

Sentencia C-742/99

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN RECURSOS

El legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso - reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio.

REVOCACION DIRECTA-Procedencia

La revocación directa tiene como propósito el de dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público. La persona afectada sí puede en principio pedir a la Administración que revoque su acto, o la autoridad puede obrar de oficio. Cosa distinta es que el interesado, a pesar de haber hecho uso de los recursos existentes, pretenda acudir a la vía de la revocación directa, a manera de recurso adicional, lo cual puede prohibir el legislador, como lo hace la norma acusada, por razones de celeridad y eficacia de la actividad administrativa (art. 209 C.P.) y además para que, si ya fue agotada la vía gubernativa, el administrado acuda a la jurisdicción.

REVOCACION DIRECTA-Naturaleza

La revocación directa no corresponde a la categoría de recurso y, como tiene un carácter extraordinario -en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el acto administrativo-, deben reunirse al menos los requisitos mínimos que el legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica.

REVOCACION DIRECTA-Improcedencia si se han ejercitado recursos en vía gubernativa

Cuando la disposición acusada estatuye que no podrá pedirse la revocación directa de actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercido los recursos de la vía gubernativa, está fijando un requisito de naturaleza negativa para que la solicitud del interesado pueda prosperar. Y ello nada tiene de inconstitucional, pues el legislador obra dentro de sus atribuciones; ni afecta, como lo entiende el actor, derechos fundamentales, pues no impide el derecho de defensa del administrado, y no limita ni restringe su acceso a la justicia. Es claro que la norma no impide la revocatoria del acto si hay lugar a ella, de oficio, por la Administración, sino que formula una exigencia dirigida a quien eleva solicitud en tal sentido, es decir, cuando la revocatoria se impetra por persona interesada.

REVOCACION DIRECTA-Finalidad

La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona.

Referencia: Expediente D-2356

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 70 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo)

Actor: Miguel Arcangel Villalobos Chavarro

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Santa Fe de Bogotá, D.C., seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

con motivo del proceso iniciado en virtud de la demanda presentada, en ejercicio de su derecho político, por el ciudadano MIGUEL ARCANGEL VILLALOBOS CHAVARRO contra el artículo 70 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

I. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial Nº 36439 del 10 de enero de 1984, subrayando lo demandado:

“DECRETO NUMERO 01 DE 1984

(enero 2)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 y oída la Comisión Asesora creada por el artículo 12 de la misma ley,

DECRETA:

Artículo primero. El Código Contencioso Administrativo quedará así:

(...)

Artículo 70.- Improcedencia. No podrá pedirse la revocación directa de los actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercitado los recursos de la vía gubernativa”.

II. LA DEMANDA

Considera el actor que la disposición acusada viola los artículos 4 y 29 de la Constitución Política.

En primer término manifiesta que la disposición acusada contradice el artículo 69, numeral 1, del Código Contencioso Administrativo, según el cual es causal de revocación del acto administrativo la de que sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la Ley.

En tal sentido el legislador -a juicio del actor-, permitió erróneamente que la aplicación de la figura de la revocación directa de los actos administrativos fuera exclusiva para su aplicación voluntaria por parte de la Administración y, entonces, hizo que el administrado no pudiera solicitarla si previamente interpuso los recursos de reposición o apelación (agotando la vía gubernativa), pese a existir oposición con disposiciones constitucionales o legales.

Considera violatoria del artículo 4 de la Constitución la circunstancia planteada, según la cual, si el petente no invocó en esos precisos recursos la vulneración de un derecho fundamental, nunca sería posible jurídicamente conseguir, a petición del interesado, la revocación del acto administrativo.

En conclusión, el demandante manifiesta que la norma atacada, al no prever o permitir la procedencia de la revocatoria de actos administrativos “a petición de parte” cuando se le haya violado un derecho fundamental, vulnera la Constitución Política.

Sostiene el impugnador, además, que el artículo 70 demandando viola el derecho de defensa consagrado en el artículo 29 de la Carta Política. Sustenta la anterior afirmación en lo expuesto por la Sentencia C-088 de 1997, proferida por esta Corte.

