CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de enero de dos mil quince (2015)

Radicación interna: 2243
Número Único: 11001-03-06-000-2015-00002-00
Referencia: Derecho de petición. Normatividad aplicable en la actualidad. Efectos de las sentencias de inexequibilidad proferidas por la Corte Constitucional. Reviviscencia de normas derogadas

El señor Ministro de Justicia y del Derecho consulta a la Sala sobre la normatividad aplicable al derecho de petición ante la declaratoria de inexequibilidad de "*los artículos 13 a 32*" de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, proferida por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-818 de 2011, cuyos efectos se produjeron a partir del 31 de diciembre de 2014, debido a que en la fecha de la consulta no se había remitido para sanción presidencial el proyecto de Ley Estatutaria Nº 65 de 2012 Senado - 227 de 2012 Cámara, *"por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título* (sic) *del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

I. ANTECEDENTES

La consulta indica que en el CPACA se regularon los aspectos generales y especiales relativos al trámite del derecho constitucional de petición (artículos 13 a 32), y agrega que el artículo 309 ibídem derogó expresamente el Decreto Ley 01 de 1984, que contenía el Código Contencioso Administrativo –CCA-, el cual reguló hasta el 2 de julio de 2012 similares aspectos del derecho de petición.

Posteriormente la Corte Constitucional, en la sentencia C–818 de 2011 declaró la inexequibilidad de los artículos 13 a 33 del CPACA, pero difirió los efectos de su decisión hasta el 31 de diciembre de 2014, pues, a juicio de la Corte, la inconstitucionalidad "*pura y simple*" produciría un grave vacío legal debido a la derogatoria del CCA ordenada por el artículo 309 del CPACA.

Por su parte, el Congreso de la República tramitó el proyecto de Ley Estatutaria 65 de 2012 Senado - 227 de 2012 Cámara, *"por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título* (sic) *del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, el cual, una vez discutido y aprobado, fue remitido a la Corte Constitucional para su revisión previa, conforme a lo dispuesto en el artículo 153 de la Constitución Política.

En la consulta se asevera que mediante comunicado de prensa número 47 del 3 y el 4 de diciembre de 2014, divulgado el día 20 del mismo mes y año, la Corte Constitucional informó que había efectuado la revisión previa del proyecto de ley estatutaria, pero que al momento de la consulta la Corte "*no ha publicado el texto completo de la sentencia ni ha comunicado al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la decisión adoptada. Por esta razón, no se ha remitido el texto del proyecto con los ajustes ordenados por dicha corporación para sanción del Presidente de la República*".

De esta manera el Ministro plantea que ante el acaecimiento de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad contenida en la sentencia C–818 de 2011, lo cual ocurrió el pasado 31 de diciembre, existe en la actualidad un posible "*vacío normativo en cuanto al ejercicio y trámite del derecho de petición*".

Luego de exponer algunas dificultades prácticas que tal vacío generaría para el adecuado ejercicio del derecho de petición y ciertas consideraciones sobre la "teoría de la reviviscencia" de normas derogadas por disposiciones declaradas inexequibles, formula las siguientes

PREGUNTAS:

"1. ¿Cuál es la normatividad aplicable para efectos de garantizar el derecho fundamental de petición?

2. ¿Operó la reviviscencia de las normas que regulaban el derecho de petición en el Código Contencioso Administrativo, en particular si se tiene en cuenta que dicha norma fue derogada por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011?

3. En caso de que el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 impida que opere dicho fenómeno, ¿resulta procedente aplicar la figura de la excepción de inconstitucionalidad respecto del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, con fundamento en que se trata del ejercicio del derecho fundamental de petición?"

II. CONSIDERACIONES

Llegada la fecha en la que dejaron de regir los artículos 13 a 33 del CPACA (31 de diciembre de 2014), como resultado de la decisión adoptada por la Corte Constitucional en la sentencia C–818 de 2011, la Sala deberá establecer cuál es la normatividad legal que regula el derecho fundamental de petición desde el 1 de enero de 2015 y hasta cuando entre en vigencia la ley estatutaria *"por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título* (sic) *del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, según el proyecto número 65 de 2012 Senado - 227 de 2012 Cámara, es decir, hasta que dicha ley sea sancionada y publicada en el Diario Oficial.

Para tal efecto, la Sala debe analizar fundamentalmente si a partir del 1° de enero de 2015 resurgieron o "revivieron" las normas del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) que regulaban el derecho de petición, o si, por el contrario, dichas normas no se reincorporaron al ordenamiento jurídico y, por lo tanto, existe un vacío legal en esta materia.

En consecuencia, la Sala abordará los siguientes temas: (i) los presupuestos fácticos de la consulta; (ii) la teoría de la reviviscencia de las normas derogadas y su aplicación al caso consultado, y (iii) la procedencia de aplicar la excepción de inconstitucionalidad al artículo 309 del CPACA, en relación con la derogatoria del Decreto 01 de 1984.

A. Presupuestos fácticos de la consulta

Estima la Sala que antes de entrar a resolver el problema jurídico de la consulta, es conveniente precisar los supuestos fácticos en que se fundamenta la misma, los cuales pueden sintetizarse así:

La Ley 1437 de 2011, *"por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"* -CPACA- fue promulgada el 18 de enero de ese año[1] y, según lo dispuesto en el artículo 308 ibídem, comenzó a regir el 2 de julio de 2012.

A su vez, el artículo 309 del CPACA derogó, a partir de su vigencia, *"todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984..."*.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, fueron demandados los artículos 10 (parcial), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28,

[1] Diario Oficial 47.956.

29, 30, 31, 32, 33 y 309 (parcial) del CPACA, asunto que fue resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia C–818 de 2011[2].

Para mayor precisión sobre la decisión adoptada por la Corte, se transcribe textualmente su parte resolutiva:

"RESUELVE

> *"**PRIMERO. -** Declararse **INHIBIDA** para decidir de fondo, en relación con los apartes acusados del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.*
>
> ***SEGUNDO.-** Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011* "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
>
> ***TERCERO.-** Conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, los efectos de la anterior declaración de **INEXEQUIBILIDAD** quedan diferidos hasta 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente.*
>
> ***CUARTO -** Declarar **EXEQUIBLE,** la expresión* "el artículo 73 de la Ley 270 de 1996", *contenida en el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011,* "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

Como la sentencia fue proferida siete (7) meses antes de que entrara a regir el CPACA, continuaba aplicándose en ese momento el Decreto Ley 01 de 1984 (CCA), vigente en ese entonces, hasta el 1 de julio de 2012, dado que a partir del 2 de julio cobraría vigencia el CPACA.

En la citada fecha las normas sobre el derecho de petición consagradas en los artículos 13 a 33 del CPACA cobraron vigencia y comenzaron a producir plenos efectos, a pesar de haber sido declaradas inexequibles con anterioridad. Sin embargo, la vigencia de tales disposiciones cesó definitivamente al finalizar el 31 de diciembre de 2014, por haberlo ordenado así la Corte Constitucional al diferir los efectos de la inexequibilidad hasta ese día, *"a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente".*

En el interregno, el Congreso de la República tramitó el proyecto de Ley Estatutaria 65 de 2012 Senado - 227 de 2012 Cámara, *"por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título* (sic) *del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, el cual, una

---

[2] Corte Constitucional, sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011. Expedientes D- 8410 y AC D-8427.

vez discutido y aprobado, fue remitido a la Corte Constitucional para su revisión previa, de acuerdo con el artículo 153 de la Carta Política.

Mediante comunicado de prensa Nº 47, fechado los días 3 y 4 de diciembre de 2014, la Corte Constitucional informó que mediante la sentencia C–951 de 2014 había efectuado la revisión previa del citado proyecto de ley. Adicionalmente, el 21 de enero de 2015 la Corte Constitucional divulgó una "*fe de erratas al comunicado de prensa No. 47*", en la cual se afirma que "*por error involuntario, en el comunicado Nº 47, correspondiente a las decisiones adoptadas los días 3 y 4 de diciembre de 2014, publicado el 19 del mismo mes, se omitieron dos puntos que según decisión de la Sala integran la parte resolutiva de la sentencia C-951 de 2014. En consecuencia la información correcta en relación con esta sentencia es la siguiente: (...)*".

Sin embargo, al momento de formularse la presente consulta, la Corte "*no ha publicado el texto completo de la sentencia ni ha comunicado al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la decisión adoptada. Por esta razón, no se ha remitido el texto del proyecto con los ajustes ordenados por dicha corporación para sanción del Presidente de la República*".

Por último, cabe advertir que si bien se tiene conocimiento de que el 27 de enero de 2015 la Corte Constitucional procedió a publicar el texto completo de la sentencia y a comunicar al Gobierno Nacional y al Congreso de la República la decisión adoptada, aún el Ejecutivo no ha sancionado el proyecto de Ley Estatutaria 65 de 2012 Senado - 227 de 2012 Cámara, "*por medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye el título* (sic) *del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*", de manera que, a la fecha, no se ha cumplido con el requisito previsto en el numeral 4 del artículo 157 de la Constitución Política para que sea Ley de la República.

B. La "reviviscencia" de normas derogadas. Reincorporación temporal de los capítulos II, III, IV, V, VI y VIII del Título I del Libro I del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984)

Desde hace varias décadas, la jurisprudencia y la doctrina en Colombia se han planteado el problema de establecer si la declaratoria de inexequibilidad de una norma con fuerza de ley que, a su vez, ha derogado expresa o tácitamente otras disposiciones, "revive" los preceptos derogados, es decir, si produce el efecto de reincorporar tales normas al ordenamiento jurídico, dejando sin efectos su derogatoria. Esto es lo que se ha llamado "reviviscencia".

En la sentencia C-402 de 2010[3], reiterada en la C-251 de 2011[4], la Corte Constitucional hace un completo y minucioso recuento de lo que ha señalado la jurisprudencia y la doctrina nacional sobre este problema jurídico, desde que fue expuesta jurídico, desde que fue expuesta inicialmente por el Consejo de Estado[5] y luego por la Corte Suprema de Justicia, en los tiempos en los que a esta última le correspondía ejercer el control constitucional de las leyes.[6] En aras de la brevedad y con el objeto de no ser reiterativos[7], la Sala remite a lo explicado en dicha providencia, de la cual considera necesario transcribir solo las siguientes conclusiones, que sintetizan la posición actual de la Corte Constitucional sobre este tópico:

> *"7. Para la Corte, las sentencias en mención permiten identificar las reglas jurisprudenciales aplicables respecto de la procedencia de la reincorporación de normas derogadas por disposiciones declaradas inexequibles, como se explica a continuación:*
>
> *7.1. La reincorporación o reviviscencia de normas derogadas por preceptos declarados inconstitucionales es una constante que hace parte de la tradición jurídica nacional. Para ello, desde el periodo preconstitucional se tuvo en cuenta que las sentencias de inexequiblidad tenían efectos particulares, no asimilables a los de la anulación o a los de derogatoria. Antes bien, las sentencias de inexequibilidad, a pesar de tener efectos generales a futuro, incidían en la vigencia de las normas derogadas, restituyendo sus efectos con el fin de evitar la existencia de vacíos*

---

[3] Corte Constitucional, sentencia C-402 del 26 de mayo de 2010. Expediente D-7846.

[4] Ídem, sentencia C-251 del 6 de abril de 2011. Expediente RE-179.

[5] Fue el Consejo de Estado el 7 de noviembre de 1958, el que por primera vez dijo que la declaratoria de inexequibilidad revive las normas que la ley inconstitucional había tratado de reemplazar. Se trataba de una consulta que el Ministro de Hacienda había formulado sobre este punto: *"Declarado inexequible en sus artículos vigentes el Decreto 700 de 1954, el cual, por medio de su artículo 113 derogó los Decretos 2266 de 1952, con excepción de su artículo 1º, 3134 de 1952, artículo 1º, 2º, 3º, 6º, 7º y 8º del Decreto 2187 de 1953 y el artículo 7º del Decreto 2602 de 1951 desea el Ministerio de Hacienda saber si tales disposiciones derogadas por el Decreto 700 han vuelto a tener vigencia por causa de la declaratoria de inexequibilidad del Decreto 700".* La Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, con ponencia del doctor Guillermo González Charry, conceptuó: *"Aplicando los conceptos y conclusiones precedentes al caso consultado por el señor Ministro de Hacienda, el Consejo de Estado considera que la derogatoria que hizo el Decreto-Ley número 700 de 1954 de preceptos pertenecientes a otros estatutos, debe tenerse por no hecha desde la fecha de ejecutoria del fallo de la Corte que declaró la inexequibilidad de tal decreto, y que, en consecuencia, tales normas deben aplicarse mientras no hubiesen sido derogadas por otros decretos-leyes no declarados inexequibles, o hasta cuando se cumpla la previsión contenida en el artículo 2º de la Ley 2ª de 1958".* Anales del Consejo de Estado, Tomo LXII, págs. 905 – 916. Concepto reiterado por la misma Sala del Consejo de Estado el 2 de septiembre de 1961.

[6] Al definir la acusación contra el artículo 146 del Decreto 294 de 1973, reconoció la Corte Suprema de Justicia que las normas derogadas por el Acto Legislativo Nº 1 de 1979 reviven al ser inexequible éste. Dijo entonces la Corte: *"Al ser declarada inexequible la modificación introducida en el parágrafo del artículo 208 de la Constitución por el acto Legislativo número 1 de 1979, y revivir el antiguo parágrafo de dicha disposición, adoptada como artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968, recuperó también su vigencia el artículo 146 acusado y por tanto, la Corte puede ejercer su jurisdicción constitucional sobre la norma demandada".* Corte Suprema de Justicia, Sentencia de 22 de junio de 1982, Magistrados Ponentes Luis Carlos Sáchica y Ricardo Medina Moyano, Gaceta Judicial T-171, págs. 311 y ss.

[7] A propósito de la tesis de la "reviviscencia" ver entre otras sentencias de la Corte Constitucional: C-608 de 1992; C-145 de 1994; C-055 de 1996; C-562 de 1996; C-700 de 1999; C-010 de 2000; C-1548 de 2000; C-501 de 2001; C-672 de 2002; C-432 de 2004; C-464 de 2004; C-421 de 2006; T-043 de 2007; C-699 de 2007; T-1102 de 2008; C-1155 de 2008; C-801 de 2008; C-1155 de 2008; C-402 de 2010 y finalmente C-251 de 2011.

normativos y, por ende, la inseguridad jurídica generada por la ausencia de regulación particular y específica. En ese sentido, para la doctrina más tradicional, asumida íntegramente por la Corte en sus primeros fallos, la inexequibilidad de la expresión derogatoria implica la reincorporación de la normatividad derogada, predicable desde el momento en que se adopta dicha sentencia de inconstitucionalidad, dejándose con ello a salvaguarda las situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de la norma cuestionada. Esta solución, como se observa, es plenamente compatible con el efecto ordinario ex nunc *de las sentencias judiciales, pues la reincorporación de la norma derogada no es incompatible con el reconocimiento de plenos efectos de la disposición declarada inexequible, desde su promulgación y hasta la sentencia de inconstitucionalidad.*

7.2. Las primeras decisiones de la Corte que asumieron la problemática de la reviviscencia asumieron para sí la conclusión que había sido propuesta por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, según la cual la reincorporación operaba de manera automática. Sin embargo, fallos posteriores abandonaron esta postura, a través del establecimiento de condiciones para la procedencia de la reviviscencia. Tales presupuestos tienen que ver con (i) *la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales; y* (ii) *la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos.*

7.3. Ahora bien, en lo que respecta a la oportunidad de la declaratoria de reincorporación, la Corte ha optado por distintas alternativas a lo largo de su jurisprudencia. En la etapa inicial, que coincide con la defensa de la tesis de la reviviscencia automática, esta Corporación dispuso la procedencia de la misma, bien en la sentencia que declaraba la inexequibilidad del precepto derogatorio, o bien en la decisión que asumía el estudio de constitucionalidad de las normas reincorporadas, siendo el segundo el escenario más recurrente. Luego, en la etapa que coincide con la fijación de condiciones para la reviviscencia, la Corte optó progresivamente por poner de presente, generalmente en la parte motiva de las decisiones de inexequibilidad, los argumentos que sustentaban la mencionada reincorporación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que tales previsiones no han sido contempladas por la jurisprudencia con carácter declarativo, sino que simplemente se han limitado a verificar si para el caso concreto se cumplen los requisitos descritos en el numeral anterior, que permiten predicar la reviviscencia de normas derogadas. En cualquier caso, la Sala reconoce que la previsión de consideraciones expresas sobre la materia es una herramienta útil para el mantenimiento de la seguridad jurídica. No obstante, la procedencia de la reincorporación deberá analizarse en cada caso concreto, a partir de los criterios antes anotados, puesto que un requisito de mención expresa por parte de la Corte en la sentencia que declara la inexequibilidad de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley, por lo que no puede adscribírsele naturaleza declarativa". (Se subraya).

Partiendo de lo anterior y, especialmente, de reconocer que la jurisprudencia constitucional no acepta ya la tesis de la reincorporación automática o *ipso jure* de las normas derogadas por disposiciones legales que son declaradas inexequibles, la Sala considera necesario analizar si en el caso concreto de la consulta se dan las condiciones expuestas por la Corte para que pueda predicarse la reviviscencia o el resurgimiento de las normas derogadas por la Ley 1437 de 2011 en relación con el derecho de petición, particularmente los capítulos respectivos del antiguo Código Contencioso Administrativo (CCA).

(i) El primer requisito mencionado por la Corte Constitucional consiste en "*la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto, esto es, las consecuencias que se derivarían de la reincorporación frente a los principios y valores constitucionales*".

En el pasaje transcrito no aparece explicado el significado ni la razón de ser de esta condición. Sin embargo, en otras partes de la sentencia, la Corte desarrolla este punto de la siguiente forma, haciendo alusión a fallos anteriores de la misma Corporación:

> "*6.3. La siguiente providencia que toca la cuestión es la sentencia C-055 de 1996, (M.P. Alejandro Martínez Caballero). (...) Debido a que uno de los intervinientes defendía la tesis que el precepto acusado no podía ser objeto de examen pues por tratarse de una disposición derogatoria había agotado sus efectos, y su declaratoria de inexequibilidad no reviviría las normas derogadas, la Corte Constitucional se pronuncia nuevamente sobre las diferencias entre la declaratoria de inexequibilidad y la derogatoria de una ley. Sobre este particular señaló:*
>
> "*(...)*
>
> "*(...)* ***Los efectos concretos de la sentencia de inexequibilidad dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, del alcance de dos principios encontrados: la supremacía de la Constitución -que aconseja atribuir a la decisión efectos* ex tunc*, esto es retroactivos- y el respeto a la seguridad jurídica -que, por el contrario, sugiere conferirle efectos* ex nunc*, esto es únicamente hacia el futuro-.*** *Y, de otro lado, como la norma derogatoria no era válida, por estar en contradicción con la Carta, entonces es perfectamente lógico expulsarla del ordenamiento, por ministerio de la inexequibilidad, de forma tal que puedan revivir las disposiciones derogadas*". (Negrillas del original).
>
> "*(...)*
>
> "*Por otra parte en la misma decisión* [8] *se afirma que en cada caso concreto el juez constitucional debe hacer un juicio de ponderación entre la supremacía constitucional y la seguridad jurídica, con el propósito de establecer los efectos retroactivos o hacia el futuro de la declaratoria de inexequibilidad de la ley, estudio*

[8] Esta vez se refiere a la sentencia C-501 de 2001.

que debe quedar plasmado en la sentencia de control de constitucionalidad de la disposición derogatoria.

"*(...)*

"*En esta decisión se reitera la tesis prevista en fallos anteriores, según la cual "la declaratoria inexequibilidad de una norma implica la reincorporación al ordenamiento jurídico de las disposiciones por ella derogadas siempre que ello se requiera para asegurar la supremacía del Texto Fundamental. Para la Corte,* "Esto es así en cuanto una declaratoria de inexequibilidad conlleva la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma que ha sido encontrada contraria a la Carta y ante ello se debe determinar el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica y establecer si el fallo tiene efectos únicamente hacia futuro o si también cobija situaciones consolidadas en el pasado, evento en el cual restablecen su vigencia aquellas disposiciones que habían sido derogadas por la norma declarada inconstitucional."

Como puede verse, aunque la Corte Constitucional vacila un poco en establecer si la reviviscencia de las normas derogadas es una consecuencia lógica y natural del efecto *ex nunc* (hacia el futuro) que se otorga como regla general a los fallos de inexequibilidad, o si, por el contrario, es una excepción a dicho efecto general, pues se trata en realidad de un efecto *ex tunc* (desde el pasado), como sucede con las sentencias de nulidad, lo que dicha Corporación quiere significar con este requisito, a juicio de la Sala, es que en cada caso debe hacerse un análisis de si la reincorporación de las normas derogadas mantiene el equilibrio que debe existir entre los principios de justicia y de seguridad jurídica, teniendo en cuenta que la aplicación aislada del principio de justicia haría "inclinar la balanza" hacia el reconocimiento de efectos retroactivos a la sentencia de inexequibilidad, ya que la norma declarada inconstitucional lo ha sido desde su expedición o, según el caso, desde la entrada en vigencia de la Constitución Política (en el evento de la inconstitucionalidad sobreviniente), mientras que la aplicación solitaria del principio de seguridad jurídica llevaría a concluir que la sentencia de inexequibilidad debe tener efectos *ex nunc* absolutos y, en consecuencia, no podría revivir normas derogadas por la disposición que fue declarada inconstitucional.

Por lo tanto, en relación con esta exigencia, la reviviscencia de las normas derogadas sería procedente siempre que: (a) Las disposiciones derogadas que se restablecen no sean, a primera vista y en forma ostensible, contrarias a la Constitución; (b) la reincorporación de tales preceptos al ordenamiento jurídico se requiera para mantener la integridad y la armonía del sistema jurídico, especialmente en cuanto al efectivo desarrollo y aplicación de los principios y las normas constitucionales, y (c) la reviviscencia de esas normas no genere mayor inseguridad jurídica, sino que, por el contrario, permita suplir el vacío y, por lo tanto, la incertidumbre generada por la declaratoria de inexequibilidad de las disposiciones derogatorias.

En el caso específico que nos ocupa, la Sala encuentra que:

a) Las normas del Código Contencioso Administrativo que regulaban en particular el derecho de petición no resultan ostensiblemente y a primera vista contrarias a la Constitución Política. Por el contrario, aunque dicha normatividad se expidió antes de la Carta de 1991, contenía un desarrollo razonable, y sistemático del derecho de petición.[9]

La principal objeción que podría hacerse a dicho estatuto, a la luz de la Constitución actual, sería la de que no podría estar contenido en un decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, ya que: (i) desarrolla el núcleo esencial de un derecho fundamental, por lo cual debe ser expedido mediante una ley estatutaria (artículo 152), y (ii) además de su carácter estatutario, dicha regulación forma parte de un código, para cuya expedición el Congreso de la República no puede otorgar al Gobierno facultades extraordinarias (artículo 150, numeral 10).

Sin embargo, nótese que esta objeción, en sus dos aspectos, se refiere a requisitos de competencia y de procedimiento que, como es obvio, no podrían juzgarse a la luz de la Constitución Política que nos rige, sino frente a la Carta Fundamental que estaba vigente cuando se expidió el Decreto Ley 01 de 1984.

Sobre este punto, la misma Corte dijo en la sentencia C-818 de 2011:

> *"**3.1.1.11** Por otro lado, en gracia de discusión, se podría señalar que el anterior Código Contencioso Administrativo, a pesar de contener una regulación sobre el ejercicio del derecho de petición, no fue tramitado por una ley estatutaria. Sobre el particular debe tenerse en cuenta que: **(i)** esta regulación se trataba de una **norma preconstitucional**- Decreto Ley 1 de 1984, proferida en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982-, y por tanto, dentro del ordenamiento constitucional colombiano no existía la figura de las leyes estatutarias. En consecuencia, la norma fue expedida de conformidad con el procedimiento establecido para el momento de su expedición (...)"* (Se subraya).

---

[9] Dividió el Decreto Ley 01 de 1984 el derecho de petición en interés general y en interés particular (arts. 5 y ss.); señaló que las actuaciones administrativas podían iniciarse mediante su interposición ante las autoridades; fijó los términos para resolver, las consecuencias por la desatención de las peticiones, el desistimiento, los requisitos especiales, las peticiones incompletas, la solicitud de información o documentos adicionales, la citación de terceros, la publicidad, los costos de las citaciones y publicaciones, el derecho a la información y las excepciones a su obtención, el examen de documentos, las notificaciones, los costos de las copias, el derecho a formular consultas, la atención al público, el deber de responder peticiones, el trámite interno, la incompetencia del funcionario, las pruebas, la adopción de decisiones, entre otros asuntos. Dentro del contexto del Código adoptado en el Decreto Ley 01 de 1984, los procedimientos administrativos pueden ser consecuencia del derecho de petición, en tanto con él es posible iniciar las actuaciones ante las autoridades públicas.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la reincorporación del Código Contencioso Administrativo sería apenas parcial y transitoria. En efecto, solo podrían entenderse que las normas objeto de reviviscencia son las que regulaban específicamente el derecho de petición, en los mismos aspectos o temas a los cuales se refería el Título II de la Parte Primera del CPACA, y no otros capítulos ni disposiciones del CCA. Asimismo, las normas que resurgen solo podrían entenderse vigentes entre el 1º de enero de 2015 y el día anterior a aquel en que empiece a regir la ley estatutaria cuyo proyecto fue revisado por la Corte Constitucional en la sentencia C – 951 de 2014.

b) La reincorporación de las normas pertinentes del CCA resulta necesaria para mantener la integridad del ordenamiento jurídico y, especialmente, la efectividad de las garantías consagradas en la Constitución Política en relación con el derecho de petición y otros derechos fundamentales.[10] De no ser así, se generaría un grave vacío legal en esta materia, que fue justamente la situación que la Corte Constitucional quiso evitar en la sentencia C-818 de 2011, al diferir hasta el 31 de diciembre de 2014 los efectos de la inexequibilidad de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). En efecto, en dicha providencia manifestó:

> *"**3.2.4** Actualmente, el derecho de petición se encuentra regulado en los Capítulos II, III, IV, V, VIII y IX, "Del derecho de petición en interés general", "Del derecho de petición en interés particular", "Del derecho de petición de informaciones", "Del derecho de formulación de consultas", "Normas comunes a los capítulos anteriores" y "Silencio administrativo", del vigente Código Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984). Por otro lado, no existe otra regulación distinta a este Código que ofrezca a la administración los parámetros generales para la contestación de los requerimientos presentados por los asociados.*
>
> *"El **Decreto 1 de 1984**, dejará de regir el 2 de julio de 2012, por expresa disposición del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011. Es decir, si la inconstitucionalidad es pura y simple, a partir de dicha fecha se producirá un grave vacío legal, en razón a que no existe una regulación exhaustiva que consagre y establezca la forma en que, por regla general, deben presentarse, tramitarse y dar respuesta a las peticiones.*

[10] Así la Corte Constitucional, en innumerables oportunidades (verbigracia, en sentencia C-542 de 2005, C-748 de 2011 y T-167 de 2013), ha indicado que únicamente la solución pronta, diligente, documentada y eficaz de la cuestión objeto del derecho de petición podrá contribuir a potenciar la democracia participativa y será capaz, como derecho instrumental, de garantizar otros derechos constitucionales fundamentales tan importantes el derecho a la participación en asuntos sociales, políticos, económicos y culturales; el derecho a la libertad de expresión; el derecho a la igualdad; el derecho al debido proceso; el derecho a la información; el derecho a la intimidad; el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, todos estos, derechos cuya garantía se hace imprescindible para poder vivir una vida en condiciones de dignidad y de calidad. Es decir, el derecho de petición, a la vez de que constituye un mecanismo de participación con fines de interés general, es un valioso mecanismo de protección de derechos en sede administrativa y de eficacia de los principios constitucionales de la función administrativa, por cuando cumple la función de servir de instrumento a las personas para solicitar el reconocimiento de otros derechos ante las autoridades.

"***3.2.5*** *Esta situación genera* ***graves riesgos*** *frente al goce efectivo del derecho fundamental de petición. En efecto, no existirá certeza por parte de los funcionarios públicos del trámite que debe imprimirse a las solicitudes presentadas por los ciudadanos. Además, ello podría afectar la garantía de otros derechos fundamentales, por cuanto no puede olvidarse que el derecho de petición es una garantía instrumental que permite a los asociados reclamar o exigir la vigencia de otras prerrogativas constitucionales*". (Negrillas del original, subrayas agregadas).

Si bien es cierto que existen diversas posiciones frente a la naturaleza del derecho de petición como i) derecho subjetivo, ii) libertad pública, iii) derecho natural, iv) derecho político, v) derecho de participación democrática, (vi) derecho instrumental para garantizar otros derechos, todas las cuales quizás pueden resultar válidas para entender aspectos relativos a su alcance, la Constitución Política de 1991 lo cataloga como derecho fundamental en el artículo 23, de aplicación inmediata, según el artículo 85 *ibídem*, y dispone que, ante su transgresión o amenaza por parte de sus destinatarios, puede ser amparado y protegido mediante la acción de tutela, de acuerdo con el artículo 86 superior.

En efecto, de conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política, el derecho de petición tiene el carácter de derecho fundamental, es de aplicación inmediata, y sus titulares son todas las personas (naturales, mayores o menores de edad, o jurídicas, nacionales o extrajeras), y en virtud del cual pueden presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener pronta resolución, y también elevar solicitudes a organizaciones privadas para garantizar derechos fundamentales. Es decir, este es el instrumento más expedito y eficaz que tienen las personas para acudir, verbalmente o por escrito, ante la administración o ante los particulares, según el caso, para solicitar el reconocimiento de un derecho, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, el suministro de información, la consulta, examen y obtención de copias de documentos, la formulación de consultas, quejas, denuncias, reclamos o la interposición de recursos, entre otras peticiones, y respecto de las cuales está la autoridad o el particular en la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo, aun cuando esta no resulte positiva.

Empero, el derecho de petición en Colombia, *"no obstante ser de aplicación inmediata (artículo 85 de la CP.), requiere de reglamentación legal para su ejercicio eficaz en materia de oportunidad, términos, etc."*, tal como lo anota la Corte Constitucional[11], regulación que a términos del literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, debe hacerse por medio de ley estatutaria.

[11] Corte Constitucional, sentencia C-621 de 1997.

Por consiguiente la Sala es consciente de que el derecho de petición es uno de aquellos derechos fundamentales que, según el artículo 85 de la Carta, son de aplicación inmediata y los cuales, por ende, no pueden vulnerarse o amenazarse so pretexto de la inexistencia de una normatividad de inferior jerarquía que los desarrolle, toda vez que deben garantizarse los aspectos que conforman su núcleo esencial.

Pero tampoco soslaya –como tampoco lo hace la Corte Constitucional - que la falta de tal regulación genera una serie de dudas, vacíos e incertidumbres que pueden propiciar o facilitar la vulneración del derecho de petición y de otros derechos fundamentales en casos concretos, y además generar riesgos jurídicos innecesarios, tanto para los peticionarios como para los servidores públicos. Piénsese, por ejemplo, en la indefinición sobre los requisitos de fondo y de forma que deben tener las peticiones y las respuestas, o sobre los plazos en los que deben contestarse las solicitudes que se presenten a las autoridades públicas, según el objeto de la petición, o sobre el trámite que debe darse a las peticiones presentadas ante funcionarios incompetentes, etc.

c) Finalmente, y como se deriva del punto anterior, la reviviscencia de las normas pertinentes del CCA no genera mayor incertidumbre o inseguridad jurídica que la que ocasionaría la falta de reincorporación de tales disposiciones, especialmente si se tiene en cuenta que en esta segunda hipótesis sería forzoso concluir que no existe actualmente una regulación legal sobre el derecho de petición. Por el contrario, como se indicó en el literal anterior, con base en lo dispuesto por la misma Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2011, el resurgimiento de aquellas normas permite suplir el "grave vacío" legal que de otra forma se presentaría.

(ii) La segunda exigencia que hace la Corte para que una norma derogada se entienda revivida por la declaratoria de inexequibilidad de aquella que la derogó (expresa o tácitamente), consiste en la necesidad de verificar la "*garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos*". (Resaltamos).

No hace falta agregar mayores argumentos en este punto a lo expuesto en el numeral anterior. Solamente conviene reiterar que la reviviscencia de las normas pertinentes del CCA lo que busca justamente es garantizar la supremacía de la Constitución Política de 1991, en cuanto a la efectividad del derecho fundamental de petición y de otros derechos conexos, en la medida en que el vacío que se generaría si tales normas no se reincorporaran transitoriamente al ordenamiento jurídico, podría afectar gravemente la protección efectiva del derecho de petición.

(iii) En relación con la oportunidad para declarar o reconocer la reviviscencia de las normas mencionadas, la Sala observa que en la sentencia C-818 de 2011, mediante la cual se declaró la inexequibilidad de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, la Corte Constitucional no manifestó nada sobre una eventual reviviscencia de las disposiciones pertinentes del Decreto Ley 01 de 1984, en el caso de que el Congreso de la República no alcanzara a expedir la ley estatutaria sobre el derecho de petición antes del 31 de diciembre de 2014.

Tampoco hizo pronunciamiento alguno al respecto la Corte Constitucional en la sentencia C-951 de 2014[12], mediante la cual efectuó la revisión previa del proyecto de ley estatutaria.

Por el contrario, consultado el texto de la sentencia C-951 de 2014, se observa que la Corte, en consonancia y acatamiento a la decisión adoptada en la sentencia C-818 de 2011 de diferir los efectos de la inexequibilidad declarada solo hasta el 31 de diciembre de 2014, para permitir que el Congreso diera trámite a la respectiva ley estatutaria, con el fin de garantizar en el entretanto el goce efectivo del derecho de petición, señaló expresa e inequívocamente que *"...el proyecto de ley número 65 de 2012 Senado y número 227 de 2013 Cámara, objeto de examen, regulación de naturaleza estatutaria del derecho fundamental de petición, reemplazará al Título II del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que quedará excluido del ordenamiento jurídico el próximo 31 de diciembre..."*. (Cfr. pág. 75, subrayado por fuera del texto original).

Vale la pena recordar en este punto que los plazos señalados por la Corte Constitucional en la parte resolutiva de algunas sentencias, para diferir los efectos de la inexequibilidad de las normas que son halladas inconstitucionales, hacen tránsito a cosa juzgada con efectos *erga omnes*, como los demás aspectos contenidos en la parte resolutiva de dichas providencias. Por esta razón, los plazos referidos no pueden ser modificados ni siquiera por la misma Corte, cuando la sentencia respectiva ya se encuentra en firme, tal como la misma Corporación ha tenido ocasión de explicarlo. Así por ejemplo, en el auto Nº A078 de 2013[13], en el cual la Corte Constitucional resolvió una solicitud elevada por el Gobierno Nacional para ampliar el plazo concedido por la Corte en una sentencia dictada previamente, mediante la cual se declaró inexequible una ley con efectos diferidos, dicha Corporación concluyó lo siguiente:

> *"11. En conclusión, la Corte advierte la imposibilidad jurídica de atender lo solicitado, (...) la Corte carece de competencia para pronunciarse sobre la modificación del plazo en que opera la inexequibilidad diferida contemplada en la sentencia mencionada, puesto que ese asunto está sometido a los efectos de la cosa juzgada constitucional".*

[12] Corte Constitucional. Sentencia C-951 del 4 de diciembre de 2014. Expediente PE-041.
[13] Corte Constitucional, auto Nº A078 del 24 de abril de 2013. Expediente D-8250. Sentencia C-366/11.

En esa medida, es evidente que si ni siquiera la Corte Constitucional puede variar el plazo que haya establecido en una sentencia ejecutoriada para diferir los efectos de la declaratoria de inexequibilidad de una norma, mucho menos podría hacerlo el Gobierno Nacional o el Consejo de Estado, por la vía de un concepto, so pretexto de interpretar la referida providencia.

De manera que no se evidencia argumento que se oponga a las conclusiones que se han expresado sobre la exclusión del ordenamiento jurídico del Título II de la Parte Primera del CPACA y la reincorporación de las disposiciones pertinentes del Decreto Ley 01 de 1984 desde el 1° de enero de 2015, hasta el día anterior a la entrada en vigencia de la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición, máxime cuando en la sentencia C-951 de 2014 la Corte, por una parte, no hizo manifestación explícita acerca de que no reviven las normas sobre el derecho de petición contenidas en el Código Contencioso Administrativo y, por la otra, dejó claro que el Título II de la Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo quedó expulsado del ordenamiento jurídico al finalizar el 31 de diciembre de 2014, fecha hasta la cual difirió los efectos de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011.

En efecto, en relación con la oportunidad para declarar o, mejor aún, reconocer la reviviscencia de las disposiciones señaladas, ya se explicó que la Corte Constitucional no ha establecido la obligación de hacerlo en un momento determinado, y solo ha recomendado efectuar dicha declaratoria en la sentencia con la cual se declara inexequible una norma que haya derogado expresa o tácitamente otra.

La misma Corporación reconoce que unas veces ha declarado la reviviscencia de las normas derogadas en la sentencia que declara inexequibles las disposiciones que las derogaron, pero que en otros casos lo ha hecho en pronunciamientos posteriores, como por ejemplo, en la sentencia mediante la cual se decide una demanda de inconstitucionalidad contra alguna de las normas que presuntamente han revivido. En todo caso, la Corte manifiesta que "*la procedencia de la reincorporación deberá analizarse en cada caso concreto, a partir de los criterios antes anotados, puesto que un requisito de mención expresa por parte de la Corte en la sentencia que declara la inexequibilidad de las normas derogatorias no está previsto ni por la Constitución ni por la ley...*". (Se resalta).

En consecuencia, no se opone a la jurisprudencia constitucional reconocer o aceptar en este momento la reviviscencia de las normas pertinentes del Decreto 01 de 1984, fenómeno que, en últimas, podría ser analizado y resuelto definitivamente por la Corte Constitucional al estudiar una eventual demanda que cualquier ciudadano intentara contra alguna de dichas disposiciones, por el

período durante el cual estas vuelven a producir efectos jurídicos, o en otra oportunidad distinta.

De esta manera, la Sala concluye que, a partir del 1º de enero de 2015, revivieron los capítulos II, III, IV, V, VI y las normas pertinentes del capítulo VIII del CCA, denominados "*Del derecho de petición en interés general*", "*Del derecho de petición en interés particular*", "*Del derecho de petición de informaciones*", "*Del derecho de formulación de consultas*", *"De las actuaciones administrativas iniciadas en cumplimiento de un deber legal*" y "*Normas comunes a los capítulos anteriores*", respectivamente, interpretados conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado sobre tales materias.

Observa la Sala que el capítulo VII de la misma codificación, intitulado "*De las actuaciones administrativas iniciadas de oficio*", no podría revivir, como se sugiere en la consulta, porque dicho aparte se refiere, como su nombre lo indica, a las actuaciones administrativas que las autoridades inician de oficio y no con ocasión del derecho de petición. Por el contrario, existen algunas disposiciones del capítulo VIII que regulan aspectos del derecho de petición que fueron incorporados luego en el Título II de la Parte Primera del CPACA y que, por lo tanto, deberían entenderse también reincorporadas.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que el marco constitucional y legal que regía cuando se expidió el Decreto 01 de 1984 es diferente del que existe hoy en día. Por esta razón, la aplicación transitoria que en la actualidad se haga de las normas de dicho estatuto sobre el derecho de petición debe tener en cuenta y respetar dicho marco y, en particular:

(i) La Constitución Política, en especial, los artículos 23 y 74, y la jurisprudencia constitucional.

(ii) Los tratados internacionales sobre derechos humanos que hayan sido ratificados por Colombia (artículo 93 de la Constitución Política)[14].

(iii) Los principios[15] y las normas generales sobre el procedimiento administrativo[16] contenidos en la Parte Primera, Título I del Código de Procedimiento

---

[14] Por citar tan solo un ejemplo, el artículo 24 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, indica que *"[t]oda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad competente, ya sea por motivos de interés general, ya sea de interés particular, y el de obtener pronta resolución"*.

[15] El artículo 3 del CPACA, señala: "Artículo 3. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.// Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad".

[16] En lo pertinente a la consulta resultan importantes las siguientes: *"Artículo 5. Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: // 1. Presentar*

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), así como las demás normas vigentes de dicho código que se refieren al derecho de petición o que, de una u otra forma, conciernen al ejercicio del mismo (notificaciones, comunicaciones, recursos, silencio administrativo etc.).

(iv) Las leyes especiales que contienen regulaciones parciales sobre el derecho de petición, o que se refieren a este derecho para ciertos fines o materias determinadas, tales como el Estatuto Tributario, el Estatuto Aduanero, las Leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 (sobre el "habeas data"), la Ley 142 de 1994 (sobre servicios públicos domiciliarios), la Ley Estatutaria 1712 de 2014 (sobre transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional), entre otras.

(v) Y finalmente, debe tenerse en cuenta los precedentes judiciales, cuya aplicación uniforme es una obligación de la Administración Pública, como lo disponen los artículos 10[17], 102 y 269 del CPACA. El cumplimiento de dicha obligación permite mantener la confianza legítima que las personas depositan en la Administración, en el sentido que sus peticiones serán resueltas de fondo y comunicadas oportunamente, en condiciones de igualdad (artículos 13 y 83 CP).

---

peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto (...) // 2. Conocer, salvo expresa reserva legal, el estado de cualquier actuación o trámite y obtener copias, a su costa, de los respectivos documentos. //3.Salvo reserva legal, obtener información que repose en los registros y archivos públicos en los términos previstos en la constitución y las leyes.//4.Obtener respuesta oportuna y eficaz a sus peticiones en los plazos establecidos para el efecto...". (...) Artículo 7. Deberes de las autoridades en la atención al público. Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: (...) 4. Establecer un sistema de turnos acorde con las necesidades del servicio y las nuevas tecnologías, para la ordenada atención de peticiones, quejas, denuncias o reclamos, sin perjuicio de lo señalado en el numeral 6 del artículo 5 de este Código (...) //6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5 de este Código..." (...) Artículo 9. Prohibiciones. A las autoridades les queda especialmente prohibido://1. Negarse a recibir las peticiones o expedir constancias sobre las mismas. // 2. Negarse a recibir los escritos, las declaraciones o liquidaciones privadas necesarias para el cumplimiento de una obligación legal, lo cual no obsta para prevenir al peticionario sobre eventuales deficiencias de su actuación o del escrito que presenta.// 3. Exigir la presentación personal de peticiones, recursos, o documentos cuando la ley no lo exija. (...) // 9. No dar traslado de los documentos recibidos a quien deba decidir, dentro del término legal. // 10. Demorar en forma injustificada la producción del acto, su comunicación o notificación...".

[17] *"Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas."* Declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C–634 de 2011, *"...en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad".* Sobre el deber de vinculación de la Administración al precedente judicial la Sala de Consulta y Servicio Civil profirió el Concepto 2177 de 2013 al cual se remite en su integridad.

En efecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional elaborada con fundamento en el artículo 23 C.P.[18], prohijada en este punto por el Consejo de Estado[19], ha identificado, entre otros aspectos, que el núcleo esencial del derecho de petición incluye[20]: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar en términos respetuosos solicitudes ante las autoridades públicas y los particulares que ejercen funciones públicas y el deber de éstos de recibirlas y tramitarlas[21]; b) la obligación de la administración y el derecho de las personas de obtener respuestas a sus peticiones dentro de los términos señalados por la ley; c) el deber de la administración de resolver de fondo, de forma clara, precisa y consecuente[22], las peticiones que le son formuladas por los particulares, es decir, de contestar materialmente los aspectos planteados en las peticiones, lo que supone el rechazo de las respuestas evasivas; d) la pronta comunicación de lo resuelto al solicitante, independiente que el contenido de la respuesta sea favorable o desfavorable a lo pedido, siguiendo el procedimiento descrito en la ley para la notificación de los actos administrativos, en aras de garantizar el derecho fundamental al debido proceso.[23]

C. Análisis sobre la procedencia de aplicar la "excepción de inconstitucionalidad" en relación con el artículo 309 del CPACA

En la consulta que ocupa la atención de la Sala, el Ministro de Justicia y del Derecho pregunta también si "*en caso de que el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 impida que opere dicho fenómeno* (en alusión al resurgimiento de las normas pertinentes del CCA), *¿resulta procedente aplicar la figura de la excepción de inconstitucionalidad respecto del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011...?*

Con el propósito de resolver dicha inquietud en orden lógico, debe la Sala analizar, en primer lugar, si el artículo 309 del CPACA constituye un impedimento para concluir que las normas del Decreto Ley 01 de 1984 que regulaban el derecho de petición son materia de reviviscencia a partir del 1º de enero del presente año. Solo en el evento de ser afirmativa la respuesta a este interrogante tendría que adentrarse a considerar si la aplicación de la excepción de

---

[18] Sentencias C-578 de 1992, C-003 de 1993, T-382 de 1993,T-553 de 1994, T-572 de 1994, T-133 de 1995, , T-275 de 1995, T-474 de 1995, T-134 de 1996, T-141 de 1996, T-472 de 1996, T- 517 de 1996, T-312 de 1999, T-415 de 1999, T-944 de 26 de 1999, T- 377 de 200, T-1160A de 2001, T – 630/02, T-1104 de 2002, T-695 de 2003, T-846/03, y T – 251/08, entre otras.

[19] Por ejemplo: Consejo de Estado, Sección Quinta, Sentencias de 10 de julio de 1997, expediente AC-4888; 25 de enero de 2002, expediente AC-1988; 11 de marzo de 2004, expediente 76001-23-31-000-2012-00040-01(AC) de 2012, entre otras.

[20] Sentencias T-814 de 2005, T-147 de 2006, T-610 de 2008, T-760 de 2009 y C-818 de 2011.

[21] Sentencias T-737 de 2005, T-236 de 2005, T-718 de 2005, T-627 de 2005, T-439 de 2005, T-275 de 2006 y T-124 de 2007.

[22] Sentencias T-610 de 2008 y T-814 de 2012.

[23] Sentencias T-259 de 2004 y T-814 de 2005, entre otras.

inconstitucionalidad en relación con la derogatoria de dichas disposiciones, efectuada por el artículo 309 del CPACA, es procedente o no, a la luz de las condiciones y requisitos que ha señalado la jurisprudencia.

A este respecto, vale la pena recordar que el fenómeno jurídico de la reviviscencia o reincorporación de normas derogadas, tal como ha sido desarrollado en la jurisprudencia desde hace varias décadas, consiste precisamente en que disposiciones legales o con fuerza de ley que han sido derogadas por otras, ya sea de manera expresa o bien tácita (incluyendo la denominada derogación "integral o sistemática"), recuperan su vigencia y efectos jurídicos por obra de la declaratoria de inexequibilidad de las normas que las derogaron, pronunciada por el órgano judicial competente (Corte Constitucional o Consejo de Estado, según el caso).

Lo anterior permite deducir claramente que si se concluye, como lo hace la Sala de Consulta y Servicio Civil en este concepto, que las disposiciones del CCA que regulaban específicamente el derecho de petición revivieron o resurgieron como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, no puede considerarse simultáneamente que aquellos mismos preceptos estén derogados, pues tal manifestación implicaría una evidente contradicción, que desconocería el principio lógico de identidad (una cosa no puede ser y no ser al mismo tiempo).

En efecto, corolario de la afirmación según la cual las citadas disposiciones del Código Contencioso Administrativo se reintegraron al ordenamiento jurídico, es que tales normas no se encuentran actualmente derogadas.

En esa medida, el obstáculo que supone lo preceptuado por el artículo 309 del CPACA, en cuanto derogó expresamente el Decreto Ley 01 de 1984 es puramente formal: según lo explicado en este concepto, las normas de dicho decreto que regulaban sistemáticamente el derecho de petición no pueden considerarse derogadas a partir del 1º de enero de 2015, dado que se entienden reincorporadas al ordenamiento jurídico en virtud del fenómeno de la reviviscencia.

Recuérdese que la derogatoria de las normas puede ser expresa o tácita, sin que ninguno de estos dos mecanismos genere efectos jurídicos distintos o superiores que el otro. En esa medida, bien podría suceder que el artículo 309 de la Ley 1437 no hubiera mencionado expresamente al Decreto 01 de 1984 entre las normas que derogaba, lo cual no hubiese sido suficiente para concluir que dicho decreto continuaba vigente, ya que al haberse regulado de nuevo, en forma completa y sistemática, el procedimiento administrativo (que incluye el derecho de petición) y los medios judiciales de control a la actividad de la Administración Pública, el Código Contencioso Administrativo (CCA) tendría que entenderse

necesariamente derogado de forma tácita y, más específicamente, por el mecanismo que la jurisprudencia y la doctrina denominan "derogatoria integral o sistemática".

Así, el hecho de que la derogación del CCA haya sido efectuada en forma expresa, por virtud de lo dispuesto en el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, no altera la conclusión que se ha expresado, en el sentido de que, al ser declaradas inexequibles las disposiciones que regulaban el derecho de petición en el CPACA, sin que exista todavía una normatividad integral que las sustituya, deben resurgir los preceptos correspondientes del Decreto Ley 01 de 1984.

En todo caso, no está demás reiterar que la reviviscencia de las normas del Código Contencioso Administrativo a la cual se refiere este concepto es necesariamente parcial y transitoria. Parcial, por cuanto solamente se reincorporan aquellas disposiciones que regulaban el derecho de petición en los mismos aspectos o temas contenidos en el Título II de la Parte Primera del CPACA, siempre que tales normas no sean manifiestamente opuestas a un precepto constitucional o a una disposición vigente del CPACA, como atrás se explicó. Y transitoria, porque dicha reincorporación de las normas derogadas solamente se produce entre el 1º de enero de 2015 y la fecha anterior al momento en que empiece a regir la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición.

Por lo tanto, en las demás cuestiones que regulaba el Código Contencioso Administrativo (entre ellas, los recursos en la "vía gubernativa", el silencio administrativo, la revocatoria directa y las acciones judiciales), la derogatoria de tal estatuto contenida expresamente en el artículo 309 de la Ley 1437 continúa siendo plenamente eficaz. Lo mismo ocurrirá con las normas sobre el derecho de petición contenidas en el Decreto Ley 01 de 1984, a partir del momento en que entre en vigencia la referida ley estatutaria.

Las consideraciones anteriores llevan a la Sala a concluir que el artículo 309 del CPACA no es un obstáculo o impedimento para concluir que las normas del antiguo Código Contencioso Administrativo que regulaban específicamente el derecho de petición revivieron desde el 1º de enero del año en curso.

Por otro lado la Sala, al estudiar la pertinencia de aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con el artículo 309 del CPACA, encuentra que no se dan las condiciones y los requisitos que la jurisprudencia ha establecido para la procedencia de esta figura.

En efecto y como ya se señaló en el concepto 1956 de 2009, de la Sala, la excepción de inconstitucionalidad requiere que la incompatibilidad entre la norma jurídica inferior y las disposiciones constitucionales sea palmaria, evidente, protuberante, flagrante, ya que en caso contrario, es decir, si el precepto genera

dudas o discusión, o supone un razonamiento plausible sobre su constitucionalidad, *"no hay más remedio que aplicar la norma inferior, aunque se muestre contraria a los fundamentos del orden jurídico, a la espera de que el juez constitucional decida"*[24] en los términos del artículo 241 de la C. P.

La derogatoria prevista en el artículo 309 del CPACA de *"todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto 01 de 1984"*, no implica una incompatibilidad palmaria con los postulados constitucionales, por lo que resulta improcedente someterla a la excepción de inconstitucionalidad.

Con base en las anteriores consideraciones,

III. LA SALA RESPONDE:

1. *"¿Cuál es la normatividad aplicable para efectos de garantizar el derecho fundamental de petición?*

La normatividad aplicable en la actualidad para garantizar el derecho de petición está conformada por las siguientes disposiciones: ***(i)*** la Constitución Política, en especial sus artículos 23 y 74; ***(ii)*** los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia que regulan el derecho de petición, entre otros derechos humanos; ***(iii)*** los principios y las normas generales sobre el procedimiento administrativo, de la Parte Primera, Título I del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), así como las demás normas vigentes de dicho código que se refieren al derecho de petición o que, de una u otra forma, conciernen al ejercicio del mismo (notificaciones, comunicaciones, recursos, silencio administrativo etc.); ***(iv)*** las normas especiales contenidas en otras leyes que regulan aspectos específicos del derecho de petición o que se refieren a éste para ciertos fines y materias particulares; ***(v)*** la jurisprudencia vigente, especialmente aquella proveniente de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, y ***(vi)*** entre el 1° de enero de 2015 y la fecha anterior al momento en que empiece a regir la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición, las normas contenidas en los capítulos II, III, IV, V, VI y parcialmente el VIII del Decreto Ley 01 de 1984, por medio del cual se expidió el Código Contencioso Administrativo, en cuanto ninguna de tales disposiciones resulte evidentemente contraria a la Carta Política o a las normas del CPACA que permanecen vigentes.

2. *"¿Operó la reviviscencia de las normas que regulaban el derecho de petición en el Código Contencioso Administrativo, en particular si se tiene en cuenta que*

[24] Corte Constitucional sentencia T-556 del 6 de octubre 1998, reiterada en la sentencia C – 600 de ese mismo año.

dicha norma fue derogada por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011?

Sí. Conforme a lo explicado en este concepto, desde el 1° de enero de 2015 y hasta fecha anterior al momento en que empiece a regir la nueva ley estatutaria sobre el derecho de petición, se presenta la reviviscencia de las mencionadas disposiciones del Código Contencioso Administrativo (Decreto Ley 01 de 1984).

***3**. En caso de que el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 impida que opere dicho fenómeno, ¿resulta procedente aplicar la figura de la excepción de inconstitucionalidad respecto del artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, con fundamento en que se trata del ejercicio del derecho fundamental de petición?"*

La Sala considera que lo dispuesto en el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en cuanto derogó expresamente el Decreto Ley 01 de 1984, no impide aceptar que las normas de dicho decreto que regulaban específicamente el derecho de petición revivieron en los términos en que se ha explicado. Adicionalmente, la Sala estima que no se dan los presupuestos para aplicar la excepción de inconstitucionalidad en relación con esta parte del artículo 309 del CPACA.

Remítase al señor Ministro de Justicia y del Derecho y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

ÁLVARO NAMÉN VARGAS
Presidente de la Sala

GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala

29 ENE. 2015 LEVANTADA LA RESERVA LEGAL MEDIANTE OFICIO NUMERO OFI-001428 DEL 28 DE ENERO DE 2015 - MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO