

## Sentencia C-183/07

COSA JUZGADA ABSOLUTA-Configuración/PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Improcedencia cuando demandantes son la Nación, entidad territorial o una descentralizada

Ya que algunos de los cargos dirigidos por el actor en esta demanda pretendían controvertir un aspecto constitucional ya estudiado por esta Corporación en la sentencia C-043 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis) relacionado con el derecho a la igualdad, el Magistrado Sustanciador procedió a rechazar el cargo por violación del artículo 13 de la Constitución en contra de la norma acusada, en el Auto del 25 de agosto de 2006. Frente a la expresión “Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada” operó entonces el fenómeno de la cosa juzgada absoluta de acuerdo a la sentencia C-043 de 2002 (M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis) y así se afirmó en la providencia del 25 de agosto de 2006, por lo que esta Corporación no se pronunciará sobre ese cargo, por haber sido rechazado su estudio constitucional en esa oportunidad.

En el caso de la referencia ha operado efectivamente, la figura de la cosa juzgada constitucional en lo concerniente a la expresión “al Ministerio Público en su caso” contenida en el artículo 148 del C.C.A., dado que los cargos dirigidos en esta oportunidad de manera genérica contra el artículo acusado (Art. 29 y 228 y 229 C.P.) recaen efectivamente sobre la expresión enunciada, cuya constitucionalidad ya había sido analizada por las mismas razones en la sentencia que se reseña. En consideración a lo anterior, esta Corporación, frente a la expresión “al Ministerio Público en su caso”, se “estará a lo resuelto” en la providencia C-123 de 2003.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia porque pronunciamientos anteriores no se refirieron a la totalidad del artículo acusado

No existe cosa juzgada, frente a la totalidad del artículo 148 del C.C.A., como lo afirma el Ministerio del Interior en este caso, dado que los pronunciamientos constitucionales que se dieron en ambas oportunidades no cubrieron la integralidad del artículo demandado ni se refirieron expresamente a la constitucionalidad o no de la figura de la perención en el proceso contencioso administrativo, sino a elementos constitutivos de esta figura (vgr. el conteo del término para su tasación desde la notificación al Ministerio Público) o su aplicación a ciertos sujetos procesales (vgr. privilegios para la Nación y otras entidades). El estudio realizado en tales providencias, en el que se describen aspectos concretos de la perención administrativa, no extendió su ratio decidendi al análisis global de la perención, en la medida en que ellas se circunscribieron a los cargos concretos derivados de la demanda en cada caso.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Alcance

En virtud de la potestad de configuración con la que cuenta el legislador, este puede regular y definir entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden

intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos. (ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta. (iv) Los medios de prueba y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Límites

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Alcance y contenido

DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA-No es absoluto

PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL-Alcance

CARGA PROCESAL-Consecuencias en caso de omisión

PERENCION DEL PROCESO-Naturaleza jurídica

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Presupuestos legales de procedibilidad

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Fines que persigue son legítimos e importantes desde el punto de vista constitucional

La figura procesal de la perención, establecida por el Legislador en materia administrativa, contribuye a: (i) facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas, ya que es una disposición que refleja el compromiso del legislador con una administración de justicia pronta y oportuna. Este argumento, que fue tomado en consideración las sentencias C-043 de 202 y C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), y también en los pronunciamientos constitucionales que en su momento resolvieron el tema de la perención en el ámbito del procesal civil, permite concluir que la figura ayuda a “evitar la duración indefinida de esos juicios y a sancionar al sujeto procesal negligente, que no ha cumplido con sus cargas procesales”. (ii) Desde esa perspectiva, contribuye además a garantizar el derecho al debido proceso, ya que propende porque uno de sus elementos, que es el de recibir una pronta y cumplida justicia, se consolide, desarrollando el mandato establecido por la Carta en el artículo 29. (iii) Propende también por asegurar la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia al descongestionar los despachos judiciales ya que la figura favorece la racionalización de “la carga de trabajo del aparato de justicia, dejando en manos de los órganos competentes la decisión de aquellos asuntos respecto de los cuales las partes muestran interés en su resolución”. (iv) Le imprime seriedad, eficacia y economía a los procedimientos judiciales al asegurar o fomentar el cumplimiento de las cargas procesales impuestas por el legislador por parte de los demandantes, con el propósito de prevenir los efectos de la figura y (iv) contribuye a asegurar que los términos procesales se observen con diligencia y que su incumplimiento sea sancionado, conforme con el artículo

228 superior. En consecuencia los fines buscados por el legislador con la perención en materia contencioso administrativa, son legítimos e importantes desde el punto de vista constitucional y responden a los mandatos constitucionales relacionados con el artículo 29, 228 y 229 de la Carta, que le exigen al Estado asegurar la justicia dentro de un marco jurídico, eficiente, ágil y participativo.

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Acciones contencioso administrativas a las que se aplica/PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Medio idóneo para la promoción de la celeridad y efectividad procesal

Podría pensarse que si bien los fines de la perención administrativa resultan ser consistentes con los presupuestos constitucionales descritos, la medida en sí misma, esto es, la terminación anticipada del proceso, no resulta ser un mecanismo idóneo para la obtención de los fines constitucionales señalados. Sobre este particular sea lo primero afirmar que la perención prevista en el artículo 148 del C.C.A., solo aplica para las demandas que se originan en el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, las acciones contractuales y las acciones de reparación directa. Ello supone que los intereses que se someten a consideración en tales casos, son generalmente intereses de carácter particular, que pueden y deben ser agenciados por quienes tienen la carga de impulsar el proceso correspondiente. El deber de estar atentos a sus propios intereses procesales, bajo estos supuestos, no resulta excesivo para un demandante diligente. Menos aún si se reconoce que conforme con el artículo 95-7 de la Carta, es deber de los ciudadanos colaborar con la administración de justicia. Resulta entonces entendible que quienes precisamente han puesto en movimiento dicha jurisdicción, sean también los primeros llamados a colaborar con la administración de justicia. Por esta razón, la figura de la perención sí puede considerarse como un medio idóneo para la promoción de la celeridad y efectividad de los procesos contencioso administrativos, en la medida en que supone un resultado no deseado para un demandante diligente, quien responderá oportunamente conforme al procedimiento, a las cargas procesales que le imponga el legislador, a fin de promover e impulsar su causa, cuando ello sea procedente.

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-No es irrazonable ni desproporcionada

PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-No vulnera derecho de acceso a la administración de justicia

Las limitaciones que impone el legislador con la perención a los derechos al acceso a la administración de justicia y a la eficacia de los derechos constitucionales, no son ajenos a la voluntad y decisión del propio demandante, por lo cual no pueden calificarse como excesivos, dado que es el demandante por su inacción quien se expone a las consecuencias procesales de su indiferencia, conforme al debido proceso administrativo. De allí que al no ser ajeno al resultado previsto, ni ser su situación un resultado insuperable, sino la consecuencia directa de su incumplimiento de las cargas procesales, la terminación anticipada del proceso y la no interrupción de la caducidad, no son para el demandante medidas desproporcionadas que lo ponen en indefensión. Evadir los compromisos preestablecidos por las normas procesales, no es tampoco un criterio que la Constitución

avale, en la medida en que el desconocimiento de las responsabilidades de las partes en los procesos, atenta plenamente contra los derechos que dentro de él se pretende proteger. Por ende, no es conducente constitucionalmente que los actores persigan sus intereses procesales sin limitación ni restricción alguna, o incluso alegando libremente la propia culpa. En atención a estas consideraciones no encuentra la Corte, en consecuencia, que la perención vulnere el derecho al acceso a la justicia de los intervinientes en el proceso contencioso administrativo. Por el contrario, es un elemento del acceso a la justicia y del debido proceso administrativo, en la medida en que las partes que optan por presentar sus controversias ante la jurisdicción contenciosa, conocen de antemano las cargas y responsabilidades procesales que pesan sobre ellas.

**PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-No vulnera el principio de prevalencia del derecho sustancial**

Las exigencias procesales que se ajustan a la Constitución, deben estar dirigidas a asegurar la prevalencia del derecho sustancial, la eficacia de los derechos y la protección judicial efectiva. Así, pueden considerarse ajustadas a la Constitución, aquellas disposiciones procesales que tienen como propósito “garantizar la efectividad de los derechos” y su eficacia material; así como aquellas que propenden por eliminar el rigorismo procesal innecesario. Desde esta perspectiva, la perención administrativa no lesiona este principio constitucional invocado, en la medida en que las normas procesales que consagran la figura pretenden precisamente asegurar la efectividad de los derechos sustanciales a partir de la celeridad y eficiencia de los procesos judiciales, en materia contencioso administrativa. En efecto, la figura de la perención, como se estudió en el punto anterior, sí responde a fines constitucionalmente importantes, tendientes a asegurar el acceso a la justicia, la efectividad y celeridad en la jurisdicción administrativa y el respeto por las garantías procesales.

