

Sentencia C-567/03

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL

NORMA ACUSADA-Coincidencia de cargos

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Ocurrencia

ACTO ADMINISTRATIVO PRESUNTO-Procede recurso de la vía gubernativa en cualquier tiempo

ADMINISTRACION-Inactividad

SILENCIO ADMINISTRATIVO-Acto presunto

SILENCIO ADMINISTRATIVO-Supone la existencia y sentido de una decisión

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Ficción legal

SILENCIO ADMINISTRATIVO-Control por vía gubernativa

SILENCIO ADMINISTRATIVO-Acciones judiciales

SILENCIO ADMINISTRATIVO-Procedencia de acciones contencioso administrativas

ACTO FICTO-Concepto

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-Procedibilidad de la vía judicial contencioso administrativa

SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO-No es respuesta para el derecho de petición

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Configuración

Referencia: expediente D-4394

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3º parcial del artículo 60 del Código Contencioso Administrativo

Actora: Luz Dary Casallas Suárez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., quince (15) de julio de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

## I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Luz Dary Casallas Suárez demandó el aparte final del inciso 3º del artículo 60 del Decreto 01 de 1984 “por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo”.

Mediante auto del 22 de enero del presente año, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda, luego de ser corregida por la demandante, y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, así como al Ministro de Justicia y del Derecho, a fin de que conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma acusada, de estimarlo oportuno.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 36.479 del 2 de enero de 1984 y se subraya lo acusado:

### **“DECRETO 01 DE 1984**

(2 de enero)

Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo

El Presidente de la República de Colombia,

En ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la ley 58 de 1982 y oída la comisión asesora creada por el artículo 12 de la misma ley

Decreta:

### **PARTE PRIMERA**

### **LIBRO PRIMERO**

### **LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS**

### **TITULO II**

### **LA VÍA GUBERNATIVA**

### **CAPITULO III**

### **DECISIONES EN LA VÍA GUBERNATIVA**

**Artículo 60.** Transcurrido un plazo de dos (2) meses contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa.

El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.

La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1º no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.”

### III. LA DEMANDA

La demandante considera que las expresiones “ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo” contenidas en el aparte final del tercer inciso del artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, vulneran los artículos 13, 23, 29 y 229 de la Constitución.

Señala que el precepto desconoce el principio de igualdad que debe regir las relaciones entre los particulares y la administración -artículo 13 C.P.-, toda vez que cuando en el proceso administrativo el particular tiene un plazo o término para pronunciarse sobre cualquier tema y lo hace con posterioridad a su cumplimiento o vencimiento, su intervención se considera extemporánea, prescrita o caduca y por tanto no es tomada en cuenta, en tanto que, en virtud del aparte normativo demandado, la administración puede válidamente pronunciarse pese a haber dejado vencer el plazo que la ley le otorga para tal fin, siempre que el particular no haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

Manifiesta que se vulnera la garantía del derecho de petición -artículo 23 C.P.-, como quiera que el aparte normativo demandado permite a la administración no decidir los recursos interpuestos de manera pronta y oportuna, sino que mantiene la competencia para desatarlos en la autoridad administrativa, siempre y cuando el particular no haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.

Así mismo considera que se vulnera el derecho al debido proceso de los particulares -artículo 29 C.P.- en cuanto, no obstante existir el término legal dentro del cual la administración debe resolver los recursos de la vía gubernativa, se mantiene la competencia de la misma para resolverlos de manera indefinida, así se haya producido el vencimiento de dicho término.

Y finalmente, acusa al aparte demandado de desconocer el derecho de los particulares a acceder a la administración de justicia -artículo 229 C.P.-, como quiera que se les obliga a instaurar una demanda ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo para que la administración pierda su competencia para pronunciarse sobre los recursos de la vía gubernativa al tiempo que permite que dicha actuación sea inútil si el órgano jurisdiccional se tarda en admitir la demanda o en notificársela a la administración, tal y como se desprende de la interpretación que, dice, ha hecho el Consejo de Estado del aparte normativo acusado.

