

S E N T E N C I A
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PLENA

Magistrado Ponente:

Dr. RICARDO MEDINA MOYANO

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SALA PLENA

Ref.: Proceso No. 1143

Textos acusados. Artículos 85, 170 y 268 (todos parcialmente) del Código Contencioso Administrativo.

Actor: Luis Eduardo Montoya Medina
Ponente: RICARDO MEDINA MOYANO

(Aprobado según Acta No. 34 de 24 de julio de 1984)

Bogotá, D. E., julio veinticuatro (24) de mil novecientos ochenta y cuatro (1984).

I.— LA DEMANDA

En ejercicio de la acción pública consagrada por la Constitución en su artículo 214, el ciudadano LUIS EDUARDO MONTOYA MEDINA, solicita a la Corte la declaración de inexecutable de diversas expresiones de los artículos 85, 170 y 268 del Código Contencioso Administrativo.

La Procuraduría General de la Nación ha emitido concepto con arreglo a lo dispuesto por el artículo 214 de la Constitución y por el Decreto 0432 de 1969, en el cual solicita se declare la executable de los textos acusados. Corresponde por lo tanto a la Corte emitir la decisión respectiva.

II.— LAS NORMAS ACUSADAS

Comprendidos los acápites respectivos y subrayadas las partes demandadas, la transcripción literal de los artículos de los cuales aquéllas forman parte, es del siguiente tenor:

DECRETO NUMERO 01 DE 1984
(Enero 2)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA 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:

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Artículo 85.— Acción de restablecimiento del Derecho.

Toda persona que se crea lesionada en un derecho suyo, amparado por una norma jurídica, podrá pedir que, además de la anulación del acto administrativo, se le restablezca en su derecho, o se le repare el daño.

La misma acción tendrá quien, además, pretenda que se le modifique una obligación fiscal, "o de otra clase", o la devolución de lo que pagó indebidamente.

Artículo 170.— Contenido de la sentencia.

Para el solo efecto de atender las peticiones previstas en los artículos 85 a 88, podrán estatuirse en las sentencias disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas o no expedidas, y mo-

dificar o reformar aquéllas.

Artículo 268. Derogaciones.

Deróganse la Ley 167 de 1941 y las normas que la adicionaron o reformaron; el Decreto 2733 de 1959; los artículos 38 y 42 de la Ley 135 de 1961; los artículos 20, 22 a 32 y 39 del Decreto 528 de 1964; el artículo 8o. del Decreto 1819 de 1964; los artículos 1o., 2o. y 4o. del Decreto 2061 de 1966; los artículos 1, 2 y 4 del Decreto 2061 de 1966 (sic); los artículos 25, 26 y 27 de la Ley 16 de 1968; el numeral primero del artículo 16 y el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil, la Ley 11 de 1975, y las demás disposiciones que sean contrarias a este Código.

III.— ARTICULOS DE LA CONSTITUCION QUE SE ESTIMAN VIOLADOS

Afirma al respecto el demandante (fl. 2)

“En nuestro sentir las partes destacadas de los preceptos del Código Contencioso Administrativo adoptado por el Decreto 01 de 2 de enero de 1984, son violatorios de la Constitución Nacional, en los artículos 118.8; 76 números 1, 2 y 12; 55, 57, 61, 137, 194 y 197”.

IV.— FUNDAMENTOS DE LA VIOLACION

El demandante estudia separadamente cada una de las normas acusadas y formula respecto de cada una de ellas las siguientes consideraciones:

1o. **Artículo 85.**— Estima el libelista que este artículo, que establece la

acción de restablecimiento del derecho, para quien pretenda que se le modifique una obligación fiscal, o de otra clase, al disponer esto último “sin determinar la materialidad de la obligación” viola los artículos 118.8 y 76. 1.2 y 12 de la Carta, ya que a su entender la amplitud de la frase cuestionada le atribuye a la jurisdicción de lo contencioso administrativo competencia no solamente sobre actos de la administración, sino sobre asuntos no necesariamente administrativos, concluyendo al respecto que: (f. 3)

