

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL ADMINISTRATIVO

• IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA JURÍDICO

Se analizan los criterios confrontados de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado en lo que hace referencia a la exequibilidad o Inexequibilidad de la Interpretación que ha hecho este último para la aplicación del Artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, cuyo tenor literal es el siguiente:

*...Acción de Nulidad. Toda persona podrá solicitar por sí o por medio de representante que **se declare la nulidad de los actos Administrativos**. Procederá no solo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que debería fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o **con desconocimiento de derecho de audiencia o de defensa**, o mediante falsa motivación con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.*

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

EVOLUCION HISTORICA DE LAS ACCIONES DE SIMPLE NULIDAD Y DE NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Ya que el Consejo de Estado a través de una evolución hermenéutica de las Acciones, hoy de Nulidad (Art. 84 C.C.A.) y de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho (Art. 85 C.C.A.); Iniciando con la Ley 130 de 1913 (*Primer C.C.A.*), con la aplicación del criterio material o de contenido del acto, basado en la naturaleza de este para determinar el tipo de acción; ratificado este criterio con la Ley 167 de 1941 (*segundo C.C.A.*)

Mediante sentencia del 10 de Agosto de 1961, se manifestó un cambio de criterio Jurisprudencial asumiendo el de los Motivos y Finalidades mediante el cual las acciones a adoptar frente a un acto administrativo no tenía como lineamiento principal la naturaleza del acto. Sino los motivos y finalidades que haya tenido el actor para accionar frente a la Jurisdicción Administrativa. Este es el criterio que tiene actualmente vigencia aun después del Decreto 01 de 1984 (*tercer C.C.A.*)

Por lo anterior con este criterio se ha sentado jurisprudencia por parte del Consejo de Estado en el análisis del Art. 84 del C.C.A. Acción de Nulidad, manifestando que esta acción además de poder aplicarse contra actos de carácter general, también puede ser aplicada con actos de índole particular y específica ***solamente y de manera exclusiva*** cuando la anulación del acto sea de interés general pese a tener una génesis en un conflicto particular, y cuando no genere reestablecimiento del derecho para el actor.

Pues en este último caso, considera el Consejo de Estado que cuando existe un interés particular de reestablecimiento del derecho como consecuencia de la anulación del acto, se debe entonces recurrir al Art. 85 del C.C.A., que hace referencia a la Acción de nulidad y Restablecimiento del Derecho, con los correspondientes términos de caducidad expresados en el Art. 136 Nal. 2 del C.C.A.

Ante la situación anterior la Corte Constitucional ha manifestado que la Acción de Nulidad puede ser ejercida contra cualquier acto administrativo, ya de carácter general, ya de carácter particular, sin las limitaciones que arguye el Consejo de Estado, pues ha manifestado la Corte que la limitante que expresa el Consejo en su Jurisprudencia atenta contra los principios Constitucionales del libre Acceso a la Administración de Justicia y al Debido Proceso /Art. 29 y 229 de la C.N.

Así mismo manifiesta la Corte Constitucional que es competente para conocer este tipo de situaciones

jurídicas, ya que no solo debe velar por el equilibrio y armonía entre las leyes y la carta magna, sino además de la debida interpretación y paliación de las leyes cuando estas contraríen y violen los preceptos Constitucionales

Como consecuencia de lo anterior las Corte se considera en capacidad de declarar exequible una norma, que tanto en su forma sustancia, como en su interpretación o posibles interpretaciones por falta de claridad semántica, no contraríen los principios Constitucionales, así mismo de declarar inexecutable una norma y sacarla del ordenamiento jurídico cuando esta o su interpretación no armonicen con los principios fundamentales, de otra parte tiene la Corte la facultad de declarar exequible o inexecutable en forma condicionada una norma orientando con su Jurisprudencia las Interpretaciones que considera deben ser observadas para evitar conflictos entre estas interpretaciones y su aplicación con la normatividad superior.

PROBLEMA JURÍDICO EN LAS CONSECUENCIAS DE LA APLICACIÓN DE LAS ACCIONES

Ante esta posición se presenta el Choque de trenes, pues el Consejo de Estado, también tiene atribuciones Constitucionales las cuales se encuentran plasmadas en la Constitución, como lo es el de la Acción de Nulidad por inconstitucionalidad...; en el Art. 237 Nral. 14 de la C.N. en el cual es considerado el Consejo de Estado como el Tribunal Supremo en lo referente al asunto contencioso administrativo, estos son los argumentos que basan la confrontación de poderes en las competencias de conocimiento, ha considerado el Consejo de Estado que en su posición de Tribunal Supremo, su Jurisdicción no debe estar sometida al criterio de la Corte Constitucional, especialmente en lo relacionado a sus fallos de interpretación. Pues considera que la Corte ha invadido su competencia al declarar Exequible de manera condicionada el Art. 84 del C.C.A. desatendiendo la interpretación de esta norma ha hecho el Consejo mediante el criterio de los Motivos y Finalidades que en ultima desconoce la Corte.

