

C-513-94

Sentencia No. C-513/94

ACCION DE NULIDAD-Regulación legal/PRINCIPIO DE LEGALIDAD/PRINCIPIO DE RESPETO DE LA JERARQUIA NORMATIVA

Si la propia Constitución consagra la acción de nulidad en el art. 237-2 e igualmente la misma tiene soporte jurídico en las normas constitucionales que se han analizado, no cabe duda de que el legislador puede regularla a nivel legal, en el código contencioso administrativo, según el art. 150-2. En virtud del principio de legalidad, del respeto de la jerarquía normativa y de la institucionalización del Consejo de Estado como supremo tribunal de lo contencioso administrativo, el legislador está habilitado para determinar las diferentes instancias procesales a través de las cuales debe conocerse de la acción de nulidad contra los diferentes actos de la administración. Por lo tanto, no tiene asidero jurídico el argumento del demandante en cuanto considera que la acción de nulidad únicamente es procedente contra los decretos sin fuerza de ley que expida el Gobierno Nacional.

CONSTITUCION POLITICA-Derogatoria en bloque

La derogación de la Constitución de 1886, por la norma del artículo 380 no implica, como reiteradamente lo ha reconocido esta Corte, la desaparición del ordenamiento jurídico anterior que tenía fundamento en su normatividad. Además, como se ha visto, el aparte de la norma que se acusa tiene un sólido sustento en la Constitución Política.

Ref.

EXPEDIENTE D-606

TEMA:

Artículo 84 (parcial) del Código Contencioso Administrativo.

DEMANDANTE:

ANDRES VARELA FALASCHI.

MAGISTRADO PONENTE:

ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada en Santafé de Bogotá, D.C. a los diez y seis (16) del mes de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

#### I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites propios del proceso a que da origen la acción pública de inconstitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a adoptar la decisión respectiva, en relación con la demanda presentada por el ciudadano Andrés Varela Falaschi contra el inciso 1o. del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo (modificado por el artículo 14 del decreto 2304 de 1989).

#### II. NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto del artículo 84 del C.C.A., resaltando en negrillas el aparte de dichas normas que es objeto de la acusación:

#### DECRETO LEY 2304 DE 1989

Artículo 14. El Artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

**ARTICULO 84. ACCION DE NULIDAD.** Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos.

Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que debería fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia o defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio, y de los actos de certificación y registro.

### III. LA DEMANDA.

- La acción de nulidad es de orden constitucional (art. 237, ordinal 2) y por esta circunstancia le está vedado al legislador establecerla o regularla.

- “La norma acusada viola el artículo 237 ordinal 1º de la Constitución Política de 1991, por cuanto extiende la acción de nulidad a todas las instancias de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la Carta Constitucional la restringe únicamente para el Consejo de Estado”.

Igualmente se viola el numeral 2o. de la disposición citada porque la acción de nulidad es de orden constitucional y ha sido instituida en relación con decretos sin fuerza de ley dictados por el Gobierno Nacional y el segmento normativo acusado la extiende a todos los actos administrativos.

- “La norma acusada viola el artículo 237 ordinal 6o. de la Constitución Política de 1991, por cuanto “las demás funciones que determine la Ley” para el Consejo de Estado se circunscriben al poder de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, y la norma las extiende a la nulidad de los mismos”.

- “La norma acusada viola el artículo 238 de la Constitución Política, por cuanto el poder de la jurisdicción contencioso administrativa es para suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos, salvo el caso de la acción de nulidad del artículo 237 ordinal 2º de la Constitución, y la norma extralimita aquél poder extendiendo la acción de nulidad como regla general”.

- “... la norma acusada viola el art. 380 de la Constitución Política de 1991, puesto que se sostiene en el derogado artículo 192 de la antigua Constitución de 1886”.

### IV. INTERVENCION DE LA CIUDADANA DESIGNADA POR EL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO.

La ciudadana Dora Cecilia Ortíz Dicelis, interviniente designada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, solicita a la Corte declarar constitucional el aparte normativo acusado con una serie de argumentos, que se encuentran resumidos en los siguientes apartes de su escrito, así:

“Desde una perspectiva general, es claro que como las normas constitucionales corresponden a lineamientos de carácter general, se hace necesaria la expedición de normas sustantivas e instrumentales que las desarrolle y las complementen, como ocurre en el caso materia de esta demanda, sin que ello implique desconocimiento de la Constitución, como tampoco lo constituye el hecho de que la norma demandada sea anterior a la actual Carta Magna, como sostiene el impugnante”

“De igual manera, se plantea por parte del accionante una atribución restrictiva, de orden constitucional, en el conocimiento de la acción de nulidad al Consejo de Estado, contraria a la norma del C.C.A., que se extiende a toda la jurisdicción, lo que constituye un argumento que no es válido, pues la carta se refiere de manera específica a las funciones del Consejo de Estado y no a las del resto de la jurisdicción, toda vez que ellas son objeto de tratamiento y desarrollo legislativo”.

“Así mismo, no puede entenderse, que la acción de nulidad sólo tenga como ámbito de acción la inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, pues el llegar a tal extremo implicaría prácticamente la desaparición de la figura del marco jurídico, por cuanto el objetivo de la misma, no es otro que la salvaguarda del orden administrativo a todo nivel y por lo tanto debe cobijar todos los actos administrativos que se consideren contrarios al precepto superior de derecho”.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador General de la Nación emitió el concepto de rigor y pidió a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en los siguientes argumentos:

El ejercicio comparativo realizado por el actor a los preceptos constitucionales de 1886 y 1991, referentes a la jurisdicción contencioso administrativa y a la competencia de su máximo tribunal, conduce a una conclusión distinta de la percibida por el demandante y por ende a predicar la conformidad de lo acusado con los textos de la Carta que se dicen vulnerados, máxime si se tiene en cuenta que el demandante sólo hizo uso para el mencionado ejercicio, de la preceptiva de los arts. 141 de la Constitución anterior y 238 de la

actual Carta Política.

En efecto, a pesar de que en la Constitución del 91 se consagra una jurisdicción especializada para el conocimiento de los asuntos constitucionales en cabeza de la Corte Constitucional, arts. 239 y ss., el control constitucional con respecto a los decretos que dicte el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a dicha corporación, sigue siendo compartido con el Consejo de Estado (art. 237-2). En la Constitución de 1886 el sistema era exactamente igual, pues el artículo 216, que el actor omite citar, establecía:

“Corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno, cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los artículos de las facultades de que tratan los artículos 76, ordinarios 11 y 12, 80, 121 y 122 de la Constitución”.

Con la disposición transcrita se completaba la defensa de la Constitución que estaba en cabeza de la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia (art. 214)

Dice el procurador que “si bien la Constitución fija, en este caso de la acción de nulidad, la competencia en el Consejo de Estado (art. 237), las reglas o procedimientos para la adopción o concreción de la decisión la fija la ley, mediante el medio idóneo que no es otro que un código de procedimiento como lo es en parte el Código Contencioso Administrativo, el cual además de contener normas sustantivas, prevé la manera de hacer efectivo el control de constitucionalidad que de manera compartida con la Corte Constitucional corresponde al máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

### a) 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 la norma acusada hace parte de un decreto con fuerza de ley dictado en uso de facultades extraordinarias.

### b) La cuestión de fondo.

La acción de nulidad, de larga tradición legislativa (ley 130 de 1913) y jurisprudencial en

nuestro medio, tiene como finalidad específica la de servir de instrumento para pretender o buscar la invalidez de un acto administrativo, proveniente de cualquiera de las ramas del poder público, por estimarse contrario a la norma superior de derecho a la cual debe estar sujeto. A través de dicha acción se garantiza el principio de legalidad que es consustancial al Estado Social de Derecho que nuestra Constitución institucionaliza y se asegura el respeto y la vigencia de la jerarquía normativa. Dicha jerarquía, cuya base es la Constitución, se integra además con la variedad de actos regla, que en los diferentes grados u órdenes de competencia son expedidos por los órganos que cumplen las funciones estatales, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales de que han sido investidos formal, funcional o materialmente.

No obstante que la Constitución en el numeral 2º. del art. 237 constitucionalizó expresamente la acción pública de nulidad, que bajo el régimen de la Constitución de 1886 tenía una regulación a nivel legal, justificada en el principio de legalidad propio del Estado de Derecho, dicha disposición no constituye por si sola el fundamento constitucional de la referida acción, pues un análisis sistemático de la normatividad constitucional permite encontrar el sustento de dicha acción en varios preceptos, así:

El preámbulo de la Carta Política reconoce que el nuevo orden institucional político y social diseñado para asegurar a los integrantes de la comunidad nacional los valores de la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia y la igualdad, y garantizar un orden político, económico y social justo, se estructura a partir de un ordenamiento jurídico o un marco normativo que sirva de instrumento para la realización y efectivización de dichos valores y propósitos.

El referido marco normativo lo constituye el ordenamiento jurídico que, a partir de la Constitución, estructura y pone en funcionamiento el Estado Social de Derecho, el cual comporta el desarrollo de una serie de cometidos de naturaleza social y busca asimismo que el Estado, a través de sus diferentes órganos, proteja y efectivice los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Política (arts. 1º. y 2º.)

El reconocimiento de la supremacía de la Constitución, implica que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, u otra norma jurídica, es decir, de un acto administrativo normativo se apliquen las disposiciones constitucionales. Por lo tanto, la Constitución ha dispuesto de mecanismos – la acción de inconstitucionalidad y la acción de

nulidad - para asegurar dicha supremacía. (arts. 40. y 40-6), e igualmente ha deferido a la ley la creación de las acciones para que las personas puedan proteger la “integridad del orden jurídico” (art. 89).

La acción de nulidad tiene un sólido soporte en el principio de legalidad que surge, principalmente, del conjunto normativo contenido en los arts. 1, 2, 6, 121, 123, inciso 2o., 124 de la C.P., pero así mismo tiene su raíz en las normas que a nivel constitucional han institucionalizado y regulado la jurisdicción de lo contencioso administrativo (arts. 236, 237-1-5-6 y 238).

El Consejo de Estado, además de la función consultiva y de la iniciativa en materia constituyente y legislativa (art. 237, numerales 3 y 4), cumple funciones jurisdiccionales como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, conforme a las reglas que señala la ley. Obviamente este carácter supone en estricta lógica que al ser cabeza de dicha jurisdicción existen unos órganos inferiores que igualmente hacen parte del sistema de la justicia administrativa, a los cuales la ley puede atribuir el control de legalidad de los actos administrativos a través de la acción de nulidad o de cualesquiera otras que la misma establezca.

Con fundamento en el análisis que antecede, estima la Corte infundados los cargos de inconstitucionalidad formulados por el demandante contra el fragmento normativo que se acusa, porque:

- a) Si la propia Constitución consagra la acción de nulidad en el art. 237-2 e igualmente la misma tiene soporte jurídico en las normas constitucionales que se han analizado, no cabe duda de que el legislador puede regularla a nivel legal, en el código contencioso administrativo, según el art. 150-2.
- b) En virtud del principio de legalidad, del respeto de la jerarquía normativa y de la institucionalización del Consejo de Estado como supremo tribunal de lo contencioso administrativo, el legislador está habilitado para determinar las diferentes instancias procesales a través de las cuales debe conocerse de la acción de nulidad contra los diferentes actos de la administración. Por lo tanto, no tiene asidero jurídico el argumento del demandante en cuanto considera que la acción de nulidad únicamente es procedente contra los decretos sin fuerza de ley que expida el Gobierno Nacional, pues se repite lo atinente a la

estructuración de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y al señalamiento de las competencias a los organismos que la integran es materia reservada al legislador.

c) Si el conocimiento de la acción de nulidad puede atribuirse por el legislador a los diferentes órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, igualmente pueden resolver sobre las peticiones de suspensión provisional que naturalmente son accesorias a dicha acción.

d) La derogación de la Constitución de 1886, por la norma del artículo 380 no implica, como reiteradamente lo ha reconocido esta Corte, la desaparición del ordenamiento jurídico anterior que tenía fundamento en su normatividad. Además, como se ha visto, el aparte de la norma que se acusa tiene un sólido sustento en la Constitución Política.

Por las razones expuestas se declarará la exequibilidad del acápite de la norma que se acusa.

## VII. DECISION.

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

### RESUELVE:

Declarar exequible el inciso 1o. del artículo 84 del Código Contencioso Administrativo.

NOTIFIQUESE, COPIESE, PUBLIQUESE, INSERTESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y ARCHIVESE EL EXPEDIENTE.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General