Afirma que de acuerdo con dicha interpretación se añaden a los requisitos objetivos previstos en la norma para que la administración pierda su competencia, dos más, a saber i) la admisión de la demanda y ii) la notificación a la entidad administrativa del auto admisorio, con lo que se premia a la administración pública morosa, se hace a los particulares víctimas de la congestión y morosidad que afecta a la jurisdicción contencioso administrativa y se pone en manos de la entidad administrativa la suerte final del proceso instaurado por el administrado.

### IV. INTERVENCIONES

Ministerio del Interior y de Justicia

La entidad referida, actuando a través de su Directora del Ordenamiento Jurídico, solicita a la Corte inhibirse para pronunciar fallo de fondo en el presente proceso por carencia actual de objeto, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación.

Afirma que el aparte normativo acusado fue derogado tácitamente por el artículo 22 del Decreto ley 2304 de 1989 y el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, en atención al principio de interpretación de las normas consagrado en el artículo 3º de la Ley 153 de 1887, que prevé que una disposición legal se estima “insubsistente” por declaración expresa del legislador o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores. Señala que dicha derogatoria fue reconocida por el Consejo de Estado en la Sentencias del 20 de mayo de 1999 -Exp. 5267, Sección 1ª, M.P. Ernesto Rafael Ariza-.

En ese orden de ideas, señala que el alcance de la disposición demandada sobre la inexistencia de caducidad frente al acto presunto resultado del silencio administrativo se ha fijado claramente en virtud del artículo 44 de la Ley 446 de 1998[1], que dispuso que la acción contra los actos presuntos que resuelvan un recurso puede interponerse en cualquier tiempo, y aunque no mencionó expresamente la situación de los actos fictos producto del silencio de la administración respecto de la petición inicial, considera que debe entenderse que el espíritu del legislador fue sustraer del término de caducidad todos los actos originados por el silencio de la administración.

A su juicio, si el silencio de la administración en relación con los recursos no está sometido a término de caducidad alguno, tampoco puede estarlo el silencio frente a la petición inicial, es decir, el regulado en el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que los actos presuntos producto de esta norma no pueden enmarcarse en ninguna de las situaciones previstas en la Ley 446 de 1998 para contabilizar el término de caducidad de las acciones, es decir, la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto.

Agrega que la disposición no continúa produciendo ningún efecto jurídico que permita realizar un pronunciamiento de fondo sobre su constitucionalidad.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación allegó el concepto número 3156, recibido el 4 de marzo de 2003, en el cual solicita que se declare la exequibilidad del aparte normativo demandado, de conformidad con las siguientes consideraciones.

En primer lugar, manifiesta que las expresiones acusadas procuran la efectividad del derecho de petición, que no se satisface con la ocurrencia del silencio administrativo negativo, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte de manera reiterada.

Para el efecto recuerda que la finalidad de esta figura es facilitar el acceso de los ciudadanos a la jurisdicción contenciosa cuando la administración omite dar respuesta a los recursos interpuestos contra sus actos, entendiéndose agotada la vía gubernativa y la procedencia de la utilización de la administración de justicia. Así mismo, tiene como fin evitar que la administración, con su inercia, eluda el control jurisdiccional de sus actos y prive al particular de la acción judicial.

En su opinión, dicho objetivo, desarrollado por la norma demandada no riñe con la protección que el legislador, a través de la misma, quiere dar al derecho de todo ciudadano a obtener respuesta oportuna de la administración a las peticiones respetuosas que a ella se eleven. Considera que el aparte acusado conserva la obligación de la administración de resolver el recurso interpuesto y le otorga la posibilidad de hacerlo hasta que se de inicio a la acción

contenciosa, momento a partir del cual cesa su competencia, siendo de ahí en adelante del resorte de la jurisdicción proferir un pronunciamiento sobre el acto impugnado y el presunto.

Así las cosas, a juicio del Jefe del Ministerio Público, la norma demandada tiene como finalidad la protección del derecho de petición de los particulares, otorgando a la administración la oportunidad de hacer manifiesta su voluntad, aún habiéndose configurado el silencio administrativo negativo.

De otro lado, considera que la norma demandada no desconoce el derecho de acceder a la administración de justicia, dado que su aplicación no le impide al particular acudir a la jurisdicción en lo contencioso administrativo para demandar el acto presunto derivado del silencio administrativo negativo, ni le prohíbe hacerlo con posterioridad a la eventual manifestación de la administración, luego de configurado dicho silencio.

Finalmente, señala que la norma demandada tampoco implica que los servidores públicos queden relevados de la responsabilidad que surge de la omisión que suscitó la configuración del silencio administrativo negativo, pues así lo indica expresamente la parte inicial del inciso 3° de la norma parcialmente demandada, con lo que no se avala el incumplimiento del deber por parte de la administración de resolver los recursos en forma pronta y oportuna, ni se promueve la ineficiencia en la administración pública.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusadas forma parte del Decreto 01 de 1984 que es un decreto con fuerza de ley.

### 2. La materia sujeta a examen

Para la demandante las expresiones “ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo.” contenidas en el tercer inciso del artículo 60 de Decreto 01 de 1984, vulneran i) el derecho a la igualdad, dado que establecen un trato discriminatorio que permite a la administración mantener la posibilidad de decidir a pesar de haberse vencido el plazo previsto para el efecto, mientras que los particulares si están obligados a cumplir estrictamente los términos procesales. Afirma así mismo que en estas circunstancias se desconocen los derechos de ii) petición, iii) debido proceso y iv) acceso a la administración de justicia.

La representante del Ministerio de Justicia considera que las expresiones acusadas fueron derogadas tácitamente por el artículo 22 del Decreto ley 2304 de 1989 y por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, y que las mismas no siguen produciendo efectos jurídicos. En consecuencia, solicita a la Corte inhibirse para emitir pronunciamiento de fondo en el presente proceso por carencia actual de objeto[2].

El señor Procurador General de la Nación por su parte defiende la constitucionalidad de las expresiones acusadas. Afirma que contrariamente a lo afirmado por el demandante dichas expresiones garantizan el derecho al acceso a la justicia, el debido proceso y la efectividad del derecho de petición. Hace énfasis además en que en la medida en que la norma no exime de

responsabilidad a la autoridad administrativa morosa, es claro que con ella no se avala el incumplimiento de los términos que la ley ha establecido para resolver los recursos de la vía gubernativa ni se promueve la ineficacia de la administración pública.

Corresponde a la Corte en consecuencia examinar si las expresiones acusadas contenidas en el tercer inciso del artículo 60 del Decreto 01 de 1984 vulneran o no los derechos de petición, igualdad, debido proceso y acceso a la administración de justicia.

3. Cosa juzgada constitucional respecto de la constitucionalidad de la totalidad del artículo 60 del Decreto 01 de 1984

La Corte advierte que si bien en el auto respectivo se admitió la demanda contra las expresiones acusadas del artículo 60 del Decreto 01 de 2002, efectuado el análisis de fondo de los cargos planteados por el demandante, como corresponde a esta etapa procesal, debe concluirse que en relación con dichos cargos la Corte ya se pronunció en la Sentencia C- 339 de 1996 que declaró la exequibilidad del artículo 60 del Decreto 01 de 1984 y por tanto debe estarse a lo resuelto en la referida providencia.

Al respecto la Corte constata en efecto que los cargos planteados en el presente proceso en contra de las expresiones acusadas por la supuesta vulneración de los artículos 13, 23, 29 y 229 superiores, coinciden con los cargos formulados en el proceso D-1237 que culminó con la expedición de la sentencia C-339/96 referentes a la supuesta vulneración por el artículo 60 del Decreto 01 de 1984 de los artículos 13, 23 y 29 de la Constitución[3].

Si bien el actor en ese proceso se refirió particularmente a la vulneración de dichos textos superiores por el acaecimiento del silencio administrativo negativo, mientras que en el presente caso la actora controvierte es el mantenimiento de la competencia para resolver en cabeza de la administración, -por lo que podía existir alguna duda sobre la configuración del fenómeno de la cosa juzgada constitucional-, es claro para la Corte que el análisis efectuado por la Corporación en esa ocasión se refirió al artículo 60 en su conjunto y a sus implicaciones frente a los derechos establecidos en los artículos constitucionales a que alude la actora en la presente demanda, incluido el derecho a acceder a la administración de justicia (art. 229 C.P.) .

Dijo la Corte:

**“El Artículo 60 del Decreto 01 de 1984.**

Esta disposición se refiere de manera clara al fenómeno del silencio administrativo negativo, es decir al hecho de que después de transcurrido un plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa, lo cual es perfectamente válido frente a la Constitución; en efecto, la ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso primero, no exime a la autoridad de responsabilidad frente a la ley y a los derechos de los asociados, ni le impide resolver sobre el asunto en trámite mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo, y garantiza un nivel mínimo de certeza y seguridad al administrado al definir la procedencia de los recursos y de las acciones judiciales a partir de su supuesta producción.

En efecto, el artículo 60 acusado regula la situación de inactividad de la administración cuando debiendo tomar una decisión sobre un derecho particular no lo hace, cualquiera sea la causa de su indecisión; la no respuesta de las autoridades produce el efecto jurídico preciso que se indica en

la ley, el cual en virtud de los artículos 40 y 60 del Código, consiste en suponer la existencia de un acto administrativo que puede ser recurrido en vía gubernativa o atacado judicialmente.

Se califica al silencio administrativo de acto presunto, es decir, de una decisión supuesta por la misma ley y que tiene los efectos de una declaración adoptada por medio de una conducta positiva, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 51 del CCA, que dispone que contra los actos administrativos presuntos, es decir, los que se suponen como realizados con ocasión del silencio administrativo, pueden proponerse los recursos por la vía gubernativa en cualquier tiempo; con esta hipótesis legal se garantiza el desarrollo de los derechos constitucionales del debido proceso y petición y no se produce vulneración alguna a la Carta Política.

Ahora bien, considera la Corte que el artículo 60 del CCA, supone como real, es decir definitivo y cierto, lo que es materialmente inexistente; así, para los efectos legales del debido proceso se presume que existe un acto administrativo frente a la petición o a la actuación particular del interesado, bien tenga éste contenido negativo o positivo, acto que en sí mismo no es materialmente producido; para poder garantizar los derechos constitucionales de los administrados, hace suponer la existencia de una decisión y el sentido de ésta, para que se puedan ejercer las acciones legales en su contra.

Se puede cuestionar la validez de los actos presuntos o ficticios respectivos, en razón a que la norma demandada consagra una ficción legal de que transcurridos dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre los mismos, se entiende que la misma es negativa.

Conforme a lo anterior, también se dispone que el acto ficto es igualmente controlable mediante los recursos y mediante las acciones contra de los actos administrativos; además, los artículos 40 y 51, por su parte, disponen que el silencio respecto de las peticiones formuladas por los ciudadanos es objeto de recursos por la vía gubernativa, pudiéndose recurrir en su contra con la reposición, la apelación y la queja.

En forma similar a lo anterior, los artículos 135 y 136 del mismo estatuto reconocen la procedencia de las acciones judiciales contra los actos presuntos como cualquier acto administrativo, y establecen el término de caducidad de las mismas.

De lo anterior se desprende que las acciones contencioso administrativas también podrán interponerse contra aquellos actos, pues no se considera el acto ficto como la pérdida de la capacidad de decidir del Estado, sino como un verdadero acto que sólo cumple sus efectos al momento en que el particular lo esgrime contra la administración, bien sea ejerciendo los recursos en vía gubernativa, o proponiendo las acciones judiciales pertinentes que prevé el régimen contencioso administrativo.

En síntesis, no encuentra la Corporación que el artículo 60 demandado sea inconstitucional, ya que con el silencio administrativo negativo se pone fin a las situaciones de indecisión por parte de la administración, permitiendo al afectado con las conductas omisivas de las autoridades, acudir a la vía judicial contencioso administrativa para efectos, entre otros, de poder garantizar la integridad del ordenamiento y los derechos de los interesados.

En igual sentido, como quedó visto anteriormente, la jurisprudencia de esta Corporación ha entendido que el silencio administrativo negativo no es respuesta adecuada para el Derecho de Petición y en consecuencia, no se excusa a la Administración de resolver las peticiones presentadas con fundamento en dicho derecho constitucional, ni se la exime de responsabilidad

frente a los ciudadanos para garantizar que la actividad de la Administración Pública se desarrolle con los postulados de eficiencia, eficacia, publicidad, economía y celeridad consagradas en el artículo 209 de la Carta.

Finalmente, la Corte encuentra que los artículos 49, 60 y 72 del Decreto 01 de 1984, no desconocen el derecho de petición, en virtud de lo expuesto en la jurisprudencia de la Corporación sobre este derecho.”[4] (subrayas fuera de texto).

A las consideraciones que acaban de citarse debe agregarse que la Corte no limitó el alcance de su decisión. La parte resolutive de la Sentencia C-339 de 1996 fue en efecto del siguiente tenor :

“RESUELVE:

**Primero.** Declarar exequible la expresión "ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa", contenida en el artículo 49 del decreto 01 de 1984 (Código Contencioso Administrativo).

**Segundo.** Declarar exequibles los artículos **60** y 72 del decreto 01 de 1984.

**Tercero.** Estese a lo resuelto en sentencia C-351 de 1994 que declaró exequible el inciso segundo del artículo 136 del Decreto 01 de 1984, como fue subrogado por el artículo 23 del decreto 2304 de 1989.” (subrayas y resaltado fuera de texto )

Así mismo debe tomarse en cuenta que la Corporación afirmó en la parte motiva de la referida providencia que confrontaba las normas acusadas en dicho proceso con la totalidad de la Constitución. Dijo al respecto la Corte lo siguiente:

“2.2 El Derecho a la Igualdad, el Derecho de Petición, el Debido Proceso y el Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad

**Previamente al análisis de los cargos, la Corte considera necesario reiterar algunos de sus pronunciamientos jurisprudenciales relacionados con la materia objeto de la demanda, con el fin de precisar conceptos e interpretaciones sobre los derechos a la igualdad, el de petición, el debido proceso y al libre desarrollo de la personalidad.**

(...)

### 3. EL EXAMEN DE LOS CARGOS DE LA DEMANDA

3.1 Solicitud de declaración de inconstitucionalidad de los artículos 49 parcial, 60, 72 y 136 parcial del Decreto 01 de 1984.

Una vez reiteradas estas consideraciones jurisprudenciales, la Corte Constitucional examina las normas acusadas con relación a la totalidad de las normas constitucionales (...).” (subrayas fuera de texto ).

Así las cosas, ha de concluirse que la decisión proferida en esa ocasión respecto de la constitucionalidad de la totalidad del artículo 60 del Decreto 01 de 1984 ha hecho tránsito a cosa juzgada absoluta y que en consecuencia no compete a la Corte realizar un nuevo pronunciamiento al respecto, por lo que en relación con los cargos formulados en el presente proceso se estará a lo resuelto en la referida sentencia C-339 de 1996 y así se señalara en la



parte resolutive de esta providencia.

## 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,

### R E S U E L V E

ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-339 de 1996 que declaró la EXEQUIBILIDAD del artículo 60 del Decreto 01 de 1984.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

## DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Artículo 44. Caducidad de las acciones. El artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, quedará así:

"Artículo 136. Caducidad de las acciones.

1. La acción de nulidad podrá ejercitarse en cualquier tiempo a partir de la expedición del acto.
2. La de restablecimiento del derecho caducará al cabo de cuatro (4) meses, contados a partir del día siguiente al de la publicación, notificación, comunicación o ejecución del acto, según el caso. Sin embargo, los actos que reconozcan prestaciones periódicas podrán demandarse en cualquier tiempo por la administración o por los interesados, pero no habrá lugar a recuperar las prestaciones pagadas a particulares de buena fe.
3. La acción sobre los actos presuntos que resuelvan un recurso podrá interponerse en cualquier tiempo
4. Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Agraria, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos de adjudicación de baldíos proferidos por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, caducará en dos (2) años, contados desde el día siguiente al de su publicación, cuando ella sea necesaria, o desde su ejecutoria, en los demás casos. Para los terceros, el término de caducidad se contará a partir del día siguiente de la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.
5. La acción de revisión contra los actos de extinción del dominio agrario o contra las resoluciones que decidan de fondo los procedimientos de clarificación, deslinde y recuperación de los baldíos deberá interponerse dentro de los quince (15) días, contados a partir del día siguiente de su ejecutoria. Para los terceros, el término de caducidad será de treinta (30) días y se contará a partir del día siguiente a la inscripción del acto en la correspondiente Oficina de Instrumentos Públicos.
6. La acción de expropiación de un inmueble agrario deberá presentarse por el Incora dentro de los dos (2) meses, contados a partir del día siguiente al de la ejecutoria de la resolución que ordene adelantar la expropiación.
7. Cuando una persona de derecho público demande su propio acto la caducidad será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de su expedición.
8. La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente del acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por causa de trabajo público o por cualquiera otra causa.

9. La de repetición caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago total efectuado por la entidad.

10. En las relativas a contratos, el término de caducidad será de dos (2) años que se contará a partir del día siguiente a la ocurrencia de los motivos de hecho o de derecho que les sirvan de fundamento.

En los siguientes contratos, el término de caducidad se contará así:

a) En los de ejecución instantánea, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes a cuando se cumplió o debió cumplirse el objeto del contrato;

b) En los que no requieran de liquidación, a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes, contados desde la terminación del contrato por cualquier causa;

c) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada de común acuerdo por las partes, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la firma del acta;

d) En los que requieran de liquidación y ésta sea efectuada unilateralmente por la administración, a más tardar dentro de los dos (2) años, contados desde la ejecutoria del acto que la apruebe. Si la administración no lo liquidare durante los dos (2) meses siguientes al vencimiento del plazo convenido por las partes o, en su defecto del establecido por la ley, el interesado podrá acudir a la jurisdicción para obtener la liquidación en sede judicial a más tardar dentro de los dos (2) años siguientes al incumplimiento de la obligación de liquidar;

e) La nulidad absoluta del contrato podrá ser alegada por las partes contratantes, por el Ministerio Público o cualquier persona interesada, dentro de los dos (2) años siguientes a su perfeccionamiento. Si el término de vigencia del contrato fuere superior a dos (2) años, el término de caducidad será igual al de su vigencia, sin que en ningún caso exceda de cinco (5) años, contados a partir de su perfeccionamiento. En ejercicio de esta acción se dará estricto cumplimiento al artículo 22 de la Ley "por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia."

f) La nulidad relativa del contrato, deberá ser alegada por las partes dentro de los dos (2) años, contados a partir de su perfeccionamiento.

11. La acción ejecutiva derivada de decisiones judiciales proferidas por esta jurisdicción, caducará al cabo de cinco (5) años, contados a partir de la exigibilidad del respectivo derecho. La exigibilidad será la señalada por la ley o la prevista por la respectiva decisión judicial.

12. La acción electoral caducará en veinte (20) días, contados a partir del siguiente a aquél en el cual se notifique legalmente el acto por medio del cual se declara la elección o se haya expedido el nombramiento de cuya nulidad se trata. Frente a los actos de confirmación, el término de caducidad de la acción se contará a partir del día siguiente a la fecha en la cual se confirme la designación o nombramiento.

Parágrafo 1°. Cuando el objeto del litigio lo constituyan bienes estatales imprescriptibles e inenajenables la acción no caducará.

Parágrafo 2°. Los actos de extinción del dominio de bienes distintos a los regulados por la Ley Agraria deberán ser demandados dentro de los mismos término señalado para éstos."

[2] La interviniente sustenta su afirmación en las consideraciones de la Sentencia de la Sección primera del Consejo de Estado de 20 de mayo de 1999 Expediente 5257 M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz. S.V. de los Magistrados Juan Alberto Polo Figueroa y Libardo Rodríguez Rodríguez.

Al respecto cabe precisar que dicha jurisprudencia no fue reiterada por el Consejo de Estado. La sección primera de esa Corporación en sentencia del 8 de octubre de 1999 Expediente 5747 C.P. Juan Alberto Polo Figueroa, retomó el criterio tradicional de la jurisprudencia en cuanto a la plena vigencia del inciso tercero del artículo 60 del Decreto 01 de 1984. Criterio que se ha mantenido desde entonces. Ver, entre otras, la sentencias de la misma sección del 3 de octubre de 2002 Expediente 7761 M.P. Manuel S. Urueta Ayola y de 24 de octubre de 2002 Expediente 4027 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Al respecto ver particularmente la Sentencia de la Sección primera del 11 de abril del 2002 M.P. Manuel S. Urueta Ayola, Radicación 25000-23-24-000-1997-9400-01(6355), en la que se señaló lo siguiente:

"Según las voces del inciso final del artículo 60 del C. C. A., "La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1°, no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo", lo cual indica que la ocurrencia del fenómeno procesal del silencio administrativo es independiente de la competencia de la Administración para resolver el recurso interpuesto, pues ésta tiene un término indefinido para hacerlo, a menos que la parte interesada haya acudido ante la jurisdicción contencioso administrativa. El eventual vicio o no de incompetencia que puede afectar la resolución extemporánea de un recurso de la vía gubernativa es asunto que debe resolver el juez administrativo, como respuesta a una demanda de la parte interesada, quien puede optar por adicionar o reformar la demanda originalmente instaurada, o presentar una demanda independiente. Mientras ello no suceda así, con intervención de la correspondiente sentencia, se estará en presencia de un acto administrativo revestido de la fuerza jurídica propia de las decisiones ejecutorias, en cuanto está amparado por la presunción de legalidad y es de obligatorio cumplimiento".

En el mismo sentido ver la Sentencia de la Sección cuarta del Consejo de Estado del 26 de abril de 2002 M.P. Maria Inés Ortiz Barbosa Radicación 23001-23-31-000-1999-1154-01(12327) en la que se hicieron las siguientes consideraciones:

"(O)bserva la Sala que la figura del silencio administrativo está establecida por la ley en favor de quien ejerce el derecho de petición. Consiste en presumir la respuesta de la administración, por regla general en sentido negativo y excepcionalmente en el positivo, si expresamente así lo dispone la norma, cuando dentro de los términos legales, la entidad pública no se pronuncie. No quiere decir lo anterior que para el funcionario u organismo se extingue la obligación de resolver las peticiones formuladas, puesto que el inciso 3° del artículo 60 del C.C.A. , prevé:

"La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1° no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo"

La configuración del silencio administrativo negativo tiene por objeto darle al peticionario la

posibilidad de llevar el asunto a conocimiento del contencioso administrativo para demandar el acto presunto. Pero de ninguna manera puede tomarse esa figura como supletoria de la obligación de resolver que tiene a su cargo la autoridad y menos aún que la propia administración se ampare en su silencio no solo para no dar en definitiva respuesta sino para considerar que el acto está en firme y proceder a ejecutarlo, porque sería una burla a los derechos de petición y debido proceso consagrados en los artículos 23 y 29 de la Constitución Política".

[3] La Corte resumió de la siguiente manera los cargos planteados por el actor en ese proceso en relación con el artículo 60 del Decreto 01 de 1984:

#### "b) Fundamentos de la Demanda

En concepto del demandante no puede concebirse en un estado social de derecho como el que surge de la Carta Política de 1991, que la administración pública esté habilitada por la ley para desconocer, en su favor, normas cuyo cumplimiento se exige a los particulares. En este sentido advierte que el silencio administrativo negativo derivado del artículo 52 [en realidad la Corte se refiere al artículo 60] del Código Contencioso administrativo, constituye una flagrante violación del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Carta, pues si se exigen requisitos al interesado para la interposición de recursos en la vía gubernativa, y estos pueden o no ser atendidos por la administración, tal exigencia se convierte en inocua; en su concepto, con la disposición acusada se viola el derecho constitucional al debido proceso administrativo

Y al establecer la materia de la demanda señaló lo siguiente:

#### "2. La materia de la demanda.

La demanda que se examina en esta oportunidad se refiere a que la parte acusada del artículo 49 y los artículos 60, 72, así como la parte acusada del artículo 136 del decreto 01 de 1984, desconocen el derecho a la igualdad dentro de un marco jurídico que garantice un orden político, económico y social justo, toda vez que, en su concepto, estas disposiciones establecen una modalidad de discriminación en contra de los ciudadanos, al disponer, en un caso, la inexistencia de recursos para determinados actos administrativos, y en otros, la posibilidad de que las autoridades ignoren las peticiones formuladas por los ciudadanos a través de los recursos de ley. Además, considera que se produce igual violación por la diferente regulación establecida en materia de términos de caducidad para los ciudadanos y para la administración pública. La discriminación que parte de la diferencia de los términos de caducidad de la acción de restablecimiento del derecho para la administración y los particulares contradice el principio de igualdad frente a la ley.

Por otra parte, el actor sostiene que las normas demandadas contradicen los supuestos doctrinarios del estado de derecho, al existir un desequilibrio total en el cumplimiento de la ley, en el sentido de que la administración pública pueda desconocer la existencia de normas jurídicas o tener prelación, en tanto que los administrados se someten a la plenitud de las exigencias legales.

Como se ha visto, el demandante considera que el silencio administrativo negativo establecido en el artículo 60 del decreto 01 de 1984, favorece a la administración al permitirle no resolver los recursos interpuestos en la vía gubernativa por los actos administrativos, lo que conlleva al desconocimiento del derecho de petición del artículo 23 de

la Carta Política.

Para el demandante, los artículos 49 (parcial), 60, 72 y 136 (parcial) del Decreto 01 de 1984, desconocen el debido proceso, al establecer casos en los cuales las actuaciones administrativas carecen de recursos de impugnación; para justificar su postura, el ciudadano demandante ejemplifica lo que sucede con los actos de insubsistencia frente a los que no se puede interponer recurso alguno en la vía gubernativa y por "manera que resulta ilógico que, dentro de la vía gubernativa el afectado con ese acto de ejecución no pueda ser atendido en su reclamación, y no tenga opción de demostrar la improcedencia del acto de ejecución."

El actor también considera que las normas cuestionadas establecen una modalidad ilegítima de desigualdad, ya que impiden a los ciudadanos la obtención de lo que pretenden.

[4] Sentencia C- 339/96 M.P. Julio Cesar Ortiz Gutiérrez.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.  
Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones  
ISSN 2256-1633  
Última actualización: 31 de agosto de 2019

