

Sentencia No. C-351/94

TRANSITO CONSTITUCIONAL

Las decisiones sobre el ejercicio de facultades extraordinarias conferidas con fundamento en las disposiciones de la Constitución de 1886, que se ejercitaron aún después de que entrara en vigencia la Carta de 1991, y que fueron pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia, hacen tránsito a cosa juzgada definitiva y erga omnes, pese al cambio constitucional, toda vez que dicho examen sólo puede hacerse a la luz de la norma constitucional que fue la atributiva de la competencia, o sea, la que estaba vigente al tiempo de su otorgamiento.

CUANTIA DE LA PRETENSION

Puesto que la determinación de la cuantía en las normas sub-examine se hace a partir de un referente objetivo, a saber, la cuantía de la pretensión, el cual nada tiene que ver con la escala de salarios o los distintos niveles de ingresos o cualquier otro elemento que pudiere introducir discriminación, no encuentra la Corte que desconozca los valores de igualdad y equidad que proclama la Carta.

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Límites

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 fín, 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.

CADUCIDAD DE LA ACCION-Fundamento

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. 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.

REF: PROCESO D- 503

Acción pública de inconstitucionalidad contra la expresión "y en única instancia"

contenida en el encabezamiento del artículo 131 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; contra la expresión "en única" consignada en el numeral 1o. del artículo 9o. del Decreto 2288 de 1989; contra la frase "cuando la cuantía no exceda de quinientos mil pesos (\$500.000.oo) contenida en el numeral 6o. del artículo 131 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; contra la frase "cuando la cuantía no exceda de ochocientos mil pesos" (\$800.000.oo) de su numeral 9o.; contra la frase "cuando la cuantía exceda de quinientos mil pesos (\$500.000.oo) contenida en el numeral 6o. del artículo 132 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; contra la frase "cuando la cuantía exceda de ochocientos mil pesos" (\$800.000.oo) consignada en el numeral 9o. ibídem; contra la frase "cuando la cuantía no exceda de ochocientos mil pesos" (\$800.000.oo) también consignada en el artículo 133 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; y contra el inciso segundo (parcial) del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989.

MATERIA:

- Unica instancia en los procesos contencioso- administrativos.
- Imposibilidad de apelación por razón de la cuantía.
- Caducidad de las acciones contencioso administrativas.

ACTORES:

JOSE A. PEDRAZA PICON, LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL Y LUIS GONZALO MEJIA URIBE

MAGISTRADO PONENTE:

HERNANDO HERRERA VERGARA

Aprobada por Acta No.

Santafé de Bogotá, D.C., agosto cuatro (4) de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

I. ANTECEDENTES

Procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a resolver la demanda que ante esta Corporación promovieron los ciudadanos **JOSE A. PEDRAZA PICON, LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL Y LUIS GONZALO MEJIA URIBE** contra la expresión "y en única instancia" contenida en el encabezamiento del artículo 131 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; contra la expresión "en única" consignada en el numeral 1o. del artículo 9o. del Decreto 2288 de 1989; contra la frase "cuando la cuantía no exceda de quinientos mil pesos (\$500.000.oo) del numeral 6o. del artículo 131 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; contra la frase "cuando la cuantía no exceda de ochocientos mil pesos" (\$800.000.oo) de su numeral 9o.; contra la frase " cuando la cuantía exceda de quinientos mil pesos (\$500.000.oo) contenida en el numeral 6o. del artículo 132 del Decreto 01 de 1984 como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988; contra la frase "cuando la cuantía exceda de ochocientos mil pesos" (\$800.000.oo) consignada en el numeral 9o. ibídem; contra la frase "cuando la cuantía no exceda

de ochocientos mil pesos (800.000.00) consignada en el artículo 133 ibídem y contra el inciso segundo (parcial) del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989.

Al proveer sobre su admisión, el Magistrado Ponente ordenó que se fijara en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte por el término de diez (10) días, para efectos de asegurar la intervención ciudadana; se enviara copia de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y se comunicara la iniciación del proceso a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y al señor Ministro de Justicia y del Derecho, a fin de que si lo estimaren oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Cumplidos, como se encuentran, los requisitos constitucionales y legales estatuidos para esta índole de procesos, entra la Corte Constitucional a resolver.

II. EL TEXTO DE LAS NORMAS PARCIALMENTE ACUSADAS

Los apartes acusados son los que se destacan en la transcripción literal de las disposiciones a que pertenecen, así:

CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

LIBRO TERCERO

Organización y funciones de la jurisdicción

en lo contencioso administrativo

TITULO XIV

Determinación de competencias

Capítulo II. Competencia de los tribunales administrativos

"...

EN UNICA INSTANCIA

ART. 131.- **Subrogado. D.E. 597/88, art. 2°.** Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente **y en única instancia:**

...

6. De los de restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan actos de cualquier autoridad, **cuando la cuantía no exceda de quinientos mil pesos (\$ 500.000).**

En este caso, la cuantía para efectos de la competencia se determinará así:

- a) Cuando se reclame el pago de sueldos o salarios de un período preciso o determinable, y prestaciones sociales de cuantía determinada o periódica de término definido, por el valor de lo reclamado o de la suma de los derechos demandados, y
- b) Cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones

de jubilación o de invalidez, por lo que se pretenda según la demanda, desde cuando se causaron hasta la presentación de la misma, sin pasar de tres (3) años.

...

9. De los de restablecimiento del derecho en que se controviertan actos del orden nacional, de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas de los distintos órdenes por sus actos o hechos, **cuando la cuantía no exceda de ochocientos mil pesos (\$ 800.000).**

Cuando sea del caso, la cuantía, para efectos de la competencia, se determinará por el valor de los perjuicios causados, estimados en la demanda por el actor en forma razonada, conforme al artículo 20, numeral 1o., del Código de Procedimiento Civil.

...

EN PRIMERA INSTANCIA

ART. 132.- **Subrogado. D.E. 597/88, art. 2°**, Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes procesos:

...

6o. De los de restablecimiento del derecho de carácter laboral, de que trata el numeral 6° del artículo 131, **cuando la cuantía exceda de quinientos mil pesos (\$ 500.000).**

En este caso, la cuantía se determinará en la forma prevista en los numerales (sic) a) y b) de la misma norma.

...

9. De los de restablecimiento del derecho en que se controviertan actos del orden nacional, de las entidades territoriales o de las entidades descentralizadas de los distintos órdenes, **cuando la cuantía exceda de ochocientos mil pesos (\$ 800.000)**

Cuando sea del caso, la cuantía para efectos de la competencia se determinará por el valor de los perjuicios causados, estimados en la demanda por el actor en forma razonada, conforme al artículo 20, numeral 1°, del Código de Procedimiento Civil.

..."

Decreto Extraordinario 2288/89

ART. 9°- **Competencia de los tribunales administrativos.** Además de los señalados en los artículos 131 y 132 del Código Contencioso Administrativo, los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos:

1. **En única instancia**, de acuerdo con la cuantía de la pretensión, de los de reparación directa y cumplimiento de que trata el ordinal 18, del artículo 59, de la Ley 135 de 1961.

2. En primera instancia, de los de expropiación de predios rurales conforme a las disposiciones de la Ley 135 de 1961.

PAR.- Cuando se trate de actos por los cuales el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria adjudique o niegue la adjudicación de terrenos baldíos, o decida definitivamente sobre los

procedimientos administrativos de clarificación de la propiedad privada, la cuantía será determinada por el valor comercial del predio de que se trate, estimada razonadamente por el actor...

ART. 133.- **Subrogado. D. E. 597/88, art. 2°.** Los tribunales administrativos conocen, en segunda instancia, de las apelaciones y recursos de queja que se interpongan en los procesos por jurisdicción coactiva de que conozcan los funcionarios de los distintos órdenes, **cuando la cuantía no exceda de ochocientos mil pesos (\$ 800.000)**, y de las consultas de las sentencias dictadas en estos mismos procesos cuando fueren adversas a quien estuvo representado por curador ad-litem.

..."

LIBRO CUARTO

PROCEDIMIENTO ANTE LA JURISDICCION

DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

TITULO XV

REGLAS GENERALES

CADUCIDAD DE LAS ACCIONES

"Artículo 136. Subrogado D.E. 2304 /89, art. 23. Caducidad de las Acciones. La de nulidad absoluta podrá ejercerse 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 aquél 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 permanentemente 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 Agraria -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."

III. LA DEMANDA

Los ciudadanos JOSE A. PEDRAZA PICON, LUZ BEATRIZ PEDRAZA BERNAL Y LUIS

GONZALO MEJIA URIBE consideran que las normas cuya constitucionalidad cuestionan quebrantan los artículos 1o., 2o., 4o., 13, 23, 25, 29, 31, 42, 48, 53, 58, 94, 228, 229 y 380 de la Constitución Política.

La síntesis de los cargos, a continuación se presenta siguiendo la línea argumentativa de los demandantes, así:

Cargo primero.- Inconstitucionalidad de los procesos administrativos de única instancia.

Este cargo se concreta en el cuestionamiento de la expresión "y en única instancia" contenida en el encabezamiento del artículo 131 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988 y de la expresión "en única" consignada en el numeral 1o. del artículo 9o. del Decreto 2288 de 1989.

Los actores sostienen que la consagración de procesos de única instancia desborda las facultades de la Ley 30 de 1987 pues va en contravía de los propósitos para los cuales esta concedió facultades al Ejecutivo, concretamente el de ampliar el recurso de apelación, que dispuso el literal i) de su artículo 1o.

De otra parte, afirman que las disposiciones parcialmente acusadas transgreden los artículos 29, 31 y 229 del Ordenamiento Supremo pues, pese a lo definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-345/93, sostienen que el recurso de apelación sí pertenece al núcleo esencial del debido proceso y constituye fundamento principalísimo del derecho de acceso a la administración de justicia. Aseveran que sin acceso a este recurso, no se realiza el indicado postulado.

Cargo segundo.- Inconstitucionalidad de las cuantías.

Por otro aspecto, los demandantes censuran las cuantías previstas en los numerales 6o. y 9o. de los artículos 131 y 132 del Decreto 01 de 1984, como fueron subrogados por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988 y en el artículo 133 ibídem, para determinar la competencia de los tribunales administrativos en única, primera y segunda instancia.

Los actores aseveran que la determinación de la competencia a partir de la cuantía de la pretensión es inconstitucional por las mismas razones que condujeron a esta Corte[1] en sentencia C-345/93, a declarar inexecutable algunos fragmentos de los artículos 131 y 132 del Decreto-Ley 01 de 1984 (como fueron subrogados por el artículo 2o. del Decreto Extraordinario 597 de 1988).

Por cuanto los demandantes hacen suyas las consideraciones vertidas en el fallo que se cita, en últimas la constitucionalidad de las cuantías en mención, se pone en tela de juicio por considerar que discriminan en contra de las clases sociales de bajos ingresos, atentan contra la igualdad ante la ley e impiden a quienes no tienen una significativa capacidad económica, acceder a la administración de justicia.

Cargo tercero.- Inconstitucionalidad del sometimiento de las acciones

de restablecimiento del derecho a término de caducidad.

Para los actores, la imposición de la caducidad para las acciones de restablecimiento del derecho, como instrumento procesal con plazo improrrogable de cuatro meses, excede las autorizaciones concedidas por el artículo 1o. literales c) y e) de la Ley 30 de 1987, ya que en vez de simplificar

el trámite de los procesos judiciales, cierra definitivamente los procedimientos.

En su opinión, la caducidad, término legal extintivo que ataca el derecho mismo del titular, "es un plazo fatal que impide -por inobservancia del mismo- el acceso a la administración de justicia". En su entender, este derecho, según el artículo 229 de la Carta, no admite excepciones por "fenómenos procesales, así sean de carácter legal".

Expresan que la consagración legal de la caducidad para las acciones de restablecimiento del derecho además contraviene los artículos 1o. y 2o. de la Carta, pues impide la protección de la vida, honra, bienes, creencias y demás derechos de los ciudadanos, así como el cumplimiento de los deberes sociales del Estado. Se trata, aseguran, de "un instrumento que le sirve al Estado como medio de defensa para no atender los fines esenciales del Estado social de derecho" por el cual eficazmente impide a los ciudadanos acceder a la administración de justicia.

Afirman que el principio de igualdad también resulta desconocido al preverse diferentes términos de caducidad para la acción de restablecimiento del derecho en el inciso segundo del artículo 136 del C.C.A., como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989, a saber: cuatro (4) meses contados a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso, si demanda un particular. Dos (2) años si el demandante es una entidad pública. Y cuatro (4) meses, contados a partir del siguiente a aquél en que se configure el silencio negativo, si lo que se demanda en un acto presunto.

Igual opinión les merece el que el mismo artículo 136 del C.C.A., en su inciso tercero, disponga que los actos que reconozcan prestaciones periódicas pueden demandarse en cualquier tiempo, al paso que respecto de los que niegan tal reconocimiento prevea que sólo puedan demandarse dentro del término de caducidad de cuatro meses.

Al respecto expresan:

"...

Es tan agresiva la violación de la igualdad ante la ley, que consagra el artículo 13 C.N., que se da la prohibición para que quienes tienen lo menos que es la negación total de sus derechos de tracto sucesivo en el régimen pensional, no tengan acceso a la administración de justicia, y en cambio a aquellos que sí se les reconocen, por lo menos en parte, si tienen acceso a que los jueces definan el conflicto entre la Nación y el derecho del particular afectado con una medida denegatoria. Eso es lo que la H. Corte Constitucional llama discriminación irrazonable e injusta que transgrede la igualdad que debe ser absoluta. Irracional porque se priva a un grupo de trabajadores de una garantía procesal que es la defensa de su derecho pensional cuando no se le reconoce, que es cuando se hace más evidente la injusticia porque de ésta manera los que tienen menos se ven desoídos en la defensa de sus derechos y en cambio aquellos que fueron favorecidos por actos de reconocimientos de prestaciones sí pueden demandar.

4.3. Si los reconocimientos administrativos de prestaciones periódicas son irrenunciables como beneficios mínimos establecidos en normas laborales, no puede conciliarse la caducidad de cuatro meses, para acceder a la administración de justicia, y si no hace uso de ese plazo estaría convalidándose a través de la caducidad la extinción de éstas prestaciones, de pago periódico, lo cual pugna con su carácter vitalicio. Por ello, la caducidad ataca ostensiblemente ésta garantía consagrada en el artículo 53 C.N., y debe ser inexecutable.

De otro lado, es incompatible con el artículo 25 C.N. en que el trabajo es un derecho y una

obligación social y goza en todas sus modalidades de la especial protección del Estado. Si esa protección del Estado, en todas sus modalidades es un principio constitucional, su ejercicio no puede limitarse por el plazo arbitrario de cuatro meses, vencido el cual parece el acceso a la administración de justicia. Tal limitación en el tiempo no puede admitirse sino como una excepción a la regla superior, pero como no se da en ésta, n constitucional (sic) hay que admitir que el acceso a la administración de justicia lo es en todo tiempo. Y con mayor razón cuando se trata de prestaciones periódicas que son imprescriptibles por ser vitalicias pues no es racional, ni lógico que se otorgue un derecho y se suprima el acceso a éste.

..."

En síntesis, para los actores la caducidad es incompatible con la irrenunciabilidad de las prestaciones periódicas y pugna con su carácter vitalicio, lo que, en su opinión, infiere quebranto a los artículos 53 y 42 del Ordenamiento Superior, si se tiene en cuenta que las pensiones se otorgan para la protección del trabajador y su familia. Dicha institución, sostienen, también pugna con el artículo 25 Superior, conforme al cual el trabajo es un derecho y una obligación social que goza de especial protección del Estado, pues, sostienen, no hay razón para que se otorgue un derecho y se suprima el acceso a éste.

Afirman que también se aprecia la injusticia en el caso de la caducidad de actos presuntos, pues la regla general es el silencio administrativo, con lo cual se deja al afectado la carga de tener que contar día a día el silencio de la administración para que no le vaya a caducar la acción.

Los actores insisten en que la caducidad es viable tratándose de derechos potestativos, es decir, aquellos que pueden renunciarse, pero por imperativo lógico, no debe operar respecto de derechos irrenunciables y sociales, como sucede con las prestaciones periódicas.

IV. INTERVENCION CIUDADANA

El término de fijación en lista transcurrió y venció en silencio, según lo hizo constar la Secretaría General de esta Corporación en su informe de fecha once (11) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En oficio No. 398 del pasado once (11) de abril, el Procurador General de la Nación envió el concepto de rigor en relación con la demanda que se estudia. En el solicita a esta Corporación declarar exequibles los artículos acusados.

El agente del Ministerio Público comienza por afirmar que la Corte Constitucional debe estudiar por el aspecto de fondo la constitucionalidad de las normas acusadas, dada la relativización de la cosa juzgada que produjo el tránsito constitucional. No así lo concerniente al ejercicio de las facultades extraordinarias, pues, manifiesta, la sentencia 74 de 1991 de la Corte Suprema de Justicia, en este aspecto sí es definitiva.

Con relación a este punto, el Procurador afirma:

"No obstante lo anterior, se impone advertir ante la pretensión de inconstitucionalidad basada en el desbordamiento de las autorizaciones conferidas por el Congreso al Ejecutivo mediante la ley 30 de 1987 (art 1o. literal i), que tal análisis efectuado como es debido, esto es con acatamiento a las preceptivas superiores que entonces reglamentaban su concesión y ejercicio (C.N. 1886) ha

hecho sí, por este aspecto tránsito a cosa juzgada definitiva (sentencia No. 74 de mayo 23 de 1991 C.S.J.) y no puede ahora darse paso a un nuevo debate constitucional y menos puede compararse las habilitaciones de las cuales se hizo uso en aquella ocasión, con las reglas que hoy fija el nuevo Ordenamiento Superior en materia de utilización de facultades extraordinarias."

El Jefe del Ministerio Público estructura su concepto de acuerdo con los cargos formulados en dos partes. En la primera, consigna su opinión sobre la única instancia en los procesos contencioso administrativos. En la segunda, analiza el tema de la caducidad de las acciones contencioso administrativas.

Sobre la única instancia el Procurador dice que si se atendiera la concepción que sobre la apelación postulan los actores, se estaría admitiendo que la doble instancia es parte esencial del debido proceso. Ello, expresa, significaría que el legislador no podría establecer excepciones, lo cual es insostenible, pues riñe abiertamente con el artículo 31 de la Carta.

Seguidamente el Procurador se refiere al alcance constitucional del principio de la doble instancia para concluir que los numerales 6o. y 9o., del artículo 131 del Código Contencioso Administrativo, los ordinales 6o. y 9o. del artículo 132 del mismo Código, el artículo 9o. numeral 1o. del Decreto 2288 de 1989 y el artículo 133 del Decreto 01 de 1984, en lo acusado, se conforman a la Constitución.

Sobre el tema de la caducidad a que se sujetan las acciones contencioso administrativas indica que la misma dota de certeza jurídica el acceso a la justicia, el cual, contrariamente a lo afirmado por los impugnantes, no puede supeditarse al querer de la parte actora.

El Procurador finaliza su concepto anotando que sobre el tema de la caducidad de la acción de restablecimiento del derecho contra los actos que niegan el reconocimiento de prestaciones periódicas, debe estarse a lo resuelto por la Corte Constitucional en sentencia C-108 de 1994.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera.- La Competencia

Con arreglo a lo previsto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente la demanda de inconstitucionalidad que dio lugar al presente proceso.

Segunda.- El examen de constitucionalidad parcial del artículo

2o. del Decreto 597 de 1988 -en cuanto modificó los numerales 6o. y 9o. de los artículos 131 y 132 C.C.A. y el artículo 133 C.C.A.- y del artículo 9o. numeral 1o. del Decreto 2288 de 1989

A) El ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 30 de 1987:

·· Cosa juzgada en cuanto al artículo 2o. del Decreto 597 de 1988, que modificó los numerales 6o. y 9o. de los artículos 131 y 132 C.C.A. y el artículo 133 C.C.A.

Para los efectos de este fallo es pertinente señalar que algunas de las normas cuya constitucionalidad en esta oportunidad se cuestiona, por presuntamente desbordar las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 30 de 1987, fueron objeto de juzgamiento por la H. Corte Suprema de Justicia, con ocasión de demanda formulada por dos de quienes son accionantes en la presente, la cual se fundamentaba, entre otras, en acusaciones idénticas a las que nuevamente

se esgrimen en su contra.

En efecto, mediante Sentencia No. 74 del 23 de mayo de 1991, dicha Corporación, que por entonces tenía a su cargo la guarda de la integridad de la Carta Política, declaró exequibles, los apartes nuevamente acusados de los artículos 131, 132 y 133 del Código Contencioso Administrativo, como fueron subrogados por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988, tanto en lo atinente al ejercicio de las facultades extraordinarias con fundamento en las cuales el Ejecutivo las expidió, a saber las emanadas de la Ley 30 de 1987, como por razón de su contenido material.

En este punto es pertinente recordar que esta Corte, en reiterada jurisprudencia ha señalado que las decisiones sobre el ejercicio de facultades extraordinarias conferidas con fundamento en las disposiciones de la Constitución de 1886, que se ejercitaron aún después de que entrara en vigencia la Carta de 1991, y que fueron pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia, hacen tránsito a cosa juzgada definitiva y erga omnes, pese al cambio constitucional, toda vez que dicho examen sólo puede hacerse a la luz de la norma constitucional que fué la atributiva de la competencia, o sea, la que estaba vigente al tiempo de su otorgamiento.

Así las cosas, en lo tocante con el ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 30 de 1987, la Corporación se estará a lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia en la ya citada sentencia 74 de 1991. En cambio, examinará nuevamente la acusación parcial que vuelve a plantearse en relación con los artículos 131, 132 y 133 del Código Contencioso Administrativo, como fueron subrogados por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988, pues la decisión de exequibilidad que sobre su contenido material, también pronunció la Corte Suprema de Justicia en la ya citada sentencia 74 de mayo 23 de 1991, se circunscribe a la Carta de 1886, por lo cual es procedente examinarlas a la luz de la Constitución que hoy rige los destinos de la Nación.

Ahora bien, en cuanto al primero de los aspectos mencionados, conviene recordar que en la oportunidad que se cita, la Corte Suprema de Justicia[2] despachó negativamente el cargo que se dirigía a la transgresión de las facultades de la Ley 30 de 1987 a causa de la no ampliación del recurso de apelación. Conviene recordar que, con argumentos de tipo histórico, la Corte Suprema de Justicia demostró que el Decreto 597 de 1988 no aumentó las cuantías sino que, por el contrario las rebajó y que por esta vía, dio cabal desarrollo al mandato de la Ley habilitante que ordenaba al Ejecutivo extender el indicado recurso.

Es del caso, pues, reiterar su análisis al respecto:

"...

"Para la Corte, la modificación de competencias, en el caso específico de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, debía ejecutarse teniendo en cuenta además, el mandato contenido en el literal i) -de la ley 30 de 1987- de ampliar el recurso de apelación; aspecto que no puede soslayarse al juzgar la validez constitucional de las disposiciones tachadas, precisamente, de restringir el citado medio de impugnación.

Ahora bien, una de las formas -pero desde luego no la única- de cumplir la voluntad legislativa en torno al recurso de apelación era disminuir las cuantías señaladas en las normas vigentes a la sazón, para los procesos de única y primera instancia de que conocen los Tribunales Administrativos... y, en armonía con ello, rebajar la de los procesos de que conoce en segunda instancia el Consejo de Estado, porque de esta manera un número mayor de negocios sería susceptible del recurso de apelación, que estaba limitado por las cuantías que regían en ese momento. De esta manera obró el Gobierno para dar cumplimiento al literal i) del artículo 1o. de

la Ley de facultades, según pasa a analizarse.

"...

"En primer término cabe señalar que los actores parten de un supuesto ajeno a la realidad jurídica imperante al momento de la expedición del Decreto 597 de 1988, pues toman como base para la formulación del cargo las cuantías que fijó el Decreto 01 de 1984 para delimitar la competencia del Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos **sin tener en cuenta que estas sufrieron modificaciones posteriormente en virtud del artículo 265 del mismo Decreto, que dispuso el reajuste bianual de los valores absolutos expresados en moneda nacional a partir del 1o. de enero de 1986.**

El artículo 265 del Código Contencioso Administrativo tuvo los siguientes desarrollos:

...

El Decreto 3867 de diciembre 30 de 1985, en lo pertinente a las normas bajo examen, reajustó los referidos valores así:

Artículo 131 numeral 6o. inciso 3o. a \$80.000.00...

Artículo 132 numeral 6o. inciso 3o. a \$80.000.00

...

Las anteriores cuantías rigieron del 1o. de enero de 1986 al 31 de diciembre de 1987.

Posteriormente, el Decreto 2269 de noviembre 25 de 1987 señaló las siguientes cuantías:

"...

"Artículo 131 numeral 6o., inciso 3o. \$120.000.00

...

Artículo 132 numeral 6o., inciso 3o. \$120.000.00

"...

"Los valores relacionados tuvieron vigencia desde el 1o. de enero de 1988 hasta el 6 de abril de ese año, por cuanto el Decreto 597 fue publicado y entró a regir el 7 de abril de 1988, estableciendo las cifras cuestionadas en este proceso.

Confrontados los guarismos que determinaban la competencia al momento de entrar a regir el Decreto 597 de 1988 con los que él señala en las normas impugnadas, se tiene entonces que éstos fueron rebajados por el nuevo decreto y a través de este mecanismo se extendió el recurso de apelación a un mayor número de asuntos, en cabal desarrollo del literal i) del artículo 1o. de la Ley de facultades. (Enfasis fuera de texto)

"...

Se impone, pues, estarse a lo ya resuelto en el citado pronunciamiento, en razón a que ha operado la cosa juzgada constitucional pues, como lo definió en su momento la Corte Suprema de Justicia y lo ha avalado esta Corte en prolija jurisprudencia, mal podría reabrirse el debate sobre

el ejercicio de las facultades extraordinarias, cuando este aspecto, que fue uno de los decididos por la Corte Suprema de Justicia, sólo puede analizarse a la luz de la Carta de 1886, a cuyo amparo estas fueron conferidas.

Así se dispondrá en la parte resolutive de este fallo.

· El artículo 9o. numeral 1o. del Decreto 2288 de 1989

Ahora bien, en cuanto concierne al supuesto desbordamiento de la Ley de facultades a causa de la instauración de procesos de única instancia, que se endilga al artículo 9o., numeral 1o., del Decreto 2288 de 1989, se advierte a los demandantes que ese reproche carece a todas luces de sustento, pues la legislación procesal administrativa los había contemplado mucho antes de que se expidiera en desarrollo de la Ley 30 de 1987 el Decreto 2288 a que pertenece el fragmento que se acusa. Ya en la Ley 167 de 1941 se atribuían competencias en única instancia al Consejo de Estado (artículo 34) y a los Tribunales Administrativos (artículo 52). El Decreto 528 de 1964 hizo lo propio en el artículo 30, numeral 1o., en relación con los juicios de única instancia a cargo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Consejo de Estado y en el artículo 32, respecto de los Tribunales Administrativos.

Por lo demás, la Corte advierte en la norma sub-examine un yerro incorregible dado que el artículo 59 de la Ley 135 de 1961 sobre "reforma social agraria", al cual remite el numeral 1o. del artículo 9o. del Decreto 2288 de 1989, para señalar que los tribunales contencioso administrativos conocerán "en única o primera instancia de acuerdo con la cuantía de la pretensión, de los de reparación directa y cumplimiento" no prevé el ordinal 18 al cual se remite, ni tampoco trata de este tema.

B) El examen de fondo:

· El debido proceso, el principio de las dos instancias y la constitucionalidad de los procesos de única instancia en materia contencioso-administrativa

Previamente al análisis de los cargos, la Corte debe señalar que la acción que dió lugar a la sentencia C-345/93 no cuestionaba la existencia de los procesos de única instancia, ni la cuantía como factor para la determinación de la competencia, sino más bien, controvertía que "la asignación básica mensual correspondiente al cargo" pudiera constituirse en la base para su determinación.

Por el contrario, la presente demanda cuestiona la constitucionalidad de los procesos contencioso administrativos de única instancia en cuanto en ellos, por razón de la cuantía, no hay lugar a intentar el recurso de apelación.

Ahora bien, en cuanto hace relación a este cargo, que aduce supuesta transgresión al principio del debido proceso, a causa de no proceder el recurso de apelación en los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en única instancia, esta Corte cree oportuno reiterar la jurisprudencia que sobre los aspectos constitucionales del principio de la doble instancia consignó en la sentencia C-345 de 1993, pues no encuentra razón alguna que la conduzca a revisar su pensamiento sobre el tema.

Conviene recordar lo esencial del pronunciamiento que se cita:

"...

C. Del principio de las dos instancias.

El principio de las dos instancias, elevado a canon constitucional, está consagrado en el artículo 31 de la Carta, de la siguiente manera:

"Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único".

En cuanto hace a los antecedentes de esta norma constitucional, es importante señalar que el principio de las dos instancias fue objeto de amplios debates tanto en el seno de la Comisión Cuarta (sesiones del 11, 15 y 16 de abril de 1.991), como en la Plenaria, en primer y segundo debate (sesiones del 1o., 3, 5, 15 y 28 de junio de 1.991). De ellas, vale hacer mención a la siguiente, donde se dijo:

"El principio del debido proceso debe mantenerse como una garantía y no como un principio que debe estar establecido, y aquí se habla del principio de las dos instancias, el cual no puede operar en materia contencioso administrativa. **Entonces, si se obliga a que la providencia debe ser o puede ser apelada o consultada, eso elimina las cuantías que deben existir como mecanismos para descongestionar la justicia en el país.** En materia contenciosa no existen los jueces sino a nivel de Tribunal Administrativo y hay una segunda instancia ante el Consejo de Estado. Si se mantiene esta norma pues desde luego terminaríamos con la posibilidad de los juicios de única instancia que bien ha podido conservar la manera de descongestionar la justicia" (Sesión Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, Junio 3 de 1.991).

De lo anterior y de la lectura de las demás actas de la Asamblea, puede concluirse que el Constituyente de 1.991 elevó a canon constitucional el principio de la doble instancia, **aunque sin el carácter absoluto y sacralizante que algunos pretendieron darle** (v.gr. Delegatarios María Teresa Garcés Lloreda, Carlos Daniel Abello y Julio Salgado, entre otros). Prueba de este aserto es que el Constituyente haya reservado al Legislador la facultad de establecer excepciones al citado principio.

La Corte Constitucional ha sostenido que la nueva Carta Política relativizó la validez de la tesis jurisprudencial que la Corte Suprema de Justicia[3] acuñó al afirmar que la doble instancia, a través de la apelación o la consulta, no era parte esencial del debido proceso como quiera que la Constitución de 1886 no la ordenaba como exigencia del juicio adecuado.

Ciertamente, a propósito de este tema, y a raíz de la consagración constitucional del derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria (artículo 29 CP.), esta Corte[4] ha expresado que dicha garantía en el ámbito penal sí forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso. Así lo precisó, por ejemplo, al referirse a la doble instancia en los procesos relativos al menor infractor.

"La jurisprudencia ha sostenido reiteradamente que la doble instancia, a través de la apelación o la consulta, no es parte esencial del debido proceso, y la Constitución no la ordena como exigencia del juicio adecuado.

Empero, la tesis jurisprudencial que se menciona tiene hoy un carácter relativo pues si bien es

cierto que la Constitución no establece la doble instancia como un principio del debido proceso, de manera abstracta y genérica, no lo es menos que la posibilidad de impugnar las sentencias condenatorias si es un derecho que hace parte del núcleo esencial del debido proceso. En otros términos, una norma que impida impugnar las sentencias condenatorias será inconstitucional por violación del debido proceso. **En todos los demás casos, la doble instancia es un principio constitucional cuyas excepciones pueden estar contenidas en la ley. (Art. 31 de la C. N.).**

"En síntesis: La doble instancia no pertenece al núcleo esencial del debido proceso, -pues la ley puede consagrar excepciones-, salvo cuando se trata de sentencias condenatorias, las cuales siempre podrán ser impugnadas, según el artículo 29 de la Carta." (negritas fuera de texto)

"Así pues, el artículo 31 Superior establece el principio de la doble instancia, de donde se deduce el de la apelación de toda sentencia, pero con las excepciones legales, como lo dispone la norma constitucional. Excepciones que se encuentran en cabeza del legislador para que sea él quien las determine, desde luego, con observancia de los derechos, valores y postulados axiológicos que consagra la Carta, particularmente con observancia del principio de igualdad, que no permite conferir un tratamiento desigual cuando no sea razonable o justo."

Reitérase además que, como también lo definió el fallo en cita:

"...El verdadero sentido de la doble instancia no se puede reducir a la existencia -desde el plano de lo formal/institucional- de una jerarquización vertical de revisión, como al parecer lo pretende el demandante. Bien pueden existir mecanismos que, con prescindencia de una gradación jerarquizada de instancias, permitan impugnar, recurrir o controvertir y, en últimas obtener la revisión de la decisión judicial que se reputa injusta o equivocada. , ni a una concepción de la doble instancia como un fin en sí mismo. No. Su verdadera razón de ser es la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad. Ella es pues un medio para garantizar los fines superiores del Estado, de que trata el artículo 2o. de la Carta, particularmente en este caso la eficacia de los derechos.

Así concebida, la doble instancia es apenas un mecanismo instrumental de irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos.

Cuando ello ocurra, bien puede erigir el Legislador dichos eventos en excepciones a su existencia.

..."

Definido, como está, que los procesos de única instancia -en ámbitos distintos del penal, cuando hay sentencia condenatoria- no son in genere inconstitucionales, la Corte deberá desatender esta acusación. Así se hará en la parte resolutive de este fallo.

Segunda.- La constitucionalidad de la cuantía como criterio de determinación de la competencia:

· Los numerales 6o. y 9o. de los artículos 131 y 132 y el artículo 133 del Decreto 01 de 1984, como fueron subrogados por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988.

En esta oportunidad la censura ataca no sólo la constitucionalidad de los procesos de única instancia -que se examinó en el acápite precedente-, sino la distribución de competencias en la

justicia contencioso-administrativa a partir del factor cuantía.

En este punto debe la Corte señalar que yerran los actores cuando, para sustentar la pretendida inconstitucionalidad de las cuantías previstas en las normas en comento, pretenden equipararlas a "la asignación básica mensual" correspondiente al cargo, con fundamento en la cual se determinaba la competencia de los Tribunales Administrativos en única o en primera instancia en materia contencioso-laboral, según los apartes de los artículos 131 y 132 C.C.A. que se declararon inexecutable por sentencia C-345 de 1993.

El contenido normativo de las disposiciones cuya constitucionalidad se controvierte no se asemeja ni siquiera remotamente al de los apartes declarados inexecutable. En estos el referente para la determinación de la competencia es "la cuantía de la pretensión". En aquellos era "la asignación básica mensual correspondiente al cargo".

No tratándose del mismo supuesto, de entrada debe desecharse la supuesta analogía, de la que los demandantes pretenden derivar, respecto de las normas sobre cuantías que ahora se demandan, el predicado de inconstitucionalidad que la Corporación, en la sentencia C-345/93 atribuyera a un criterio para la determinación de la cuantía y no a la cuantía en sí misma considerada.

Esclarecido lo anterior, es del caso poner de presente que en la propia decisión que se cita, la Corte Constitucional dejó claramente establecida la constitucionalidad del factor cuantía como elemento determinante de la competencia, cuando se fundamenta en un criterio general, abstracto e impersonal como el del monto global de la pretensión.

Al respecto, la Corporación razonó así:

"Finalmente, no hay duda que la distribución del trabajo al interior del aparato judicial requiere de la adopción de criterios que, tanto horizontal como verticalmente, aseguren el cumplimiento de la noble función que la Carta le asigna. Ciertamente, la racionalización en la administración de justicia, obliga a la adopción de técnicas que aseguren prontitud y eficiencia y no solo justicia en su dispensación. **Para ello es razonable introducir el factor cuantía como elemento determinante de la competencia, pero la cuantía referida a un quantum objetivo que no se fundamente en los ingresos subjetivos de las personas sino en el monto global de la pretensión, como bien lo hace el Decreto No. 719 de 1989, artículo 1o., que dice que serán susceptibles del recurso de casación los negocios cuya cuantía exceda 100 veces el salario mínimo mensual.**"

Ahora bien, puesto que la determinación de la cuantía en las normas sub-examine se hace a partir de un referente objetivo, a saber, la cuantía de la pretensión, el cual nada tiene que ver con la escala de salarios o los distintos niveles de ingresos o cualquier otro elemento que pudiere introducir discriminación, no encuentra la Corte que desconozca los valores de igualdad y equidad que proclama la Carta.

En esas condiciones, tampoco prospera por este aspecto la acusación formulada, razón por la que habrá de desestimarse.

Tercera.- El término de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho respecto de los actos que niegan el reconocimiento de prestaciones periódicas,

el derecho a la igualdad, la protección al trabajo y

la igualdad de oportunidades procesales para

reclamar por la vía jurisdiccional

los derechos prestacionales:

· El inciso 3o. (parcial) del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989:

Cosa juzgada

Cabe observar que el inciso tercero del artículo 136 del Decreto-Ley 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989, ya fue objeto de examen de constitucionalidad por la Sala Plena de esta Corporación en lo que hace relación con el sometimiento de la acción de restablecimiento del derecho de los actos que nieguen el reconocimiento de prestaciones periódicas, al término de caducidad de cuatro (4) meses.

Entonces, como ahora, la razón principal de la tacha alegaba el quebrantamiento del principio democrático de igualdad, el desconocimiento de la especial protección a los derechos de los trabajadores, principalmente de sus derechos pensionales pues, se sostenía, no hay razón para que a dichos actos no les fuera aplicable la regla de intemporalidad que el Código Contencioso Administrativo consagra para la acción de plena jurisdicción contra los actos que sí reconocen dichas prestaciones periódicas, máxime si se tiene en cuenta que las prestaciones sociales son irrenunciables.

Ciertamente, en sentencia C-108 de 1994 esta Corte[5] examinó idénticos cargos a los que en esta ocasión los demandantes esgrimen para poner en tela de juicio la constitucionalidad del sometimiento de la acción de restablecimiento del derecho para los actos que nieguen el reconocimiento de prestaciones periódicas al término de caducidad de cuatro (4) meses, a la luz de la concepción que sobre la igualdad y la protección al trabajo se plasmó en la Constitución de 1991.

Es, pues, oportuno reiterar el examen que en la ocasión que se cita hizo la Corte, a propósito de la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, que suscita el reparo de inconstitucionalidad que en esta oportunidad vuelve a plantearse:

"...

Considera la Corporación que la norma que es materia del examen de constitucionalidad se refiere al acto administrativo que afecta a la entidad en lo concerniente al reconocimiento de prestaciones periódicas que benefician a un particular o servidor del Estado. En esta situación, es procedente la demanda en cualquier tiempo, por parte de aquella, a fin de obtener la nulidad de la correspondiente providencia del reconocimiento decretado sin sujeción a los ordenamientos superiores.

Es bien sabido como los actos creadores de situaciones jurídicas individuales, como son los que versan sobre reconocimientos periódicos en materia de prestaciones, no pueden ser revocados por la misma administración en forma directa, sin el consentimiento expreso y escrito de su titular. Por ello el instrumento jurídico con que cuenta la respectiva entidad para obtener la nulidad de dicho acto, es la demanda ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en

cualquier tiempo, en la forma indicada en el precepto demandado.

Empero, cuando se trata de actos que niegan el reconocimiento de prestaciones periódicas en favor de un ciudadano o cualquier derecho particular, que es lo planteado en la demanda, el afectado con la decisión administrativa tiene un término de cuatro meses contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, según el caso y una vez que haya agotado la vía gubernativa correspondiente de que tratan las disposiciones consagradas en el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01/84, subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304/89).

Por ello, para estas situaciones se consagró la acción de restablecimiento del derecho, denominada antes de la reforma de 1984, en materia contenciosa administrativa, acción de plena jurisdicción, a través de la cual la persona que se siente lesionada por un acto de la administración que le ha desconocido el derecho individual reclamado, puede ejercer aquella, a fin de obtener de la jurisdicción contencioso administrativa la nulidad del acto administrativo y el restablecimiento del derecho correspondiente, que en el asunto controvertido se refiere al reconocimiento de las prestaciones periódicas, que en virtud de la decisión de la autoridad oficial le había sido negada por la misma administración.

En estas circunstancias se considera que, más bien la igualdad se configura en el sentido de establecer un tratamiento idéntico en relación con los actos de la administración que niegan el reconocimiento de derechos de los ciudadanos, entre los cuales se encuentran, los que versan sobre prestaciones periódicas, a través del ejercicio de la acción de restablecimiento del derecho, dentro de los cuatro meses siguientes, contados a partir del día de la publicación, notificación o ejecución del acto, una vez agotada la vía gubernativa correspondiente, como lo señala el inciso segundo del artículo 136 del Decreto 01/84, subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304/89, en razón de que el inciso tercero demandado se refiere a las acciones que tiene la entidad que reconozca prestaciones periódicas, no ajustadas a los ordenamientos superiores y en general a actos que reconozcan prestaciones periódicas, que pueden demandarse en cualquier tiempo.

De otro lado, debe tenerse en cuenta que como entrándose de prestaciones periódicas se configura la prescripción trienal, en relación con las mismas, ello no obsta para que la persona a quien se le ha negado el reconocimiento de estas pueda promover con posterioridad al vencimiento del término del ejercicio de la acción de restablecimiento del derecho, nuevamente una reclamación de carácter administrativo a la misma entidad oficial tendiente a obtener el reconocimiento de su prestación periódica y obtener un pronunciamiento de la respectiva administración, agotando la vía gubernativa para que en caso de negativa pueda ejercer la acción correspondiente, ya que lo que prescribe en esta materia no es el derecho sino las mesadas correspondientes en forma trienal.

De todo lo anterior se deduce que el demandante aspira es a que la norma demandada según la cual "los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo", se extienda también para los efectos de ejercer la acción en forma intemporal a todas las personas a quienes se les negó el derecho reclamado que versa sobre prestaciones periódicas, lo que no es materia de una decisión de inexecutable y más aún, cuando para estas existe la acción de restablecimiento del derecho dentro de los cuatro meses, en la forma indicada, que es la que rige en relación con todas las personas a quienes no solamente se les ha desconocido el reconocimiento de prestaciones periódicas, sino cualquier derecho particular, razón por la cual considera la Corte que no se quebranta el principio de la igualdad ni ninguno de los preceptos constitucionales invocados."

Dados los efectos de cosa juzgada con alcance definitivo y erga omnes que produce la sentencia que se cita, se ordenará estarse a lo ya decidido en ella, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este fallo.

Cuarta.- El término de caducidad de la acción de

restablecimiento del derecho, el derecho a la igualdad, y el derecho de acceso a la administración de justicia:

· El inciso segundo del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto 2304 de 1989.

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.

Así, en sentencia C-165 de 1993, recientemente reiterada, sobre queja análoga en su trasfondo a la que motiva la censura presente, la Corporación sostuvo:

"...

a) A fin de examinar la alegada violación de los principios de justicia, razonabilidad y equidad, a consecuencia de la imposición de sanciones a la parte y al apoderado que no asistan a la audiencia de conciliación, es del caso tener en cuenta las consideraciones que siguen.

... la Constitución no sólo pretende que los derechos de los ciudadanos se hagan efectivos, esto es, que se borre la consabida brecha entre normas válidas y normas eficaces, también pretende que los mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos ven garantizados sus derechos sean efectivos. De ahí el énfasis en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad de la función administrativa consagrada en el artículo 209 y la exigencia contemplada en el artículo 228 de que los términos procesales se observen con diligencia so pena de sanciones.

"...

Dicho precepto legal, por lo demás, expresa nítidamente el interés general que todos los ciudadanos tienen en la buena y pronta marcha de la justicia.

... La constitucionalidad de la sanción en cuestión no puede ser vista desde la estrecha óptica de la relación individual de autoridad entre juez y parte. Ello, por cuanto su "justicia" es la resultante no de su conformidad con las expectativas -siempre cambiantes, variables e inciertas- de los individuos considerados como sujetos de una relación procesal, sino por su correspondencia con los valores que el propio Constituyente priorizó en la Carta de 1991, entre los cuales se cuenta el restablecimiento de la confianza ciudadana en la justicia, y su prestación recta y eficaz. (Énfasis fuera de texto)

Y agregó:

"En la Carta de 1991, al igual que en las que le precedieron, la administración de justicia se concibe como principalísima "función pública" (art. 228), encarnación diáfana del principio del interés general que constituye esencial directriz para la convivencia social.

Desde esta perspectiva, es claro que la justicia, entendida como la resultante de la efectiva y recta mediación y resolución con carácter definitivo de los conflictos surgidos en el transcurso del devenir social, se mide en términos del referente social y no de uno de sus miembros.

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.

De ahí que tampoco sea sostenible el argumento según el cual la caducidad frustra el derecho de acceso a la justicia pues, mal podría violarse este derecho respecto de quien gozando de la posibilidad de ejercerlo, opta por la vía de la inacción. Es imposible que pueda desconocerse o vulnerarse el derecho de quien ha hecho voluntaria dejación del mismo, renunciando a su ejercicio o no empleando la vigilancia que la preservación de su integridad demanda.

Vistas las cosas desde este ángulo, tampoco se observa violación al Estatuto Supremo, pues, como de vieja data lo ha puesto de resalto la jurisprudencia constitucional[6], en aquellos casos en que se ha planteado idéntico reparo en relación con los términos de prescripción, sólo al titular que no hace uso de su derecho le es endilgable la pérdida que es consecuencia de su no ejercicio.

No puede pretenderse que la tutela constitucional de los derechos fundamentales ampare la

inacción o negligencia del titular que los pierde por no ejercerlos. Es un hecho cierto que quien ejerce sus derechos, jamás se verá expuesto a perderlos en virtud de la operancia de la caducidad de la acción. Abandona su derecho quien no lo ejercita, demostrando voluntad de no conservarlo.

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.

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.- Estese a lo resuelto en la sentencia 74 de 1991 por la cual la Corte Suprema de Justicia declaró exequibles, en lo demandado, los artículos 131, 132 y 133 del Decreto Ley 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo), como fueron subrogados por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988, en cuanto su expedición se ajustó a la Ley de facultades No. 30 de 1987.

Segundo.- Estese a lo resuelto en sentencia C-108 de marzo 10 de 1994 que declaró exequible, en lo demandado, el inciso tercero del artículo 136 del Decreto Ley 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989 (Código Contencioso Administrativo).

Tercero.- DECLARANSE EXEQUIBLES, en lo demandado, los artículos 131, 132 y 133 del Decreto 01 de 1984, como fueron subrogados por el artículo 2o. del Decreto 597 de 1988 y 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, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JORGE ARANGO MEJIA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Los apartes declarados inexecutable fijaban la competencia de los Tribunales Administrativos -en única o en primera instancia- para conocer de los procesos sobre actos de destitución, declaración de insubsistencia, revocación de nombramiento o cualesquiera otros que impliquen retiro del servicio, con base en la asignación básica mensual correspondiente al cargo.

Al efecto se señalaba que cuando la asignación mensual que correspondiese al cargo no excediere de ochenta mil pesos (\$80.000) el proceso sería de única instancia y que cuando superase dicha suma, sería de primera instancia.

[2] Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- Sentencia 74 de mayo 23 de 1991. M.P. Dr. Rafael Méndez Arango, pp-12 ss.

[3] Corte Suprema de Justicia -Sala Plena- Sentencia de junio 13 de 1991. M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein, entre otras.

[4] Corte Constitucional -Sala Plena- Sentencia C-019 de 1993. M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.

[5] Corte Constitucional. -Sala Plena- Sentencia C-108 de 1994. M. P. Dr. Hernando Herrera Vergara

[6] Cfr. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencias entre otras.



Última actualización: 16 de mayo de 2024