La diferencia de criterios en cuanto a las consecuencias de las Acciones una se presenta en que la Corte Constitucional afirma que **cualquier acto de índole particular** puede ser acusado mediante la Acción de Simple Nulidad, argumentando que en el Art. 84 del C.C.A. no esta especificando que tipo de actos administrativos pueden ser atacados con esta acción; independiente que el asunto particular tratado mediante esta acción al generar la nulidad del acto, pudiera automáticamente generar una reparación de este, y que el juez que falle el asunto debe mantener intacta la decisión. Mientras que de otra parte el Consejo de Estado mediante su interpretación y a falta claridad semántica interpreta este articulo delimitando su aplicación cuando se trate de casos particulares, a aquellos expresados por la ley y a aquellos que tengan una motivación meramente de salvaguarda jurídica y de interés colectivo, con trascendencia para el país, pues los demás debe llevarse por la vía de la reparación, separando de esta manera la posibilidades para cada Acción.

En esta diferencia de criterios radica el conflicto entre las Corte y el Consejo, cada uno tiene uno diferente respecto de las consecuencias de las acciones

• HIPÓTESIS DE LOS INTERVINIENTES

♦ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO

La manifestación del Ministerio en relación a las Acciones de Nulidad y de Nulidad y Reestablecimiento del Derecho respalda de alguna manera la postura del Consejo de estado, pues en primer lugar considero el Ministerio que no es competencia de la Corte Constitucional estudiar y analizar la interpretación realizada por el Consejo de estado acerca de la aplicación de la Acción de Nulidad, se entiende que debería la Corte analizar si así debiera ser, el texto de la norma acusada determinando su constitucionalidad o no; pero la interpretación que de esta haga el Consejo con concierne un problema de índole Constitucional.

De otra parte el Ministerio afirmo que si bien la Corte considera determinar un concepto de fondo seria la de avalar la norma acusada Art. 84 del C.C.A. mediante declaratoria de exequibilidad, pues el interviniente no

observa violación alguna del Art. 229 de la C.N. acerca de la Administración de Justicia, pues precisamente los Artículos 84 y 85 del C.C.A. son acciones que materializan y ofrecen la posibilidad de ejercer este derecho, así mismo, tampoco considera violado el Art. 2 de la C.N. pues se mantiene al garante de efectividad de los asociados a pesar de no permitir el ejercicio de las dos acciones contra un acto administrativo, pues el legislativo ha concluido una regulación de las acciones en concordancia con su naturaleza, características y pretensiones. Finalmente el ministerio ha concluido que no se ha infringido el Art. 29 de la C.N. en lo que respecta al debido proceso pues estas acciones permiten mediante su activación impugnar actos que hayan desconocido el derecho de defensa

• PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público al igual que el Ministerio de Justicia y del Derecho considero que la Corte no es competente para analizar la interpretación que el Consejo de Estado ha hecho del Art. 84 del C.C.A. basando su argumento en el principio de la separación de las Jurisdicciones, de otra parte el criterio de los Móviles y Finalidades es el que ha utilizado la corte y que ha sido unificado mediante sentencia del 10 de agosto de 1996, y este criterio no permite que se desnaturalice la esencia de cada una de las acciones; pues de esta manera podrían los ciudadanos utilizar la acción de Simple Nulidad, (la cual se puede accionar en cualquier tiempo) en pro de sus intereses particulares cuando la acción de Nulidad y reestablecimiento del derecho haya caducado

• UNIVERSIDAD NACIONAL – FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES –

En su Hipótesis expresa la institución que la interpretación que hace el Consejo de Estado del Art. 84 del C.C.A. va en contravía de lo plasmado en el Art. 29 C.N. (Debido Proceso) y del 229 C.N. (Acceso a la administración de justicia). Ya que según la institución, el particular afectado mediante un acto administrativo. Tiene las opciones de los artículos 84 y 85 del C.C.A. pero no existe equidad en estas acciones pues para la aplicación de la Nulidad y reestablecimiento del derecho en los casos particulares el asociado cuenta con 4 meses para además de demandar el acto requerir sea reparado en los daños causados, pero una vez vencido este plazo, solo podría el actor denunciar el acto sin esperar reparación alguna motivado solo por el ánimo de la salvaguarda del ordenamiento jurídico.

• UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

Esta Institución realiza un planteamiento directamente sobre la norma acusada considerando que la Corte debe declarar el Art. 84 del C.C.A. inconstitucional de manera condicionada pues si una interpretación de la norma no altera los principios de la carta, esto en pro del principio de conservación del derecho ya que en primer lugar este artículo no expresa en forma específica los actos administrativos que pueden ser objeto de la acción de simple nulidad, pero el Consejo de Estado mediante su interpretación está emitiendo unos conceptos en los cuales se está limitando la aplicación de esta norma mediante la implementación de la doctrina de los móviles y finalidades, con la intención de preservar el término de caducidad de la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho, razón por la cual la Institución se distancia de la interpretación efectuada por el Consejo.

• CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte presenta interés en aclarar en primer lugar su competencia para conocer de una demanda de inconstitucionalidad en la interpretación realizada por el Consejo de Estado con respecto a una norma ya que tanto la Procuraduría General de la Nación como el ministerio de Justicia, dejan en entredicho esta competencia con los argumentos por ellos expresados

A manifestado la Corte que si es competente para admitir la demanda teniendo como soporte jurídico lo

expresado en el Art. 241 de la C.N. así como la habilitación para conocer acerca de esta demanda mediante el ejercicio del Art. 40 Nral. 6 por parte de un asociado para la protección de la Constitución y las leyes

Lo anterior sumado a la forma cuerpo y estructura de la demanda concordante con lo enunciado en el Art. 2 del Dcto. 2067/97, acerca de los requisitos formales y materiales de la demanda de inconstitucionalidad en los cuales debe expresarse las disposiciones legales acusadas (Art. 84 C.C.A.) , las normas de la Constitución que se estimen violadas (Art. 29, 229 y 2 de la C.N.) y las razones o motivos que lleven a su aparente desconocimiento, por lo anterior la Corte se ve responsable por asumir el conocimiento de esta situación., pues si bien acepta que no le es permitido interceder en las interpretaciones que los jueces y demás autoridades hagan de las leyes si lo es en este caso por las razones antes expresadas, ya que tienen incidencia directa con asuntos constitucionales

Posteriormente en el análisis de la Corte frente a la demanda afirma que efectivamente en atención a los artículos 29 y 229 de la C.N., Si se presenta violación de, manera alguna de estos preceptos en la interpretación que ha hecho el Consejo del Art. 84 del C.C.A., pues esta adicionando características que no están expresadas en él. Pues considera la Corte que la procedencia de las dos Acciones no se encuentra en la naturaleza del acto, ni en la ni en sus efectos sino en la naturaleza de la pretensión que formule el asociado, y por ende la simple nulidad se puede aplicar a los actos particulares siempre y cuando su animo sea el de velar por la integridad del ordenamiento jurídico pues cuando la, pretensión sea la de obtener la reparación la acción a seguir será la contemplada en el Art. 85 del C.C.A. con su correspondiente termino de caducidad Art. 136 Nral 2 del C.C.A.

Por las razones antes expresadas es que determino la Corte declarar exequible de manera condicionada el Art. 84 del C.C.A.

• CONSEJO DE ESTADO

El Consejo ha sido claro al exponer que posee un criterio de interpretación cual es el de los Motivos y Finalidades mediante el cual se busca limitar y diferenciar las dos acciones pues el criterio anterior manifestaba que las acciones se utilizaban de acuerdo a la naturaleza del acto. Simple nulidad para los actos de carácter general, y la de plena jurisdicción si el acto era de carácter particular y específico. El criterio actual busca sean aplicadas de acuerdo a los motivos y finalidades del actor para impugnar el acto. De esta manera se ha concluido que la acción de nulidad se aplica contra cualquier acto aditivo de carácter general o particular siempre y cuando este ultimo implique un interés general, o una trascendencia nacional, económica o social, y cuando la ley expresamente lo indique, las demás situaciones de impugnación de los actos particulares seguirán el ordenamiento del Art. 85 del C.C.A.

• SALVAMENTO DE VOTO

Los magistrados en este salvamento expresan diferencia en criterios de la Sala Plena del Consejo de estado y en apreciaciones de la Corte Constitucional así:

- Considera la Sala Plena de Consejo de estado, que la Corte Constitucional no es competente para fallar sobre las interpretaciones que hacen las demás Jurisdicciones, pues afirman que esta facultad no se encuentra expresa en el derecho positivo Colombiano pues en el Art. 230 de la C.N. Faculta a los jueces para estar sometidos solamente al imperio de la ley en el ejercicio de sus funciones de esta afirmación de la Sala difiere el salvamento pues ha considerado que la Corte si debe, al estudiar una norma jurídica que ha sido demandada mediante la acción publica de Inconstitucionalidad (Art. 241 y 242 de la C.N.) y compararla con la carta magna, analizar las posibles interpretaciones que trasgreden los principios establecidos en la Constitución luego la Corte si puede declarar exequible un articulo en forma condicionada orientando una interpretación correcta haciendo Esta sentencia transito a cosa juzgada erga omnes.

- Considera igualmente el salvamento de voto que el alcance de los motivos y finalidades no ha sido bien entendido y manejado por la Sala plena del Consejo de estado, pues este criterio permite en principio que cualquier acto ya general o particular sea demandado mediante la acción de Nulidad siempre y cuando con este fallo no se lleve automáticamente a un reestablecimiento de un derecho subjetivo lesionado, pues debe entenderse que en estas acciones, los móviles del actor no son solamente la defensa del ordenamiento jurídico sino la protección de su derecho vulnerado el cual sería el objeto de la acción de nulidad y reestablecimiento del derecho pues de esta manera podría revivirse una acción que ya habría caducado.
- Así mismo critican los magistrados la postura de la Corte con referencia al Criterio de los móviles y Finalidades, el cual es desconocido y presumido como violador del debido proceso y el acceso a la administración de justicia contemplados en la Constitución, cuando es el criterio que maneja la Sala, y la Corte no ha presentado Argumento valido para desvirtuar este criterio, el cual no viola según los magistrado del salvamento , estos principios Constitucionales

III. TESIS

CORTE CONSTITUCIONAL

Con respecto a la accion publica de inconstitucionalidad en la cual se demanda la inexequibilidad o exequibilidad del articulo 84 del C.C.A como esta determinado en el problema planteado, dice la corte, bajo este entendido consultando el espíritu de la constitución y de la ley, se tiene que la accion de simple nulidad procede contra todos los actos administrativos generales y particulares, cuando la pretensión es únicamente la de tutelar el orden jurídico, caso en el cual la competencia del juez se limita a decretar la simple anulación sin adicionar ninguna otra declaración. Pese a que con el retiro del acto impugnado eventualmente se restablezcan derechos o se ocasionen daños al actor o a terceros. Siguiendo este mismo orden si lo que persigue el demandante es un pronunciamiento anulatorio y por consiguiente la reparación de los daños antijurídicos causados, lo que cabe es la accion de nulidad y restablecimiento del derecho, a ejercitarse dentro del termino de caducidad que es de cuatro meses establecido por la ley, para que el juez proceda no solo a decretar la nulidad del acto sino tambien al reconocimiento de la situación jurídica individual que ha resultado afectada.

La corte dice que la procedencia de una u otra accion no esta determinada por el contenido del acto, ni por los efectos que de estos se puedan derivar sino por la naturaleza de la pretensión que se formule.

La decisión de la corte constitucional es declarar exequible el articulo 84 del C.C.A tal y como fue subrogado por el articulo 14 del Decreto 2304 de 1989, siempre y cuando se entienda que la accion de nulidad tambien procede contra los actos de contenido particular y concreto, cuando la pretensión es exclusivamente el control de legalidad en abstracto del acto.

Las consideraciones que se acaban de citar de la decisión de la corte muestran con claridad que dicha corporación judicial juzgo la jurisprudencia del consejo de estado contraria a la constitución, pues en su opinión contrariaba los principios de libre acceso a la administración de justicia y en consecuencia del debido proceso.

IV. POSICON DEL GRUPO

De acuerdo al análisis del grupo sobre la interpretación del Art. 84 ACCION DE NULIDAD Y NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO del C.C.A teniendo en cuenta el pronunciamiento de la corte constitucional y del consejo de estado, sin olvidar que la decisión proferida por la CORTE CONSTITUCIONAL con respecto al proceso de la de la referencia fue acatado y quien tiene la ultima palabra.

Consideramos que la decisión proferida por la corte constitucional resulta no ajustada a la Constitución Nacional, teniendo en cuenta que la corte constitucional en el fallo proferido no decide sobre la petición de

inconstitucionalidad de las leyes o los decretos con fuerza de ley mediante el procedimiento de confrontación de las disposiciones acusadas con los preceptos de la constitución, sino que extiende su control sin fundamento en el derecho positivo a la interpretación que de las normas controlables hacen los jueces, pretendiendo imponer sus criterios de interpretación a los operadores jurídicos. Trasladando su competencia a una materia no prevista constitucionalmente creando así una nueva acción de inconstitucionalidad, acción que no tiene fundamento alguno en el desarrollo constitucional colombiano, el cual es un derecho legislado y no pretoriano.

De manera que la decisión de la corte constitucional desconoce lo establecido en el artículo 230 de C.P cuyo texto obliga a todos los jueces incluida la corte constitucional que los jueces, en sus providencias, solo están sometidos al imperio de la ley. De manera que el fallo de exequibilidad sobre determinada interpretación de una norma legal, para ser aceptada tendría que estar consagrada expresamente con términos estrictos y precisos por una reforma constitucional en donde además tendría que reformarse el Art. 230 constitucional. De no ser así se estaría en un derecho de creación jurisprudencial, en asuntos sobre los que existen normas expresas.

Es claro que existe una única hipótesis en la que las decisiones del consejo de estado y de la corte suprema de justicia pueden ser revisados por la corte constitucional, y es cuando frente a sentencias de tutela, en el evento de ser seleccionadas para su revisión pueden ser confirmadas o revocadas por la corte constitucional. Esto nos permite tener claridad en razón que cuando el consejo de estado ejerce su función tal como lo establece la C.P de interpretar a esta, o la ley, lo cual es su competencia, el único control posible, si el consejo de estado o la corte suprema de justicia violan la constitución es el juicio de responsabilidad política el cual lo debe adelantar el congreso de la Republica.

De otro lado es importante aclarar que si una disposición legal esta sujeta a diversas interpretaciones jurídicas pero todas ellas se adecuan a la carta política, debe la corte limitarse a establecer la exequibilidad de la disposición controlada, sin que pueda establecer con fuerza de cosa juzgada constitucional el sentido de la norma legal, ya que esta función corresponde a los jueces de la republica. De hecho la interpretación de las normas que corresponde a los operadores jurídicos debe ser de una manera razonable y respetando los principios de favorabilidad y encausada siempre a los mandatos constitucionales.

La corte declara exequible el Art. 84 del C.C.A, tal y como fue subrogado por el Art. 14 del decreto 2304 de 1989, adicionando además su interpretación tal como se relaciona a continuación siempre y cuando se entienda que la acción de nulidad también procede contra los actos de contenido particular particular y concreto cuando las pretensiones sean exclusivamente el control de la legalidad en abstracto del acto.

Es decir la corte impone su criterio en el sentido de que la acción de simple nulidad procede contra todo tipo de actos administrativos, es decir tanto en los generales como los de contenido particular y concreto de modo que su invalidez puede ser solicitada por cualquier persona y en cualquier tiempo. Pero tratándose de estos últimos el juez debe tomar medidas para evitar que se vulneren los derechos creados por ellos o se restablezcan los que, por los mismos hubieran sido afectados.

A nuestro juicio la solución propuesta y en acuerdo con el salvamento de voto proferido por los honorables magistrados del consejo de estado la solución propuesta por la corte es irrazonable y van en desacuerdo con los artículos 84 y 85 del C.C.A debido a que genera graves contradicciones internas del sistema jurídico, e imposibilita el obtener el objetivo buscado, es decir no da claridad a principios básicos como el debido proceso y la seguridad jurídica. Creando así la corte una interpretación de la ley que justifica la protección de situaciones abiertamente contrarias al ordenamiento, y graves contradicciones al permitir que la acción de nulidad simple pueda ejercerse en cualquier tiempo y por cualquier persona sin dejar ninguna limitación al respecto y en relación con sus consecuencias, debido a que la prosperidad de la pretensión jamás podrá dar lugar al restablecimiento del derecho de un particular para el caso. En el restablecimiento del derecho este se produce con la sola declaración de nulidad del acto, de esta manera no se entiende como se impedirá que tal

restablecimiento ocurra cuando en determinada situación se declare invalido el acto que crea tal situación. Es una contrariedad total, que genera graves consecuencias a principios básicos del ordenamiento jurídico.

Para concluir la corte no demostró la inconstitucionalidad de la teoría de los moviles y finalidades, sin embargo si adopto una decisión que impide su aplicación. Por lo anterior a nuestro humilde concepto la corte invadió la competencia del consejo de estado, imponiendo una interpretación de la ley, que es contraria a principios básicos del ordenamiento como son el debido proceso y la seguridad jurídica.