A pesar de que no menciona expresamente la violación de los artículos 228 y 229 de la Constitución, considera que de esta forma se desconoce el principio de primacía de lo sustancial frente a lo procesal y el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

III. INTERVENCIONES

La ciudadana BLANCA ESPERANZA NIÑO IZQUIERDO, actuando como apoderada del

Ministerio de Justicia y del Derecho y en su calidad de Directora General de Políticas Jurídicas y Desarrollo Legislativo, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada.

En su criterio, es oportuno diferenciar la revocatoria de la anulación del acto administrativo.

Por lo primero se entiende que el acto es extinguido por razones de oportunidad o de conveniencia, es decir por razones de mérito, o sobre la base de que se ha causado un agravio injustificado a un particular. Cuando el acto se extingue por razones de ilegalidad lo que se presenta es su anulación.

Considera la interviniente que al observar la disposición acusada se tiene que ésta no desconoce la procedencia legal de la revocatoria directa, pero que sí limita su ejercicio para los administrados mas no para la Administración, es decir, no permite su ejercicio a petición de parte.

Sostiene que esta prohibición encuentra su fundamento jurídico en el artículo 62 del Decreto Ley 01 de 1984, en el cual son señaladas las circunstancias en las cuales los actos administrativos adquieren firmeza y eficacia.

Afirma también que la revocatoria directa y los mecanismos de agotamiento de la vía gubernativa son excluyentes, dada su naturaleza, y que encuentra su plena justificación en el hecho de evitarle un desgaste al aparato administrativo respecto de la revisión de actos que han sido con anterioridad debidamente analizados y de los cuales se presume su legalidad.

Señala finalmente que el demandante no formula cargo alguno de inconstitucionalidad y que lo que plantea es una contradicción entre normas de carácter legal.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación ha solicitado a la Corte que declare la constitucionalidad de la disposición demandada.

Manifiesta que “esta norma en manera alguna vulnera la supremacía de la Constitución, consagrada en el artículo 4, toda vez que el legislador en virtud de la cláusula general de competencia goza de autonomía para determinar no sólo los tipos de controles que se pueden ejercer sobre los actos administrativos, sino el ámbito del control jurídico que

procede contra los mismos”.

El Procurador General descarta la presunta vulneración al derecho de defensa, tal como lo entiende el demandante, ya que los actos administrativos son objeto de mecanismos de control -agotamiento de la vía gubernativa y revocatoria directa-, los cuales garantizan ampliamente los derechos de impugnación y defensa que le asiste al posible afectado por tal decisión.

Concluye afirmando que “permitir, como lo pretende el actor, que el interesado en la revocación de un acto administrativo no sólo tenga la oportunidad de interponer los recursos de la vía gubernativa sino que adicionalmente solicite la revocación directa de los actos administrativos que ya han sido objeto de impugnación atenta contra los principios de economía, celeridad y eficacia consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Exequibilidad de la disposición demandada. Distinción entre la atribución oficiosa de revocar los actos administrativos y los requisitos que la ley puede establecer para que los administrados la soliciten. No vulneración del derecho de defensa de quienes tienen interés en impugnar los actos administrativos

La Corte ha destacado en numerosas providencias que el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades.

Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso -reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio.

Ahora bien, la normatividad vigente (Decreto Ley 01 de 1984) ha contemplado los recursos por la vía gubernativa, a los cuales se ha referido ya esta Corporación en varias oportunidades.

A juicio de la Corte, con la consagración de tales recursos queda salvaguardado de manera

suficiente, en la etapa administrativa, el derecho de defensa de los gobernados ante los actos proferidos por la administración, pues basta operar los mecanismos previstos en la ley para que quien adoptó la decisión la reconsidere y su superior jerárquico, si es el caso, la examine desde una perspectiva diferente y resuelva si habrá de confirmarla, reformarla, adicionarla, aclararla, modificarla o revocarla.

Pero, además, por si las actuaciones correspondientes en el interior mismo de la Administración pudiesen ser insuficientes respecto de las garantías reconocidas a los administrados, éstos, agotada la fase gubernativa, pueden acudir a la vía contenciosa, ante los tribunales, para que la Rama Judicial del poder público decida en forma definitiva acerca de la validez o nulidad de los actos que los afectan y, en su caso, en torno a las posibilidades de restablecimiento del derecho lesionado.

La revocación directa tiene un propósito diferente: el de dar a la autoridad la oportunidad de corregir lo actuado por ella misma, inclusive de oficio, ya no con fundamento en consideraciones relativas al interés particular del recurrente sino por una causa de interés general que consiste en la recuperación del imperio de la legalidad o en la reparación de un daño público.

Según el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, que guarda relación con el demandado:

“Artículo 69. Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley.
2. Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él.
3. Cuando con ellos se cause agravio injustificado a una persona”.

Como puede verse, la persona afectada sí puede en principio pedir a la Administración que revoque su acto, o la autoridad puede obrar de oficio. Cosa distinta es que el interesado, a pesar de haber hecho uso de los recursos existentes, pretenda acudir a la vía de la revocación directa, a manera de recurso adicional, lo cual puede prohibir el legislador, como

lo hace la norma acusada, por razones de celeridad y eficacia de la actividad administrativa (art. 209 C.P.) y además para que, si ya fue agotada la vía gubernativa, el administrado acuda a la jurisdicción.

La revocación directa no corresponde, por tanto, a la categoría de recurso y, como tiene un carácter extraordinario -en especial cuando están de por medio situaciones jurídicas individuales y concretas fundadas en el acto administrativo-, deben reunirse al menos los requisitos mínimos que el legislador considere necesarios para proteger los derechos de quienes han sido favorecidos a partir de su vigencia y también con miras a la realización de la seguridad jurídica.

Cuando la disposición acusada estatuye que no podrá pedirse la revocación directa de actos administrativos respecto de los cuales el peticionario haya ejercido los recursos de la vía gubernativa, está fijando un requisito de naturaleza negativa para que la solicitud del interesado pueda prosperar. Y ello nada tiene de inconstitucional, pues el legislador obra dentro de sus atribuciones; ni afecta, como lo entiende el actor, derechos fundamentales, pues no impide el derecho de defensa del administrado, y no limita ni restringe su acceso a la justicia.

Es claro que la norma no impide la revocatoria del acto si hay lugar a ella, de oficio, por la Administración, sino que formula una exigencia dirigida a quien eleva solicitud en tal sentido, es decir, cuando la revocatoria se impetra por persona interesada.

Se parte de un supuesto de gran importancia, cual es de que ya el solicitante ha tenido ocasión de hacer valer sus razones, al ejercitar los recursos por la vía gubernativa, lo que precisamente destaca que el sistema consagra mecanismos suficientes para alcanzar su protección, sin adicionar un nuevo recurso que ponga en peligro la firmeza de las actuaciones anteriores.

La revocación directa es la prerrogativa que tiene la administración para enmendar, en forma directa o a petición de parte, sus actuaciones contrarias a la ley o a la Constitución, que atenten contra el interés público o social o que generen agravio injustificado a alguna persona. Y es una prerrogativa en tanto que la administración puede extinguir sus propios actos por las causales previstas en la ley y está facultada para hacerlo en cualquier momento, incluso cuando el acto administrativo ya ha sido demandado ante lo contencioso

administrativo; pero, también es una obligación que forzosamente debe asumir en los eventos en que, motu proprio, constatare la ocurrencia de una de las causales señaladas. Si así fuere, la administración tiene el deber de revocar el acto lesivo de la constitucionalidad o legalidad o atentatorio del interés público o social o que causa agravio injustificado a una persona.

Claro está, como lo tiene dicho la jurisprudencia, si hay un derecho particular y concreto en cabeza de alguna persona, fundado en el acto correspondiente, se debe proceder a la obtención de la autorización expresa y escrita de quien resultaría afectado por la revocación, o la Administración debe proceder a demandar su propio acto.

En efecto:

“Así las cosas, hay que decir que los actos administrativos, cuando hayan creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrán ser revocados sin el consentimiento expreso y escrito del titular salvo, cuando resulten del silencio administrativo positivo, se den las causales previstas en el artículo 69 del Código Contencioso-Administrativo, o fuere evidente que el acto se produjo por medios ilegales. En el caso a estudio, es manifiesta la oposición a la Constitución y a la ley de la Resolución No. 8 de 1968, pues fue expedida por una Dependencia que carecía de competencia para autorizar que se construyera un condominio privado sobre el espacio público; es claro también que no está de acuerdo con el interés público, pues es deber del Estado, no solo: “velar por la integridad del espacio público...”, sino también, y en virtud del mismo Artículo 82 de la Constitución, “...y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular”. Además, le causa agravio injustificado a los ciudadanos, que se vienen viendo privados del uso de una franja del espacio público, irregularmente ocupada. Y, aunque no obra en el proceso la prueba plena que permita afirmar que es evidente que el acto se produjo por medios ilegales, sí hay al menos motivos para sospecharlo”.(Cfr. Corte Constitucional. Sala Cuarta de Revisión. Sentencia T-230 del 17 de junio de 1993. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

“En cuanto a la revocación que la administración haga de sus propios actos, la Corte reitera que no puede tener cabida cuando mediante ellos se han creado situaciones jurídicas de carácter particular y concreto o se han reconocido derechos de la misma categoría, salvo que

medie el consentimiento expreso y escrito del mismo titular.

Si la administración considera que hay motivos suficientes para impugnar su acto, debe hacerlo, dando así ocasión a la verificación de lo actuado desde el punto de vista de su validez por parte de la jurisdicción y simultáneamente abriendo campo a la correspondiente defensa del interesado.

La decisión unilateral del ente público toma de sorpresa al afectado, introduce un pernicioso factor de inseguridad y desconfianza en la actividad administrativa, quebranta el principio de la buena fe (artículo 83 C.P.) y delata indebido aprovechamiento del poder que ejerce, sobre la base de la debilidad del administrado.”(Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-246 del 3 de junio de 1996. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

En punto del derecho de defensa de quien hizo uso de los recursos en la vía gubernativa, la limitante legal de que se trata no le resta posibilidad alguna, pues y dentro de tal etapa ha tenido plena ocasión de exponer sus argumentos sobre la constitucionalidad o ilegalidad del acto, y también sobre sus derechos fundamentales, o los de otros, si los estima quebrantados o sometidos a amenaza.

Por tanto, en este procedimiento administrativo la Administración tiene la oportunidad de examinar su actuación, para proceder a modificarla, aclararla o revocarla, según el caso.

Es necesario distinguir dos situaciones:

1. La revocación de los actos administrativos, tal como hoy está prevista, puede adelantarla en forma directa la administración en cualquier tiempo, incluso en relación con actos en firme, o aún cuando se haya acudido a los tribunales contencioso administrativos, siempre que en este último caso no se haya dictado auto admisorio de la demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 71 del Código Contencioso Administrativo. Esto significa que la administración no pierde su facultad de enmendar sus errores, pudiendo en todo tiempo proceder a la revocación de los actos administrativos que están dentro de las previsiones del artículo 69 C.C.A.

Estas normas, que no están ahora sujetas al examen de la Corte, se toman como referencia en lo pertinente a las posibilidades que el sistema jurídico ofrece a los gobernados en

relación con la disposición en estudio.

2. Las partes pueden optar por pedir la revocación de los actos administrativos o ejercer los recursos en la vía gubernativa a que se refiere el artículo 50 C.C.A. Pero resulta claro que si ya se ejercieron los recursos en la vía gubernativa no puede pedirse después la revocación del acto administrativo en cuestión pues precisamente se supone que es allí, en la vía gubernativa, donde se debió solicitar no solo la aclaración o modificación de un acto administrativo sino también su revocación.

Por último, la Corte Constitucional considera que la norma acusada en nada obsta para la efectividad y uso del mecanismo de control previsto en el artículo 4 de la Constitución Política, que tiene lugar, como allí se indica, en todo caso de incompatibilidad entre la ley u otra norma jurídica, por lo cual, ante la hipótesis que la Carta contempla, el precepto legal del que se trata no podría en modo alguno implicar excepción al perentorio mandato superior.

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:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 70 del Decreto 01 de 1.984, Código Contencioso Administrativo.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado