando esto sucede no puede, como lo hace la demandante, hablarse de un exceso en las facultades extraordinarias.

En relación con este tema, y a propósito de una demanda en contra del decreto 01 de 1984, del cual hace parte la norma que aquí se revisa, la Corte Suprema de Justicia, en su momento, consideró que aunque era cierto que el Ejecutivo sólo estaba facultado para modificar el Código Contencioso Administrativo, era apenas obvio que las normas que fueran incompatibles con las reformas introducidas al procedimiento administrativo, debían entenderse derogadas. Por esa razón, declaró exequible la expresión contenida en el artículo 268 del decreto 01 de 1984, según la cual quedaban derogadas las demás disposiciones que fueran contrarias a ese código, e inexecutable la referencia a la derogación total de la ley 167 de 1941. (Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 19 de julio de 1984. Magistrado Ponente Dr. Alfonso Patiño Roselli).

Estas razones son suficientes para declarar improcedente el primer cargo esgrimido por la demandante en contra del artículo 187, del decreto 01 de 1984.

En relación con el segundo cargo, la Corte considera que no puede argumentarse válidamente que se desconoce el derecho de acceso a la justicia, en el presente caso, cuando el mismo legislador ha previsto un medio para atacar las decisiones injustas que tengan por fundamento fraudes procesales, falsedades, el desconocimiento del debido proceso de terceros o de quienes fueron parte en el proceso, etc., es decir, cuando ha consagrado una verdadera acción, cuyo fin es el restablecimiento de la justicia, a través de una sentencia ajustada a derecho. Por tanto, en concepto de la Corte, no existe forma más expedita de garantizar este derecho, que el permitir la existencia de una acción o recurso extraordinario, llámese como se quiera llamar, en contra de las sentencias ejecutoriadas, que por estar amparadas por el principio de la cosa juzgada obligan tanto a los particulares como a la administración, tal como lo dispone el artículo 174 del Código Contencioso Administrativo.

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

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

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

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

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

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

A esta conclusión se llega, después de analizar las causales por las que se puede solicitar la revisión de una sentencia, ya que la mayoría de ellas suponen la configuración de unos hechos nuevos que no dependen de quien está legitimado para solicitar la revisión y, por tanto, mal podría hablarse en esos casos, de que la caducidad para la interposición de este recurso extraordinario sea una sanción para la parte que teniendo la oportunidad para interponerlo, no lo hizo debido a su negligencia o inactividad.

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

III.- DECISION

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 187 del decreto 01 de 1984 “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.”

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General