“en ninguna forma la Constitución autoriza que la Rama Jurisdiccional en su especialización de lo contencioso administrativo sea Tribunal ante el cual se modifiquen a petición de un particular o de la misma Administración o de una autoridad de Derecho Público, en fin, de cualquiera, las más disímiles obligaciones como lo autoriza al crear una acción el inciso 2o. del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo del 2 de enero del año en curso, con notorio exceso de las facultades temporales otorgadas al Presidente de la República por la Ley 58 de 1982 y que rebasa los linderos del numeral 8 del artículo 118 de la Carta”.

2o.— **Artículo 170.**— También con respecto a esta disposición encuentra el libelista que fueron desbordadas las facultades otorgadas por el Congreso mediante la Ley 58 de 1982 al Presidente de la República, ya que a su juicio:

“ninguno de los 9 numerales de su artículo 11, expresamente autoriza que se convierta al Consejo de Estado y al Tribunal Seccional para dictar en las sentencias que son pronunciamientos jurisdiccionales, Actos

Administrativos para reemplazar los acusados invadiéndole la competencia constitucional que para cada Rama del Poder Público establece la Carta y para invadir las esferas de la competencia administrativa. . .”.

Añade que de continuar vigente el texto acusado, el artículo 176 del Código Contencioso Administrativo el cual ‘honra la Constitución’, vendría a resultar ‘totalmente inoficioso’; y enfatiza una vez más que al aplicarse el texto acusado por el Juez Administrativo resultaría ejerciendo ‘atribuciones propias de la Administración pero no de un juez’; y concluye a este propósito, que es contrario a la Constitución que:

“los jueces definan y además tengan la facultad y la personería jurídica de las partes procesales y generen o produzcan lo que ellas no hayan querido generar o producir”.

3o.— **Artículo 268.**— Parejamente a lo sostenido respecto de las normas anteriores, considera el libelista frente a este artículo, que por parte del Ejecutivo se excedieron las facultades a él trasladadas por el Congreso, vale decir:

“que para el Ejecutivo no existían facultades expresas o nítidas para derogar el número 1 del artículo 16 del Código de Procedimiento Civil que atribuye competencia a la Justicia ordinaria por medio de los Jueces del Circuito y del Tribunal Superior de asuntos contenciosos pero que no son de la jurisdicción contencioso administrativa; y por ende, la derogatoria resulta un exceso en el ejercicio de las facultades extras otorgadas; por secuela inexequible dado el rebasamiento de los límites permitidos por

el legislador al abusar de la competencia extraordinaria y en la invasión del poder legislativo que sobre toda la Rama de la legislación conservó para sí el Congreso”.

Añade el demandante que las facultades otorgadas al Ejecutivo para redistribuir las funciones entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos;

“se refiere a las funciones que por la Carta Política se le asignan al Consejo de Estado y a los Tribunales Seccionales, pero no autorizan al Presidente para que amplíe el ámbito de ellas”.

También se refiere extensamente al hecho de que, normas como la acusada implican el robustecimiento excesivo del Estado y la desaparición del Derecho Privado, lo mismo que a la inconveniencia de la misma, prefigurando algunas de las consecuencias que se presentarán con su aplicación, en materia por ejemplo de acumulación de trabajo en el Consejo de Estado y de conflictos de competencia, y subrayando que a su juicio los actos previstos en el artículo 16 del Código de Procedimiento Civil, no constituyen por ningún aspecto actos administrativos.

Termina pues, haciendo una dura crítica en relación con los citados problemas de competencia que sin duda se presentarán, a su entender y preguntándose a la luz de lo expresado: “¿ dónde estará la diferenciación entre los actos del ámbito de derecho privado y de los del ámbito de derecho público de las entidades públicas?”

V.— CONCEPTO DE LA PROCURADURIA

Mediante el concepto No. 733 (f. 17 y ss) del 30 de marzo del presente año, la Procuraduría General de la Nación solicita a la Corte la declaración de exequibilidad de las normas acusadas.

En primer lugar se refiere el Ministerio Público a la naturaleza y alcance de las facultades extraordinarias previstas por el Constituyente en el artículo 76.12 de la Carta Política, para lo cual cita las providencias de la Corte del 24 de agosto de 1983, del 15 de noviembre de 1983 y de julio 14 de 1983. Critica la interpretación que quiere encontrar en la **precisión** de que habla el citado artículo de la Constitución, la necesidad de que la Ley dé facultades contemple hasta el más mínimo detalle, para concluir a tal propósito que:

“La norma constitucional no puede estudiarse a la manera como el microbiólogo espulga el bicho ante su microscopio. Porque si así fuera, si tal la hermenéutica aplicable en estos delicados menesteres del Derecho Constitucional, entonces sería francamente nugatoria e inane la norma constitucional que autoriza al Congreso para dar facultades extraordinarias al Presidente, como quiera que, sin necesidad de profundizar el tema, le quedaría más fácil y cómodo al legislador ordinario expedir directamente la ley para alcanzar los objetivos que se perseguirían facultando al Presidente, que tramitar la ley y conceder a través de ella las facultades extraordinarias del caso”.

Supuesto lo anterior, el Ministerio Público procede a detallar cuáles fue-

ron las facultades otorgadas por el Congreso al Presidente de la República en el artículo 11 de la Ley 58 de 1982, y haciendo referencia al primero de los ordinales de dicho artículo afirma:

“no cabe duda de que al estar facultado el Presidente para MODIFICAR el Código Contencioso Administrativo vigente cuando se expidió el Decreto Extraordinario No. 01 de 1984, tenía poderes suficientes para cambiarlo totalmente, para dictar normas que lo sustituyeran completamente, para derogarlo, para abrogarlo, para variarlo, alterarlo, transformarlo, reformarlo y naturalmente sustituirlo por otro. Pero todo esto no sólo podía hacerlo el Presidente con relación al Código Contencioso Administrativo, sino además con las otras disposiciones legales expresamente citadas en el artículo 11 de la ley de facultades, y naturalmente con las disposiciones complementarias”.

Alude a continuación al cuerpo legal del país, para afirmar que las normas que lo conforman constituyen un ‘conglomerado informe, una ilógica reunión de disposiciones, un conjunto inarmónico de preceptos’, que en un Código determinado bien pueden estar consagradas normas propias de otra codificación, y que consiguientemente el Ejecutivo al derogar las dos disposiciones acusadas del Código de Procedimiento Civil’ actuó dentro del parámetro trazado por la ley de facultades’ y que lo mismo puede predicarse de las demás disposiciones en materia de este proceso.

Termina su análisis la Procuraduría glosando el artículo 170 demandado, para expresar que si el contencioso administrativo puede despojar de vida

jurídica un acto administrativo, con mayor razón puede modificarlo, reemplazarlo o reformarlo.

VI.— CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a.— **Competencia.** Las normas demandadas forman parte de un Decreto Ley, vale decir dictado por el Ejecutivo con base en facultades otorgadas por el Congreso en desarrollo de lo previsto en el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución.

Consiguientemente y según lo preceptuado por el artículo 214 de la Carta Política, es competente para conocer de la exequibilidad de dichas normas, la Corte en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional.

b.— **Constitucionalidad de las normas acusadas**

Primero.— El demandante hace descansar la inconstitucionalidad parcial del artículo 85 en que, al consagrarse en él la acción de restablecimiento del derecho, se le otorga tal acción a quien pretenda que se le modifique una obligación fiscal o de otra clase, ya que esta última frase abarca a su juicio, todo tipo de obligaciones, no meramente las de orden contencioso administrativo, razón por la cual se desbordan las facultades extraordinarias trasladadas al Gobierno y se violan consiguientemente los artículos 118.8 y 76.12 de la Carta Política.

Cabe observar sin embargo que la interpretación extensiva de la frase en cuestión, olvida el objeto de la jurisdicción contencioso administrativa; en otras palabras, no tiene en cuenta que se trata de obligaciones fiscales o de otra clase, pero naturalmente origina-

das en actos u operaciones que se encuentran en la esfera de dicha jurisdicción.

Consiguientemente, lejos de exceder en el presente caso las facultades otorgadas por el Congreso, el Ejecutivo se ajustó a ellas. Ciertamente entre las facultades otorgadas, con arreglo al artículo 11 de la Ley 58 de 1982, para los efectos del caso en estudio cabe destacar las siguientes:

“5.— Establecer un sistema de excepciones e incidentes y de pruebas, así como el de los recursos ordinarios y extraordinarios y del grado de consulta que procedan contra autos y sentencias.

6.— Revisar el procedimiento ordinario para adecuarlo a las nuevas tendencias procesales y los procedimientos especiales para suprimir o unificar.

7.— Determinar el régimen de impugnación de sus propios actos por la administración cuando no sean revocables directamente o sus efectos se hallan suspendidos provisionalmente por ella.

8.— Dictar normas para la ejecución de los fallos proferidos por la jurisdicción contencioso-administrativa y el establecimiento de sanciones para su adecuado cumplimiento.

...

10.— Definir las obligaciones a favor del Estado que presten mérito ejecutivo, actualizar sus cuantías así como la de los contratos del orden departamental y municipal que deben ser revisados por los Tribunales Administrativos.

Parágrafo.— Los decretos que se dicten en ejercicio de estas facultades podrán modificar las disposiciones de la Ley 167 de 1941, del Decreto-Ley 528 de 1964, las complementarias y las de la Ley 11 de 1975”.

Segundo.— Asimismo estima el libelista que el Gobierno al disponer en el artículo 170 del nuevo Código, que en las sentencias podrán estatuirse disposiciones nuevas que reemplacen a las acusadas o no expedidas, y modificar o reformar aquéllas, también excedió las facultades otorgadas.

Sea lo primero señalar que ya el Código anterior, para modificar el cual se dieron facultades al Ejecutivo, disponía en su artículo 69 que:

“Para el solo efecto de restablecer el derecho particular violado podrán los organismos de lo contencioso administrativo estatuir disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas, y modificar o reformar éstas.

En este caso y en el de los dos anteriores artículos, deberá expresar el interesado en qué consiste la violación del derecho y la manera como estima que debe restablecerse”.

Por otra parte es preciso tener en cuenta que el ejercicio de la función jurisdiccional, a través de la cual los jueces dicen el Derecho, vale decir, determinan la forma en que ha de aplicarse la norma jurídica en cada caso concreto, comporta necesariamente la facultad para reemplazar por otro el acto anulado, y también obviamente la de reformarlo o modificarlo. De lo contrario los Jueces, o no estarían aplicando la norma, o lo estarían haciendo parcialmente, con lo cual no solamente no ejercerían satisfactoriamente

la función a ellos encomendada, por la propia Carta Política, sino que además podrían incurrir ahí sí, en una violación de aquélla, toda vez que según su artículo 20, los funcionarios públicos son responsables por omisión en el ejercicio de sus atribuciones.

Finalmente, frente al punto en examen conviene destacar que en el ámbito del Derecho Administrativo, respecto del contencioso de simple anulación, que solamente permitía retirar una norma de ordenamiento jurídico, se consiguió un indudable avance tanto desde el punto de vista fáctico, como desde el punto de vista normativo, al pasarse al contencioso de plena jurisdicción, en el cual no solamente se tiene la potestad por parte del Juez administrativo de disponer la nulidad de una norma, sino además de ordenar el restablecimiento del derecho violado, principio éste que precisamente viene a ser desarrollado por la norma cuestionada; sin que ello signifique que la jurisdicción de lo contencioso administrativo invada la órbita de la Administración, ya que se trata apenas de reparar los perjuicios que ella ocasione o de restablecer al demandante en los derechos que aquélla le hubiere conculcado, lo que es propio de cualquier juez, cuando quiera que se trata de resolver procesos en que alguien, gobernante o gobernado, haya inferido daño a otro, o desconocido sus derechos. Lo anterior se acomoda además a lo dispuesto en el artículo 141 de la Constitución que le confiere al Consejo de Estado la función de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, conforme a las reglas que señale la ley, la cual de vieja data organizó los Tribunales administrativos para cumplir esta misma tarea en nivel inferior.

Por lo demás, la Corte ha dicho con meridiana claridad:

“La función jurisdiccional consiste en que el Estado comprueba la violación, existencia o extensión de una regla de derecho, o de una situación de hecho, y toma todas las medidas necesarias para asegurar su respeto. El acto derivado de ella se caracteriza por su fuerza de verdad legal” (agosto 5 de 1970. G.J. No. 2338 - pag. 305).

Acorde por lo tanto con el Ministerio Público, no encuentra la Corte respecto de este artículo, similarmente al caso anterior, que se hayan violado las normas constitucionales mencionadas por el actor, ni ninguna otra de tal Estatuto. Ciertamente lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 58 de facultades extraordinarias, especialmente en los ordinales 6o. y 8o., en relación con el Parágrafo del mismo, permiten concluir que el Gobierno no rebasó tampoco en este caso dichas facultades. Se declarará por lo tanto su exequibilidad.

Tercero.— En cuanto a la parte acusada del artículo 268 del Código Contencioso Administrativo, la Corte mediante sentencia del 19 de julio del presente año (Proceso No. 1140) dijo:

“Cuarto. DECLARAR INEXEQUIBLES, del artículo 268 del Código Contencioso Administrativo, los apartes: . . . “el numeral 1 del artículo 16 y”, y EXEQUIBLE la expresión “el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil”.

Teniendo por tanto dicha decisión fuerza de cosa juzgada, deberá estarse a lo dispuesto en tal proceso. En aquella ocasión se expresó la Corte:

“El texto de las normas del Código de Procedimiento Civil cuya mención entre las derogadas por el artículo 268 del Código Contencioso Administrativo ha sido también acusada es el siguiente:

‘Artículo 16.— COMPETENCIA DE LOS JUECES DEL CIRCUITO EN PRIMERA INSTANCIA. Los jueces de Circuito conocen en primera instancia de los siguientes procesos:

1.— De los contenciosos en que sea parte la Nación, un Departamento, una intendencia, una comisaría, un municipio, un establecimiento público, una empresa industrial o comercial de alguna de las anteriores entidades, o una sociedad de economía mixta, salvo los que correspondan a la jurisdicción contencioso administrativa.

Artículo 567.— EXCEPCIONES, APELACIONES Y RECURSOS DE QUEJA. La competencia para el conocimiento de las excepciones, apelaciones y recursos de queja, se sujetará a las siguientes reglas:

1. El Consejo de Estado conocerá en única instancia de las que se presenten en procesos seguidos por funcionarios nacionales, cuando la cuantía sea o exceda de veinte mil pesos, y en segunda instancia, de las que ocurran en procesos seguidos por funcionarios departamentales o municipales, cuya cuantía sea superior a veinte mil pesos.

2. Los Tribunales administrativos conocen en única instancia de los que se presenten en procesos cuya cuantía sea inferior a veinte mil pesos, seguidos por funcionarios departamentales o municipales, y en primera cuando la cuantía sea superior a dicha suma.

Del hecho de que el artículo 11 de la Ley 58 de 1982 no haya autorizado al Gobierno para derogar los mencionados artículos u otros del citado Código no puede inferirse como lo hace el actor, que tal derogación extralimite las facultades conferidas por aquella ley y vulnere por tanto, los numerales 1, 2 y 12 del artículo 76 de la Carta.

Es frecuente y del todo acorde con el ordenamiento jurídico que el legítimo ejercicio de facultades extraordinarias dé nacimiento a normas que pugnan con otras existentes, las cuales resultan así derogadas, aunque ello no hubiere sido previsto expresamente en la ley que concedió las facultades de que se trate.

Diferente es, en cambio, la situación jurídica del numeral 1 del artículo 16 del Código de Procedimiento Civil. Esa norma, también ya transcrita, versa sobre materia correspondiente a dicho Código —los procesos contenciosos en que sea parte la nación, un departamento, etc.— De tales procesos están excluidos expresamente “los que corresponden a la jurisdicción contencioso-administrativa”. Ninguna facultad autorizó al legislador extraordinario a modificar la órbita de competencia de los jueces de circuito y por tanto no cabe posibilidad de que el mencionado numeral haya sido derogado.

En consecuencia, esta corporación declarará exequible la expresión del artículo 268 “el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil” e inexecutable la frase “el numeral 1 del artículo 16 y”.

VII.— DECISION

A mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala Plena, en ejercicio de las atribuciones consagradas en el artículo 214 de la Constitución, escuchada la Procuraduría General de la Nación, y previo estudio de la Sala Constitucional,

RESUELVE:

Primero.— Declárase exequible por no ser contraria a la Constitución, la expresión acusada “o de otra clase”, del artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, expresión que se subraya en la siguiente transcripción del mencionado artículo.

“Artículo 85.— Acción de restablecimiento del Derecho. Toda persona que se crea lesionada en un derecho suyo, amparado por una norma jurídica, podrá pedir que, además de la anulación del acto administrativo, se le restablezca en su derecho, o se le repare el daño.

La misma acción tendrá quien además, pretenda que se le modifique una obligación fiscal, o de otra clase, o la devolución de lo que se pagó indebidamente”.

Segundo.— Declárese exequible, por no ser contrario a la Constitución, el aparte “podrán estatuirse en las sentencias disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas o no expedidas, y modificar o reformar aquellas”, del inciso segundo del artículo 170 del citado Código Contencioso Administrativo, aparte que se subraya en la siguiente transcripción del inciso:

“Para el solo efecto de atender las peticiones previstas en los artículos

85 a 88, podrán estatuirse en las sentencias disposiciones nuevas en reemplazo de las acusadas o no expedidas, y modificar o reformar aquéllas”.

Tercero.— Por lo que hace a las expresiones acusadas del artículo 268 del mismo Código Contencioso Administrativo, estése a lo ordenado en sentencia No. 70 de julio 19 de 1984, en la cual se dispuso:

“Cuarto. **DECLARAR INEXEQUIBLES, del artículo 268 del Código Contencioso Administrativo, los apartes: . . .” el numeral 1 del artículo 16 y”, y EXEQUIBLE la expresión “el artículo 567 del Código de Procedimiento Civil”.**

Cópiese, publíquese, comuníquese al Gobierno, insértese en la Gaceta Judicial y archívese el expediente.

(fdo.) Humberto Murcia Ballén
 Presidente
 (fdo.) Fabio Calderón Botero

(fdo.) Luis Enrique Aldana Rozo
 (fdo.) Ismael Coral Guerrero

(fdo.) Manuel Enrique Daza A.
 (fdo.) Dante L. Fiorillo Porras

(fdo.) Manuel Gaona Cruz

(fdo.) José Eduardo Gnecco Correa

(fdo.) Héctor Gómez Uribe

(fdo.) Fanny González Franco

(fdo.) Gustavo Gómez Velásquez

(fdo.) Juan Hernández Sáenz

(fdo.) Alvaro Luna Gómez

(fdo.) Carlos Medellín

(fdo.) Ricardo Medina Moyano

(fdo.) Horacio Montoya Gil

(fdo.) Alfonso Reyes Echandía

(fdo.) Alfonso Patiño Roselli

(fdo.) Alberto Ospina Botero

(fdo.) Jorge Salcedo Segura

(fdo.) Pedro Elías Serrano Abadía

(fdo.) Hernando Tapias Rocha

(fdo.) Fernando Uribe Restrepo

(fdo.) Darío Velásquez Gaviria

(fdo.) Rafael Reyes Negrelli
 Secretario