**PERENCION EN PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-No compromete su constitucionalidad, la derogación en proceso civil/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Exclusión de valoraciones de conveniencia o mera oportunidad de norma**

El legislador, en virtud de sus competencias, cuenta no sólo con la potestad de establecer reglas procesales específicas en materias diversas, sino que también puede determinar la naturaleza propia de cada juicio, dadas las amplias facultades constitucionales y de configuración que tiene para el efecto. Bajo este supuesto, es claro que quienes acuden ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo hacen ante una jurisdicción especial (Arts. 236 a 238 C.P.) y distinta a la jurisdicción civil. Como se trata entonces de dos procesos diversos, con reglas procesales igualmente distintas, es posible que el legislador fije también para una u otra jurisdicción, institutos procesales diversos o cargas procesales específicas, que no resultan necesariamente comparables entre jurisdicciones, por la diversidad de sustratos procesales en las que se aplican. En consecuencia, los cargos presentados por el demandante dirigidos a señalar los avances procesales en materia civil que han llevado al legislador a la derogatoria de la figura de la perención en ese proceso, constituyen razones de conveniencia y oportunidad de la supresión del instituto procesal de la perención, que escapan a cualquier análisis constitucional.

Referencia: expediente D-6447

Actor: Jesús Antonio Flórez Vera

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 148 del C.C.A.

Magistrado Ponente:

Dr. Manuel José Cepeda Espinosa

Bogotá, D.C., catorce (14) de marzo de dos mil siete (2007)

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

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES.

El ciudadano Jesús Antonio Flórez Vera, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40-6, 241 y 242 de la Constitución Política, presentó ante esta Corporación solicitud de inexecutable en contra del artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, por considerar que la figura de la perención en el proceso administrativo atenta contra el Preámbulo y los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Carta, al quebrantar las normas superiores que prevén el acceso a la justicia, el debido proceso, el derecho de defensa y la prevalencia del derecho sustancial.

Surtidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

#### I. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto total del artículo 148 del Código Contencioso Administrativo:

“Art. 148. Cuando por causa distinta al decreto de suspensión del proceso por falta de impulso cuando éste corresponda al demandante, permanezca el proceso en la secretaría durante la primera o única instancia, por seis meses, se decretará la perención del proceso. El término se contará desde la notificación del último auto o desde el día de la práctica de la última diligencia o desde la notificación del auto admisorio de la demanda al Ministerio Público, en su caso.

En el mismo auto se decretará el levantamiento de las medidas cautelares, si las hubiere. Dicho auto se notificará como las sentencias, y una vez ejecutoriado se archivará el expediente.

La perención pone fin al proceso y no interrumpe la caducidad de la acción. Si ésta no ha

caducado podrá intentarse una vez más.

En los procesos de simple nulidad no habrá lugar a la perención. Tampoco en los que sean demandantes de la Nación, una entidad territorial o una descentralizada.

El auto que decrete la perención en la primera instancia, será apelable en el efecto suspensivo”.

## I. LA DEMANDA

1. El ciudadano Jesús Antonio Flórez Vera, considera que el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo es contrario al Preámbulo y a los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Carta, por las siguientes razones:

(a) El derecho al acceso a la justicia (Art 229 C.P.) tiene como propósito, que se decida materialmente una situación de hecho o derecho controvertida ante la jurisdicción, mediante un pronunciamiento de fondo. El artículo 2º de la Carta, consagra como fines del Estado, el deber de garantizar la efectividad de los derechos de las personas, disposición que exige para el caso del juez, que éste sea el director del proceso y resuelva las circunstancias del mismo conforme a su deber de ser dispensador de justicia. La perención como figura procesal consagrada en el artículo 148 del C.C.A., impide, en opinión del actor, que se resuelvan de fondo ciertas causas judiciales, lo que va en abierta contradicción con el propósito de lograr la efectividad de los derechos fundamentales y con el derecho al acceso a la justicia enunciado, porque desconoce que el espíritu y contenido de los artículos constitucionales descritos, (Art. 2 y 229 C.P.) va dirigido hacia la garantía, efectividad y tutela de los derechos esenciales de la persona y no hacia el desconocimiento de los intereses de los ciudadanos.

(b) En el mismo sentido, la norma acusada vulnera para el demandante el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.) de quienes intervienen en él, porque, por ejemplo, permite que sin que se haya trabado litis, esto es, sin que se produzca notificación al demandado y por consiguiente sin que exista proceso, pueda ser decretada la perención. A forma de ejemplo, señala que la figura autoriza “que si se dejan de pagar unos gastos ordenados por el operador jurídico y transcurren más de seis meses sin que el interesado los cancele, y sin que medie la notificación al demandado”, se produce la perención del proceso, situación que desde su perspectiva desconoce que una cosa es la demanda y otra el proceso, y que claramente perturba el equilibrio entre las partes para defenderse. El accionante considera, que la importancia del debido proceso, es la de garantizar que en él, se asegure la justicia, la imparcialidad, la neutralidad y la búsqueda de la verdad entre las partes.

(c) Observa el actor, en tercer lugar, que el artículo acusado desconoce la Carta, por permitir que prevalezca lo formal sobre lo sustancial, “cuando debería imponerse el derecho sustantivo o real a la ritualidad (Art. 228 C.P)”. A su juicio, la ritualidad se prevé como “una orientación o camino para llegar a la obtención del derecho positivo”. Por ende, afirma que si bien los términos resultan importantes en las actuaciones entre el Estado y los particulares y viceversa, la prevalencia de la perención se hace evidente frente al derecho pretendido a

través del proceso, contraviniendo el deber del Estado de asegurar la efectividad del derecho sustantivo.

(d) Finalmente, afirma que la figura que se demanda en materia administrativa, fue abolida por completo del Código de Procedimiento Civil, - artículos 346 y 347 -, a través de la Ley 794 de 2003, dada la necesidad de actualizar ese procedimiento a las exigencias jurídicas actuales. De allí que para el demandante, la perención al ser anti-ética y ajena a los fines constitucionales, esté llamada a desaparecer también del proceso contencioso administrativo.

## I. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES.

### Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Fernando Gómez Mejía, actuando en representación del Ministro del Interior y de Justicia, solicita a esta Corporación que declare constitucional el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, por estimar que éste se encuentra ajustado a la Carta Política.

Para el interviniente, dos apartes del artículo acusado, - concretamente el relacionado con la no aplicación de la perención en los procesos en que sea demandante la Nación, una entidad territorial o descentralizada (inciso cuarto) y, el correspondiente al término de la perención desde la notificación del auto admisorio de la demanda al Ministerio Público (inciso primero) - , fueron expresiones declaradas exequibles por la Corte Constitucional mediante las sentencias C-043 de 2002 y C-123 de 20032, respectivamente.

Dado que en tales pronunciamientos se abordaron cargos semejantes a los ahora formulados, que en esta oportunidad se dirigen de manera general contra la figura de la perención en los procesos contencioso administrativos, para el interviniente se ha dado en este caso la existencia de cosa juzgada material. Por esta razón estima que la Corte Constitucional deberá declarar la exequibilidad general de la norma acusada. Las razones que presenta el interviniente para apoyar esta conclusión, son las siguientes:

(a) A juicio del Ministerio, en la sentencia C-043 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis) la Corte Constitucional consideró que la perención, consiste en la extinción del proceso causada por su paralización durante un término establecido en la ley, con ocasión de la inactividad del demandante, que ha transgredido el deber de efectuar su impulso. La terminación anticipada del proceso que se produce por tal razón, permite señalar la perención entre las formas anormales de terminación de los procesos, pero con identidad propia frente a las otras formas que contempla el ordenamiento jurídico, como son el desistimiento, la transacción, la conciliación, en cuanto involucran la voluntad de las partes, mientras que aquella resulta de un hecho ocasionado por el transcurso del tiempo, al que se le reconocen efectos jurídicos procesales.

Sobre la naturaleza jurídica de la perención, afirma que la Corte declaró que se identifican en el ámbito internacional, dos tendencias: una subjetiva, sustentada en la presunción de abandono del proceso y en la renuncia tácita a continuar con el mismo y, una objetiva,

sustentada en la necesidad de impedir la prolongación indefinida del proceso que conlleva la configuración de una sanción al responsable de la inactividad procesal. A su turno la jurisprudencia administrativa nacional, ha atribuido a la perención el carácter de mecanismo sancionatorio, aunque también ha sido considerado como un desistimiento tácito de la acción. Cualquiera que sea la posición al respecto lo cierto es que el efecto de la perención es uno solo, la extinción proceso.

Los procesos contencioso administrativos, - señala el interviniente -, se caracterizan por un fuerte impulso oficioso, es decir que la mayor parte de las actuaciones procesales están a cargo del juez y no de las partes. Por lo tanto, la posibilidad de decretar la perención sucede en muy pocas situaciones, pero permite alcanzar dos objetivos importantes: (1) evitar que el demandante incumpla las cargas procesales signadas para dar impulso al proceso, bajo el entendido de que se trata del mayor interesado en promover y mantener el curso normal del proceso, porque fue su voluntad iniciarlo, al ser el responsable de la activación del aparato judicial; y (2) permitir que se descongestionen los despachos judiciales, argumento que ha tenido pleno respaldo de la Corte Constitucional, quien frente a la finalidad de la perención en materia civil, “en criterio perfectamente aplicable a la perención administrativa”, dijo que sirve para “evitar la duración indefinida de esos juicios y sancionar al sujeto procesal negligente, que no ha cumplido con sus cargas procesales.<sup>3</sup>”

Sobre la afirmación del demandante, en el sentido de que es un imposible jurídico que se termine o extinga lo que aún no existe, - porque cuando aún no se ha dado la notificación del demandado no se ha dado inicio del proceso -, el Ministerio del Interior considera que con ello se desconoce que una providencia del Consejo de Estado, Sección Segunda<sup>4</sup> sostiene que “del contenido y alcance de la norma que se comenta, no se establece que para que haya operado el proceso sea necesario que se haya efectuado la notificación de la parte demandada y por ende, que se haya trabado la litis, pues la concepción de proceso es tomada por la norma en sentido lato, amén que según algunos procesalistas el proceso se inicia con la demanda, y distinguen entre lo que debe entenderse por proceso y por procedimiento, puesto que el primero comprende el conjunto de actos necesarios para la declaración o ejecución del derecho, mientras que el segundo comprende cada una de las fases o etapas que el proceso encierra.” A juicio del Ministerio, avalar la interpretación del demandante, de que en esos casos no hay proceso, permitiría que el análisis de constitucionalidad se centrara exclusivamente en la definición legal de lo que constituye o no proceso. En la disposición acusada, considera que es claro que el legislador tuvo en cuenta el concepto amplio y no el restringido de proceso.

Por lo tanto, para el Ministerio del Interior, el alcance y finalidad de la perención, sin duda alguna justifica su existencia para frenar la posibilidad de que los juicios se paralicen indefinidamente y se sancione a la parte negligente por incumplir con las cargas procesales que le corresponden, garantizando así que los procesos marchen en forma ágil y sin retrasos indebidos, en claro acatamiento de los principios de celeridad, economía, efectividad, y eficacia que informan nuestro ordenamiento procesal. No se vulnera entonces, ni el debido proceso, ni el acceso a la administración de justicia, ni el derecho de defensa de la parte afectada.

(b) En segundo lugar, recuerda el Ministerio del Interior, que en la sentencia C-123 de 2003

(M.P. Álvaro Tafur Gálvis), la Corte Constitucional abordó igualmente aspectos tales como la potestad del legislador para establecer los deberes, obligaciones y cargas para quienes instauran y participan en los procesos ante la jurisdicción del Estado, así como los efectos del incumplimiento de los mismos y la perención del proceso, como efecto del incumplimiento de cargas procesales. En esa providencia según afirma el Ministerio, la Corte no encontró que se hubiera vulnerado la Constitución por escoger como momento inicial para contar el término de perención el de la notificación al Ministerio Público del auto admisorio de la demanda, pues dado que esa notificación es la que corresponde a la administración judicial, objetivamente a partir de ella surgen los deberes de impulsión propios del demandante. Por ello, encontró la Corte ajustado a la Constitución el efecto señalado en la norma acusada.

Establecer como lo pretende el demandante que en el término de perención se cuente a partir de la notificación de la demanda, - no al Ministerio Público sino al demandado -, llevaría al resultado que él mismo pretende evitar, que es que el proceso quede indefinidamente a merced de la acción o inacción de quienes están llamados a ser parte del mismo.

Por las razones anteriores, solicita el Ministerio del Interior y de Justicia que se declare exequible la totalidad de la norma acusada por las razones expuestas, esto es el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, en los mismos términos de las sentencias C-043 de 2003 y C-123 de 2003 de la Corte Constitucional.

## I. INTERVENCIONES CIUDADANAS

### 1. Intervención del señor José Raimundo Suárez Medina

El señor José Raimundo Suárez Medina intervino en la causa de la referencia con el propósito de adherirse a la solicitud de la demanda, porque considera que la norma acusada vulnera los derechos al debido proceso y el derecho de defensa consagrados en la Carta.

Para el ciudadano, el artículo 148 del C.C.A., desconoce que el objetivo del proceso ante la jurisdicción administrativa es el de lograr, - mediante una serie de actos previamente ordenados por el legislador -, que se resuelvan de manera definitiva las pretensiones que en ejercicio del derecho de acción promueven los sujetos vinculados a un debate judicial.

Como el proceso sirve para resolver conflictos de intereses entre las partes, considera el ciudadano que el hecho de que aspectos meramente formales tengan la virtualidad de conducir a la extinción de la causa en su conjunto, implica una violación del derecho al acceso real a la administración de justicia y al debido proceso. Precisa, por ejemplo, que situaciones en las que la perención del proceso ocurre luego del paso del tiempo sin que se haya notificado a la parte demandada, - vgr. cuando la notificación se condiciona a que se cancelen los gastos del proceso<sup>5</sup> -, la perención ocurre sin que se haya trabado la litis, lo que demuestra la vulneración al debido proceso de las partes, porque aún no hay proceso propiamente dicho.

Concluye entonces el interviniente, que el artículo 148 del C.C.A., debe ser declarado

inconstitucional por esta Corporación, por controvertir los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Constitución.

## 2. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario, Facultad de Derecho, intervino a través de su Decano en el proceso de la referencia, con el fin de solicitar que se declare exequible la norma acusada, en los términos de las sentencia C-043 de 2002.

Para dicha Facultad, la disposición acusada, - en primer lugar -, ya ha sido examinada en su constitucionalidad en lo concerniente al principio de igualdad, por lo que frente a ese cargo debe operar la cosa juzgada constitucional conforme a la sentencia C-043 de 2002.

En segundo lugar, considera que aunque para el demandante se quebranta el debido proceso, el derecho de defensa y el acceso a la administración de justicia, al declararse la perención de un proceso sin haberse producido la notificación de la acción al demandado, lo cierto es que el proceso se inicia desde el momento de la demanda, ya que la acción es la que pone en movimiento el aparato judicial. Al respecto, cita el Auto del 16 de junio de 1995 proferido por la Sección Segunda del Consejo de Estado, con ponencia del Dr. Álvaro Lecompte Luna en el que se afirma que, “del contenido y alcance de la norma que se comenta no se establece que para que haya proceso es necesario que se haya efectuado la notificación del auto admisorio de la demanda de la parte demandada y, por ende, se haya trabado la litis, pues la concepción del proceso es tomado por la norma en sentido lato, amen que según algunos procesalistas el proceso inicia con la demanda”.

Por las razones expuestas, considera el interviniente que la norma debe ser declarada exequible.

## 3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El ciudadano Martín Bermúdez Muñoz, como miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, solicita que se declare exequible la norma acusada, salvo el cargo formulado contra el inciso cuarto del artículo 148 del C.C.A., por considerar que frente a él ha operado la cosa juzgada constitucional, en virtud de la sentencia C-043 de 2002.(M.P. Álvaro Tafur Gálvis).

Para el interviniente, la norma es exequible en consideración a los siguientes argumentos: (a) El poder legislativo cuenta con un amplio margen de configuración normativa para definir las reglas aplicables a los procesos judiciales, las cargas de las partes y las consecuencias derivadas del incumplimiento de dichas cargas, para lo cual simplemente debe respetar los límites precisados por la Constitución Política, relativos a las garantías procesales. (b) Las acusaciones relativas a que la perención es anti-ética y que debe ser abolida porque la figura fue eliminada en la jurisdicción ordinaria, en realidad no constituyen reproche de constitucionalidad a la norma y en virtud del principio de libertad de configuración normativa, por lo que deberán ser desestimados. (c) Ahora bien, la perención en los procesos contencioso administrativos no afecta el debido proceso ni impide el acceso a la administración de justicia, ni afecta la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, porque lo que hace es desarrollar el artículo 95 de la Carta, que dispone que el ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano implica a su vez, el cumplimiento de

responsabilidades. Entre ellas, la de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia.

En efecto, en opinión del interviniente, los demandantes al poner en funcionamiento la administración de justicia deben cumplir con la carga de darle impulso al proceso, y de esta manera contribuyen, a que los procesos se adelanten con celeridad. La perención está encaminada a garantizar que el demandante cumpla con esta carga procesal y establece, frente al incumplimiento, la consecuencia de la terminación anticipada del proceso. La perención entonces, desarrolla el principio de celeridad que se exige a la administración de justicia.

Además, constitucionalmente no hay norma que prohíba el establecimiento de la perención en los procesos contencioso administrativos, en opinión del interviniente. Así, la perención prevista en el artículo 148 del C.C.A sólo aplica para las demandas que se originan en el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, las acciones contractuales y las acciones de reparación directa, en las cuales se discuten pretensiones de contenido patrimonial en las que el demandante tiene el deber de presentar la demanda y darle el impulso procesal respectivo. En estos casos, el impulso del proceso no corresponde exclusivamente al juez, sino que la parte demandante tiene la carga de impulsar el proceso y probar los supuestos de hecho en los cuales se fundan sus pretensiones. Lo mismo ocurre con las acciones públicas, las cuáles están excluidas de la operancia de la perención, porque su fin exclusivo es la salvaguarda o mantenimiento del orden jurídico.

Haciendo una reseña expedita sobre la sentencia C-043 de 2002, el interviniente recuerda que frente al inciso cuarto del artículo 148 del C.C.A. ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Por lo que solicita que frente a esta parte de la norma acusada, esta Corporación declare la existencia de la cosa juzgada y declare la exequibilidad de la totalidad del artículo 148 del C.C.A.

4. Intervención de los ciudadanos Ramiro Bejarano Guzmán y Pablo Felipe Robledo del Castillo.

Para los ciudadanos Ramiro Bejarano Guzmán y Pablo Felipe Robledo del Castillo, el impulso del proceso contencioso administrativo y civil, corresponde al juez y no a las partes, por lo que no habiendo obstáculo insuperable para que el juez resuelva de mérito el proceso, no se entiende por qué puede decretarse la perención, sin que se solucione la controversia.

De este modo, para lo intervinientes, en los procesos en que opera la perención jamás existe una solución de fondo o material a la controversia puesta en conocimiento de los jueces, lo que dista mucho del objetivo propuesto por los principios constitucionales del acceso a la administración de justicia y de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal. Desde esta perspectiva, la perención no puede ser considerada como una figura idónea para administrar justicia, porque implica en sí misma un contrasentido frente a la justicia. Para fundar esta opinión, citan la motivación que tuvo el legislador para eliminar la perención de los artículos 346 y 347 del Código de Procedimiento Civil, que finalmente dio lugar a la Ley 794 de 2004.<sup>6</sup>

Igualmente afirman que la providencia C-874 de 20037 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra),

en la que se examinó precisamente la supresión de la perención en materia civil, esta Corporación afirmó que “la eliminación de la figura [de la perención] asegura en mejor manera que el proceso llegará a su fin natural, esto es a la decisión del asunto mediante un fallo que resuelve en el fondo el asunto, cosa que el decreto de perención no logra en ninguna circunstancia”.

Por todas estas razones, consideran que efectivamente el artículo 148 del C.C.A., viola los artículos 2, 228 y 229 de la Carta, por lo que a su juicio, la norma debe ser declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

## VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, en el concepto No 4187 del 9 de octubre de 2006, solicita que se declare executable el artículo 148 del C.C.A, por estimar que la norma acusada no es contraria a la Carta.

Para precisar estas consideraciones, el director del Ministerio Público inicia su análisis explicando que sobre el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, la Corte Constitucional se pronunció en las sentencias C-043 de 2002 y C-123 de 2003, en las que se estudiaron las expresiones “Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada” y “al Ministerio Público en su caso”, respectivamente. Por consiguiente, colige la Procuraduría, que frente a ellas no se puede pronunciar esta Corporación porque ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

En lo concerniente a la figura procesal de la perención, el Ministerio Público explica que ella tiene lugar como forma de terminación anticipada del proceso, cuando a petición de parte o de oficio se declara, debido a que el demandante no ha impulsado el proceso por más de seis (6) meses.

Explica que en materia administrativa la figura tiene lugar, cuando: (a) se produce inactividad del proceso en la secretaría por el término de seis meses; (b) cuando esa inactividad es imputable al particular demandante; (c) cuando la inactividad es por causa distinta al decreto de suspensión del proceso emitido por un juez; (d) cuando el proceso se encuentra cursando la primera o única instancia; (e) cuando se ha dado solicitud de la parte demandada o decreto del juez declarando la perención del proceso; (f) que se haya notificado el auto admisorio de la demanda por lo menos al Ministerio Público, y (g) que no se trate de un proceso de simple nulidad. Tampoco opera respecto de aquellos casos en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada.

Para el Procurador, el fundamento de la figura se relaciona con razones de economía procesal y celeridad, a fin de evitar la duración indefinida de los procesos y evitar que el demandante negligente e incumplido respecto de sus cargas procesales, obstaculice la administración de justicia en detrimento del interés general. Por ende el legislador, siempre y cuando respete los principios y valores constitucionales y se ciña a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, tiene amplias facultades para regular aspectos del procedimiento administrativo.

Estima además el Ministerio Público, que la potestad del legislador para configurar los

procedimientos judiciales le permite regular los diferentes trámites judiciales, y establecer en ellos deberes y obligaciones a las partes, que pueden dar como consecuencia, la perención del proceso.

Por consiguiente, concluye el señor Procurador que los cargos dirigidos contra el artículo 148 del C.C.A. no deben prosperar, porque: (a) La norma acusada no es incompatible con el artículo 229 de la Carta, dado que la perención opera respecto de quien ha hecho uso de las acciones contenciosas, es decir, quien ha podido presentar sus peticiones ante el juez contencioso administrativo. Además, la perención recae sobre el proceso, que se extingue, y no así sobre el derecho sustancial, por lo que en el evento en que no haya caducado la acción, el actor puede iniciar nuevamente la demanda. (b) La perención no viola, así mismo, los derechos al debido proceso y defensa, toda vez que el proceso se inicia con la presentación de la demanda, y quien se somete a él, debe soportar las cargas que en él se generan. La inactividad de una de las partes se traduce en soportar las consecuencias del descuido, máxime si es la que ha puesto en funcionamiento el aparato judicial. (c) Tampoco es cierto que prevalece lo formal sobre lo sustancial con la perención contencioso administrativa, porque tal principio no implica que no puedan coexistir las normas sustantivas y procesales, menos aún cuando la terminación del proceso tiene su causa en una norma formal, que permite la sanción al demandante negligente.

Ahora bien, en relación directa con las acusaciones del actor dirigidas a afirmar que la figura de la perención fue abolida en el derecho civil y no así en el administrativo, concluye el Ministerio Público que si bien la perención civil fue retirada del ordenamiento por el legislador en su momento, fue sometida en varias oportunidades al estudio de la Corte Constitucional, con resultados afirmativos, por lo que en sentido estricto, la figura no es inconstitucional.

En consecuencia, a juicio del Ministerio Público tal figura procesal es plenamente compatible con el artículo 95-7 de la Carta, que señala como buen deber de la persona y del ciudadano, colaborar con la justicia.

Concluye entonces el Procurador, que la Corte debe declarar la exequibilidad del artículo 148 del Código Contencioso Administrativo por los cargos analizados, salvo las expresiones “tampoco en los que sean demandantes la nación, una entidad territorial o un descentralizada” y “al Ministerio Público en su caso” que fueron declaradas exequibles por esta Corporación, en las sentencias C-043 de 2002 y C-123 de 2003, respectivamente.

## VII. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

1.1. En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Carta, el artículo 43 de la Ley 270 de 1996 y el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la demanda de la referencia.

### 2. Consideraciones previas

2.1. Existencia de la figura de la cosa juzgada constitucional, respecto de algunas

expresiones contenidas en el artículo 148 del C.C.A.

2.1.1. Antes de iniciar el análisis de fondo y emitir un pronunciamiento sobre los cargos de la demanda, es necesario para esta Corporación establecer si ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional previsto en el artículo 243 de la Carta en lo concerniente a las expresiones “tampoco en los que sean demandantes la nación, una entidad territorial o un descentralizada” y “al Ministerio Público en su caso”, contenidas en el artículo 148 del C.C.A., que fueron declaradas exequibles por esta Corporación en las sentencias C-043 de 2002 y C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis) respectivamente.

2.1.2. En efecto, como lo precisa el Procurador General de la Nación y lo consideró previamente la Corte Constitucional en el Auto del 25 de agosto de 2006 en el que se admitió el proceso de la referencia pero se rechazó el cargo dirigido contra el artículo 13 de la Carta, existe claramente cosa juzgada constitucional en esta oportunidad frente a la expresión “tampoco en los que sean demandantes la nación, una entidad territorial o un descentralizada”, contenida en el inciso cuarto del artículo 148 del C.C.A.

Esa la locución fue analizada previamente por esta Corporación en la sentencia C-043 de 2002 (M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis) por los mismos cargos que el actor presenta en esta oportunidad, relacionados con el derecho a la igualdad, por lo que frente a ellos, ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. El demandante, de hecho, afirmó en la actuación procesal que se estudia, que el artículo 148 del C.C.A., “romp[ía] con el principio universal a la igualdad y de justicia, ya que tanto personas naturales como jurídicas debemos recibir de la administración de justicia un trato igual sin que medie discriminación alguna”.

Sobre este punto precisamente se pronunció previamente la sentencia C-043 de 2002 (M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis), al estudiar la expresión, “tampoco en los que sean demandantes la nación, una entidad territorial o un descentralizada”, que fue acusada de controvertir los artículos 13 y 209 superiores, al permitir una ilegítima discriminación procesal en favor de la nación y demás entidades públicas y en detrimento de los demás sujetos procesales, en la medida en que a los primeros no les aplica la figura de la perención, mientras que a los demás sujetos procesales sí. Esta Corporación llegó a la conclusión en esa ocasión, que la expresión señalada no era contraria a la Constitución Política, porque el privilegio consagrado para la Nación, las entidades territoriales o las descentralizadas, - esto es el de que no opere la perención para ellas -, estaba fundado en (1) la utilidad y necesidad de esa expresión para la defensa del patrimonio público que puede resultar afectado con la conducta descuidada de los representantes judiciales del Estado o con la ausencia de suspensión de la caducidad en ciertas situaciones, y (2) porque causaba una afectación mínima a los principios de eficacia y celeridad que deben regir las actuaciones de los agentes del Estado en materia judicial. Dijo la sentencia que se cita, sobre este aspecto, lo siguiente:

“La Corte estima que la prerrogativa procesal establecida en el artículo 148 del C.C.A. a favor de las entidades públicas es útil y necesaria, lo cual se explica en el hecho de que con ella se impide que las entidades públicas mencionadas sufran un deterioro en sus recursos por causa ajena a su voluntad.

“En criterio de la Corte la improcedencia de la perención del proceso para la Nación, entidades territoriales o entidades descentralizadas según la clasificación que establezca la

ley, no constituye una medida desproporcionada al fin que persigue; por el contrario, se erige en una manera de hacer efectiva la protección del patrimonio público de esas entidades causando en grado mínimo afectación de otros principios e intereses constitucionalmente reconocidos, como los principios de eficacia y celeridad que deben regir las actuaciones de los agentes del Estado en materia judiciales. (Las subrayas fuera del original).

En la parte resolutive de la sentencia C-043 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis) esta Corporación decidió entonces:

“Declarar EXEQUIBLE la expresión “Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada.”, contenida en el artículo 148 del C.C.A., por los cargos analizados en esta providencia.

En conclusión, ya que algunos de los cargos dirigidos por el actor en esta demanda pretendían controvertir un aspecto constitucional ya estudiado por esta Corporación en la sentencia C-043 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis) relacionado con el derecho a la igualdad, el Magistrado Sustanciador procedió a rechazar el cargo por violación del artículo 13 de la Constitución en contra de la norma acusada, en el Auto del 25 de agosto de 2006. Frente a la expresión “Tampoco en los que sean demandantes la Nación, una entidad territorial o una descentralizada” operó entonces el fenómeno de la cosa juzgada absoluta de acuerdo a la sentencia C-043 de 2002 (M.P. Dr. Álvaro Tafur Galvis) y así se afirmó en la providencia del 25 de agosto de 2006, por lo que esta Corporación no se pronunciará sobre ese cargo, por haber sido rechazado su estudio constitucional en esa oportunidad.

2.1.3. Por otra parte, resaltan los intervinientes, que ha operado igualmente la cosa juzgada absoluta frente a la expresión, “al Ministerio Público en su caso”, que se encuentra en el inciso primero del artículo 148 del C.C.A., en la medida en que esa frase fue declarada exequible en la sentencia C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), por algunos de los mismos cargos por los que se acusa la totalidad del artículo 148 del C.C.A. en esta ocasión.

En tal providencia, el actor atribuyó a la expresión enunciada la potestad de vulnerar los artículos 29, 113, 229 y 277, numeral 7º, de la Constitución, al permitir que el término establecido en dicha norma para la declaración de la perención del proceso en lo contencioso administrativo, pudiera ser contado desde el momento mismo de la notificación del auto admisorio al Ministerio Público y no desde la notificación del demandado. El actor en esa ocasión, consideró que con ello, (1) se desconocía que el auto admisorio de la demanda en el proceso contencioso administrativo también debía ser notificado a la entidad acusada, pues sólo así se trababa la relación jurídico procesal que daba inicio a la litis. A su vez, alegó el actor en esa oportunidad, que la expresión acusada (2) violaba los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, porque permitía la terminación de un proceso sin que éste hubiera comenzado; (3) vulneraba el numeral 7º del artículo 277 de la Constitución porque confundía la potestad del Ministerio Público de intervenir en los procesos judiciales y administrativos para defender el orden jurídico, con la condición de parte en el proceso administrativo y (4) transgredía el principio de separación de las ramas del poder público.

La sentencia C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) concluyó frente a tales cargos, lo siguiente:

“[N]o vulnera la Constitución el que la ley haya escogido como momento inicial para contar el término de perención, el de la notificación al Ministerio público del auto admisorio de la demanda, pues es a partir de dicha notificación (que corresponde a la organización judicial sin que para ello intervenga el demandante, a menos que éste haya incurrido en omisiones que imposibiliten dicha notificación) cuando surgen deberes de impulsión propios del demandante; por ello, encuentra la Corte ajustado a la Constitución el efecto señalado en la norma acusada.

“En fin, como ha señalado la vista fiscal, la expresión demandada no vulnera el derecho de las personas a acceder a la justicia, porque la perención opera respecto de quien ya ha hecho uso de las acciones contenciosas y, en el evento en que no haya operado la caducidad de la acción, el actor puede intentar nuevamente la demanda.

“Como fundamento del cargo por violación al artículo 29 de la Constitución el demandante afirma que no puede darse por terminado un proceso que no ha empezado porque este sólo comienza cuando se notifica al demandado.

No obstante, como destacan algunos de los intervinientes y el Ministerio público, en el ámbito del juicio de constitucionalidad debe observarse que desde el momento mismo de la presentación de la demanda pueden surgir deberes, obligaciones y cargas procesales que han de ser satisfechas directamente por el demandante, precisamente encaminadas a que ulteriormente pueda participar efectivamente la entidad pública que en su demanda indique el demandante. Esperar a que se notifique a la entidad demandada, abstracción hecha de la conducta que al efecto observe el demandante, frente a las cargas de impulsión que le haya impuesto la ley, para que la perención opere, es dejar el efecto de la conducta en manos de quien debe precisamente observarla o cumplirla. Por ello no encuentra la Corte que la disposición acusada resulte violatoria del artículo 29 de la Constitución, en los términos que pretende el demandante.

“Ahora bien, la intervención del Ministerio Público con las específicas finalidades que señala la propia Constitución no se confunde ni sustituye la participación que en los procesos ante la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo deben cumplir las entidades públicas por cuya actuación o con ocasión de ésta se genera el proceso por virtud de demanda de quien se considera jurídicamente agraviado. Mientras que la entidad pública comparecerá al proceso, una vez notificada en debida forma, en defensa de sus actos y actuaciones, el Ministerio Público lo hará siempre en función de garante del orden jurídico o en defensa del patrimonio público y de los derechos y garantías de los ciudadanos. Por ello, no se pueden confundir las dos actividades procesales ni entender que basta notificar sea al ministerio público o a la entidad pública. Debe notificarse tanto al Ministerio Público como a la entidad pública.

En su parte resolutive, la sentencia C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis) concluyó con fundamento en los argumentos anteriores, que era pertinente:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, las expresiones “al Ministerio público, en su caso”, contenidas en el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo.

2.1.4. Las razones anteriores le permiten concluir a esta Corporación que en el caso de la referencia ha operado efectivamente, - como lo afirman algunos de los intervinientes y el

Ministerio Público -, la figura de la cosa juzgada constitucional en lo concerniente a la expresión “al Ministerio Público en su caso” contenida en el artículo 148 del C.C.A., dado que los cargos dirigidos en esta oportunidad de manera genérica contra el artículo acusado (Art. 29 y 228 y 229 C.P.) recaen efectivamente sobre la expresión enunciada, cuya constitucionalidad ya había sido analizada por las mismas razones en la sentencia que se reseña. En consideración a lo anterior, esta Corporación, frente a la expresión “al Ministerio Público en su caso”, se “estará a lo resuelto” en la providencia C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

2.1.5. Por otra parte, en la medida en que el cargo presentado en esta oportunidad por el ciudadano demandante en contra del artículo 148 del C.C.A. y en relación con el artículo 29 de la Carta, se concentra en el argumento de que la perención no puede proceder antes de que se consolide el proceso, es decir, sólo hasta cuando se trabe la litis con la notificación del demandado y no con anterioridad, esta Corporación se estará también a lo resuelto frente a este cargo en la sentencia C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), en la medida en que en esa providencia ya se analizó tal acusación constitucional.

En efecto, la posibilidad de que la perención sin notificación del demandado ocurra en los términos del artículo 148 del C.C.A., es un hecho que puede darse generalmente luego de que se cumplan los seis meses que prescribe la norma para el efecto, que se contarían en tal caso, a partir de la notificación al Ministerio Público. Ese tema, al igual que el cargo de violación al artículo 29 de la Carta bajo el supuesto de que sin la notificación del demandado no hay proceso, se estudió a plenitud en la sentencia C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), ya que al revisar constitucionalmente la expresión “al Ministerio Público en su caso” en esa providencia, se estudió la crítica del actor en su momento sobre cómo la notificación a ese Ministerio no era suficiente para considerar que se encontraba efectivamente trabada la litis, dado que la Procuraduría era un interviniente y no una parte procesal y cómo sin la notificación al demandado no había proceso. Sobre estas consideraciones la providencia que se cita, dijo lo siguiente:

“Como fundamento del cargo por violación al artículo 29 de la Constitución el demandante afirma que no puede darse por terminado un proceso que no ha empezado porque este sólo comienza cuando se notifica al demandado.

No obstante, como destacan algunos de los intervinientes y el Ministerio público, en el ámbito del juicio de constitucionalidad desde el momento mismo de la presentación de la demanda pueden surgir deberes, obligaciones y cargas procesales que han de ser satisfechas directamente por el demandante, precisamente encaminadas a que ulteriormente pueda participar efectivamente la entidad pública que en su demanda indique el demandante. Esperar a que se notifique a la entidad demandada, abstracción hecha de la conducta que al efecto observe el demandante, frente a las cargas de impulsión que le haya impuesto la ley, para que la perención opere, es dejar el efecto de la conducta en manos de quien debe precisamente observarla o cumplirla. Por ello no encuentra la Corte que la disposición acusada resulte violatoria del artículo 29 de la Constitución, en los términos que pretende el demandante”.

En este sentido, cuando la Corte Constitucional restringe el alcance de la cosa juzgada en

una sentencia al cargo o problema estudiado, es claro que esa limitación hace referencia al asunto materialmente debatido<sup>9</sup>. Por ende, las diferencias formales de énfasis que quiso darle el demandante en esta oportunidad al cargo, - haciendo hincapié en la carga procesal de pagar los gastos de notificación -, no desvirtúa el hecho de que la acusación se dirigió concretamente a alegar que la falta de notificación al demandado para decretar la perención, se considera extraño al debido proceso, por no existir litis. Por ende, frente a ese cargo ha operado ciertamente la cosa juzgada constitucional, por haber sido resuelto previamente por esta Corporación. Por consiguiente, la Corte Constitucional se estará a lo resuelto frente a él, en la sentencia C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), en esta providencia.

2.2. Ausencia de cosa juzgada constitucional respecto de los demás apartes del artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, en lo concerniente a los cargos relacionados con los artículos 2, 228 y 229 de la Carta.

2.2.1. Si bien en el presente caso ha operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional<sup>10</sup> por las razones expuestas, en relación con las expresiones “tampoco en los que sean demandantes la nación, una entidad territorial o un descentralizada” y “al Ministerio Público en su caso”, contenidas en los incisos cuarto y primero del artículo 148 acusado, al igual que frente al cargo relacionado con el debido proceso (art. 29 C.P.) por inexistencia de litis ante la perención procesal sin que se notifique al demandado, esta Corporación considera que el fenómeno jurídico de la cosa juzgada no puede hacerse extensivo de manera automática al resto del artículo 148 del C.C.A., como lo afirma alguno de los intervinientes.

El hecho de que la Corte Constitucional se hubiese pronunciado respecto de la figura de la perención procesal en tales providencias, no implica necesariamente la existencia de una cosa juzgada constitucional con respecto a la totalidad del artículo 148 de la C.C.A. por tales razones; aunque no se descarta que esas afirmaciones pueden contribuir a las reflexiones constitucionales que ocupan a la Sala en estos momentos.

2.2.2. Sobre este particular, recuerda esta Corporación que dado que la Corte Constitucional puede modular el efecto de sus propios fallos, la cosa juzgada constitucional puede verse limitada a ciertos cargos o a ciertos contenidos normativos específicos, de acuerdo al análisis de constitucionalidad que haga en su momento esta Corporación.

De hecho, la jurisprudencia ha consolidado una serie de categorías conceptuales<sup>11</sup> que delimitan el alcance de la cosa juzgada, con el propósito de garantizar tanto la seguridad jurídica que ofrece esa figura procesal, como el derecho de los ciudadanos a que puedan acceder a las acciones públicas de constitucionalidad y logren una decisión de fondo sobre sus pretensiones constitucionales. Como la cosa juzgada impide un nuevo análisis sobre aspectos en los que la Corte ya ha realizado un pronunciamiento de fondo anterior, la modulación de sentencias permite limitar la operancia de la cosa juzgada al análisis de los cargos específicos de constitucionalidad que realice la Corte en cada caso.

En ese orden de ideas, cuando se demanda una disposición que ya ha sido juzgada por la Corte anteriormente, el parámetro para determinar el alcance de la cosa juzgada resulta ser la sentencia constitucional previa. De esta manera, el ámbito de la cosa juzgada que se

analice, - absoluta, relativa, etc.-, resultará ser precisamente el fijado por la propia Corporación en la sentencia o sentencias que antecedan al nuevo análisis constitucional.

2.2.3. En la situación que ocupa a la Corte Constitucional en esta oportunidad, las sentencias C-043 de 2002 y C-123 de 2003 (M.P. Dr. Álvaro Tafur Gálvis), limitaron los efectos de la cosa juzgada frente al artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, en la medida en que expresamente fijaron en su parte resolutive límites al alcance del fallo constitucional, circunscribiéndolo tanto a los cargos estudiados en esa ocasión, como a las expresiones allí acusadas. Ninguna de las dos providencias, realizó unidad normativa<sup>12</sup> un estudio constitucional de la totalidad del artículo 148 del C.C.A. que en esta oportunidad se demanda, lo que permite concluir que las expresiones estudiadas pudieron ser revisadas por la Corte con independencia de la exequibilidad de la figura de la perención en sí misma considerada <sup>13</sup>, que es la figura que hoy se acusa.

Así, aunque las locuciones estudiadas en tales providencias guardan íntima relación con la disposición demandada en su conjunto, lo cierto es que el resto del contenido normativo del artículo 148 del C.C.A. no ha sido objeto de estudio constitucional de fondo.

Por lo tanto, no existe cosa juzgada,<sup>14</sup> frente a la totalidad del artículo 148 del C.C.A., como lo afirma el Ministerio del Interior en este caso, dado que los pronunciamientos constitucionales que se dieron en ambas oportunidades no cubrieron la integralidad del artículo demandado ni se refirieron expresamente a la constitucionalidad o no de la figura de la perención en el proceso contencioso administrativo, sino a elementos constitutivos de esta figura (vgr. el conteo del término para su tasación desde la notificación al Ministerio Público) o su aplicación a ciertos sujetos procesales (vgr. privilegios para la Nación y otras entidades). El estudio realizado en tales providencias, en el que se describen aspectos concretos de la perención administrativa, no extendió su ratio decidendi al análisis global de la perención, en la medida en que ellas se circunscribieron a los cargos concretos derivados de la demanda en cada caso.

Así, al no existir un pronunciamiento de fondo relativo a la totalidad del artículo acusado,<sup>15</sup> la Corte Constitucional debe adelantar el estudio de constitucionalidad de los aspectos normativos del artículo 148 del C.C.A. no analizados constitucionalmente con anterioridad y que fueron acusados en esta oportunidad de vulnerar los artículos 2, 228 y 229 de la Carta, tal y como lo solicitaron tanto los intervinientes como el Ministerio Público en este proceso. Un pronunciamiento posterior relacionado con lo no juzgado en otras providencias, asegura la supremacía e integridad de la Constitución de manera plena y efectiva, al permitir el control de constitucionalidad frente a disposiciones que no gozan expresamente de un pronunciamiento constitucional.<sup>16</sup> Lo anterior, da seguridad jurídica, sin desconocer que las providencias anteriores sobre el tema, pueden ser precedentes relevantes para un análisis constitucional.

La Corte Constitucional ha ratificado esta posición en otras oportunidades, como en la sentencia C-397 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) al concluir que:

“[L]a cosa juzgada constitucional, plasmada en el artículo 243 de la Constitución Política, no puede cobijar determinaciones de la Corte carentes de toda motivación, menos todavía si ellas recaen sobre normas no demandadas y respecto de las cuales no se ha configurado, por

su propia decisión, unidad normativa, (...) en aquellos puntos que no fueron objeto de demanda ni de proceso, que en ningún momento fueron debatidos y en los cuales el Procurador General de la Nación no tuvo oportunidad de emitir concepto, ni los ciudadanos de impugnar o defender su constitucionalidad”.

2.2.4. Por consiguiente, de acuerdo con lo señalado, esta Corporación iniciará su examen constitucional del artículo 148 del C.C.A, - con excepción, como se dijo, de la expresión “al Ministerio Público en su caso” -, tomando en consideración los siguientes elementos: (a) la presentación de los cargos y del problema jurídico; (b) la competencia del legislador en la configuración de figuras procesales como la de la perención; (c) las características de esa figura procesal en materia contencioso administrativa y (d) finalmente, el estudio de constitucionalidad en concreto, con respecto a los cargos presentados por el demandante.

### 3. Los cargos de la demanda y el problema jurídico

3.1. El artículo 148 del C.C.A. consagra la figura de la perención en materia contencioso administrativa. Para el demandante, esta figura en términos generales, y con fundamento en los cargos objeto de análisis: (i) desconoce los artículos 2 y 229 de la Carta porque atenta contra el acceso a la administración de justicia y contra la efectividad de derechos consagrados en la Constitución, al impedir que se resuelvan de fondo los conflictos que involucran intereses enfrentados entre los ciudadanos y el Estado; (ii) permite que prevalezca lo formal sobre lo sustancial, (Art. 228 C.P) ya que la figura autoriza que el derecho sustantivo que se pretende reclamar ceda o no se satisfaga, frente a consideraciones meramente procesales, con lo que se desconocen los fines constitucionales dirigidos a garantizar la efectividad de los derechos de los asociados; y finalmente, (iii) es una figura ya eliminada del proceso civil por el legislador, razón que justifica según el actor que se actualice el proceso administrativo y que se ajuste a las exigencias jurídicas actuales tendientes a que se cumplan los fines constitucionales predichos.

3.2. Para la mayoría de los intervinientes y para el Ministerio Público, la Corte Constitucional debe declarar exequible el artículo 148 del Código Contencioso Administrativo, salvo la expresión indicada, debido a que (i) es competencia del legislador definir las características de los diversos procesos judiciales incluyendo sus cargas procesales y sus diferentes etapas, en virtud del principio de libertad de configuración normativa que tiene esa rama del poder público. (ii) La figura de la perención encuentra su razón de ser en el deber de asegurar la celeridad y eficiencia de la justicia, a fin de evitar una duración indefinida de los procesos que obstaculice la acción judicial en detrimento del interés general. (iii) Es una figura, que al no estar proscrita por la Carta, consagra una carga procesal para el demandante que él debe considerar, so pena de soportar la consecuencia de su descuido, que no es otra que la terminación anticipada del proceso; lo que no le impide que vuelva a presentar la acción, si ésta no ha caducado. (iv) No es cierto entonces que prevalezca lo formal sobre lo sustancial, porque tal carga es resultado del deber del demandante de colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia en los términos del artículo 95 C.P. Por ende, al coexistir normas sustantivas y procesales dentro del procedimiento, la exigencia impuesta al demandante en caso de incumplimiento, implica una sanción que conlleva para él ese resultado. (v) Por último, consideran que las afirmaciones del actor en relación con la desaparición de la figura desde la perspectiva civil, no es un cargo efectivo contra la norma

administrativa, dada la libertad de configuración del legislador y la reiterada jurisprudencia constitucional que se ha pronunciado previamente sobre la figura civil, avalando su constitucionalidad.

3.3. Otros intervinientes, por el contrario, consideran que la norma acusada debe ser declarada inexecutable por violar los artículos 2, 29, 228 y 229 de la Carta, en la medida en que, (i) corresponde al juez y no a las partes impulsar el proceso. De manera tal que, no habiendo obstáculo insuperable para que el juez lo haga, no se entiende por qué puede decretarse la perención sin que se resuelva la controversia. (ii) En los procesos en que opera la perención, jamás existe una solución de fondo o material a la controversia puesta en conocimiento de los jueces, por lo que la perención no puede ser considerada como una figura idónea para administrar justicia, sino un contrasentido frente a la justicia, y (iii) la Corte debe acoger lo dicho en la sentencia C-874 de 200317 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), dado que en ella se consideró que la ausencia de perención en el caso civil, asegura que el proceso llegue a su fin natural y a una decisión de fondo en el asunto.

3.4. En atención a los cargos enunciados y a los aportes de los intervinientes y del Ministerio Público, debe hacerse esta Corporación la siguiente pregunta constitucional:

¿La figura procesal de la perención en materia contencioso administrativa, consagrada en el artículo 148 del C.C.A., al involucrar una terminación anticipada del proceso sin que se resuelvan de fondo las controversias que se susciten ante esa jurisdicción, viola los artículos 2, 228 y 229 de la Carta, por vulnerar el derecho al acceso a la justicia, la supremacía de lo sustancial sobre lo formal y la garantía de efectividad de los derechos constitucionales, especialmente cuando no hay obstáculos insuperables para que el juez contencioso administrativo sea quien impulse la litis y la resuelva?

3.5. Entra pues la Corte a analizar las implicaciones de los cargos enunciados, partiendo de manera inicial con una reflexión sobre la potestad de configuración del legislador en materia procesal, para luego evaluar el impacto de la figura de la perención respecto de los derechos al acceso a la administración de justicia y a la prevalencia del derecho formal sobre el sustancial. La Corte determinará con fundamento en estas consideraciones, si las atribuciones del legislador en relación con el artículo 148 del C.C.A., han sido razonables, proporcionadas y respetuosas de los derechos constitucionales descritos, y responderá en consecuencia, la pregunta constitucional enunciada.

4. La potestad de configuración del legislador en materia procesal es amplia, pero no ilimitada.

4.1. El legislador se encuentra revestido de facultades constitucionales que le permiten definir y disciplinar las formas propias cada juicio, es decir, las “reglas señaladas en la ley, que según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las distintas instancias judiciales o administrativas”.<sup>18</sup>

En virtud de tales atribuciones, el legislador puede establecer libremente las etapas, características, términos y demás elementos que integran los diversos procedimientos judiciales, frente a los que tiene libertad de configuración legal.<sup>19</sup>

La cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1 y 2 del artículo 150 del Estatuto Superior, le confieren al legislador tal facultad,<sup>20</sup> que debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos,<sup>21</sup> y los principios de razonabilidad,<sup>22</sup> proporcionalidad<sup>23</sup> y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias.

4.2. Frente a tales facultades legislativas, en lo concerniente a su legitimidad y sus límites, ha sostenido esta Corporación que:

“[E]l legislador, autorizado por el artículo 150, numerales 1o. y 2o., de la Constitución Política, cuenta con una amplia facultad discrecional para instituir las formas, con base en las cuales se ventilarán las diferentes controversias jurídicas que surjan entre las personas.<sup>24</sup>

Sin embargo, esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial<sup>25</sup> en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria.

De ahí que la Corte haya señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en la medida de su proporcionalidad y razonabilidad “pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto<sup>26</sup>”<sup>27</sup>

4.3. Recordadas brevemente las atribuciones del legislador en materia de configuración legal de los procesos, pasa esta Corporación a determinar si el artículo 148 del C.C.A. fue establecido por el legislador conforme a los principios y derechos consagrados en la Carta y a los límites establecidos en ella. Para el efecto es necesario aludir al alcance de los derechos protegidos constitucionalmente en relación con los cargos de la demanda, y verificar si la acusación por violación del acceso a la administración de justicia o la afectación de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, ha de prosperar.

5. El acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial sobre la forma.

5.1. El acceso a la administración de justicia es un derecho de carácter fundamental, que al ser integrado al núcleo esencial del derecho al debido proceso,<sup>28</sup> implica para quien tiene un conflicto o un debate jurídico, la posibilidad de llevar su causa ante un juez de la República, con el propósito de que su controversia sea resuelta de manera definitiva.<sup>29</sup> Tal posibilidad permite a las personas solicitar ante los jueces competentes “la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley” <sup>30</sup> y resolver efectivamente sus disputas, sea a través de la jurisdicción propiamente dicha o incluso a través de los mecanismos diseñados por el legislador para la resolución alternativa de

conflictos.<sup>31</sup>

En ese orden de ideas, se entiende que el acceso a la administración de justicia es un derecho de configuración igualmente legal, en la medida en que es el legislador quien determina los mecanismos de acceso, los procedimientos y las particularidades propias de cada proceso judicial.<sup>32</sup> Con todo, es un derecho que no cumple su finalidad simplemente con la consagración legal y formal de recursos y procedimientos, sino que requiere que éstos resulten realmente idóneos<sup>33</sup> y eficaces.<sup>34</sup>

Sobre este particular, la sentencia C-426 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, en referencia al alcance y contenido de este derecho, señaló lo siguiente:

“(…) el acceso a la administración de justicia se define también como un derecho medular, de contenido múltiple o complejo, cuyo marco jurídico de aplicación compromete, en un orden lógico: (i) el derecho de acción o de promoción de la actividad jurisdiccional, el cual se concreta en la posibilidad que tiene todo sujeto de ser parte en un proceso y de utilizar los instrumentos que allí se proporcionan para plantear sus pretensiones al Estado, sea en defensa del orden jurídico o de sus intereses particulares; (ii) el derecho a que la promoción de la actividad jurisdiccional concluya con una decisión de fondo en torno a las pretensiones que han sido planteadas; (iii) el derecho a que existan procedimientos adecuados, idóneos y efectivos para la definición de las pretensiones y excepciones debatidas; (iv) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable, sin dilaciones injustificadas y con observancia de las garantías propias del debido proceso, y, entre otros, (v) el derecho a que subsistan en el orden jurídico una gama amplia y suficiente de mecanismos judiciales - acciones y recursos- para la efectiva resolución de los conflictos”.<sup>35</sup>

5.2. El acceso a la justicia, en consecuencia, no puede ser concebido como un derecho simplemente enunciativo o formal, sino que requiere que de él se predique en cada proceso su efectividad, con miras a asegurar la tutela judicial efectiva y los derechos materiales invocados por el actor. En la sentencia C-037 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, esta Corporación señaló sobre ese aspecto que:

“El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley. Sin embargo, la función en comento no se entiende concluida con la simple solicitud o el planteamiento de las pretensiones procesales ante las respectivas instancias judiciales; por el contrario, el acceso a la administración de justicia debe ser efectivo, lo cual se logra cuando, dentro de determinadas circunstancias y con arreglo a la ley, el juez garantiza una igualdad a las partes, analiza las pruebas, llega a un libre convencimiento, aplica la Constitución y la ley y, si es el caso, proclama la vigencia y la realización de los derechos amenazados o vulnerados.<sup>36</sup> Es dentro de este marco que la Corte Constitucional no ha vacilado en calificar el derecho al que hace alusión la norma que se revisa -que está contenido en los artículos 29 y 229 de la Carta Política- como uno de los derechos fundamentales,<sup>37</sup> susceptible de protección jurídica inmediata a través de mecanismos como la acción de tutela prevista en el artículo 86 superior”.

Por consiguiente, el acceso a la justicia y los procedimientos que lo desarrollan, deben “cumplirse a partir de un criterio de interpretación sistemática, que obligue al operador a fijar

su alcance consultando los principios, derechos y garantías que consagra la Constitución Política, los cuales, como es sabido, constituyen a su vez la base o punto de partida de todo el ordenamiento jurídico”.<sup>38</sup>

En este punto resulta entonces relevante, la referencia consagrada en el artículo 228 de la Carta, sobre la prevalencia del derecho sustancial sobre la forma, en la medida en que la interpretación que se haga de las normas procesales que consolidan el acceso a la justicia, en virtud de este principio, debe entenderse “en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley”.<sup>39</sup>

5.3. El derecho al acceso a la administración de justicia, sin embargo, no es un derecho absoluto e ilimitado. Es más, el legislador tiene la potestad para imponerle limitaciones, siempre y cuando consulte para el efecto, los principios y derechos consagrados en la Carta. Así lo precisó esta Corporación en la sentencia C-652 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), en la que se dijo lo siguiente:

“(…) el derecho de acceso a la administración de justicia resultaría seriamente afectado en su núcleo esencial si, como lo anotó la Corte, “este pudiera concebirse como una posibilidad ilimitada, abierta a los ciudadanos sin condicionamientos de ninguna especie”.<sup>40</sup> Tal interpretación, evidentemente llevaría a la parálisis total del aparato encargado de administrar justicia, e implicaría per se la inobservancia de ciertos derechos de los gobernados, en particular aquel que tienen las personas de obtener pronta y cumplida justicia.

(…) en virtud de la cláusula general de competencia (art. 150-2), el legislador está ampliamente facultado para fijar los procedimientos judiciales y, en particular, los términos que conducen a su realización, siempre y cuando los mismos sean razonables y estén dirigidos a garantizar el derecho sustancial.<sup>41</sup>

En la sentencia C-662 de 2004, (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), esta Corporación citó a título de ejemplo, algunos de los límites que el legislador ha impuesto al acceso a la administración de justicia, como son, vgr. los “límites temporales dentro de los cuales debe hacerse uso de las acciones judiciales, o los requisitos de procedibilidad para poner en movimiento el aparato judicial, - como exigir el agotamiento previo de la vía gubernativa -, o condiciones al acceso a la justicia, como la intervención mediante abogado o a la observancia de determinados requisitos de técnica jurídica”.

Sobre este aspecto resulta pertinente recordar que en virtud de la potestad de configuración con la que cuenta el legislador, este puede regular y definir<sup>42</sup> entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.<sup>43</sup>(ii) Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.<sup>44</sup> (iv) Los medios de prueba<sup>45</sup> y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de

las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos.<sup>46</sup>

Las cargas procesales,<sup>47</sup> en consecuencia, suponen una acción potestativa del sujeto procesal a quien se le ha impuesto, que de no cumplirse puede acarrearle resultados desfavorables. Entre las cargas procesales que el legislador ha diseñado, se encuentran por ejemplo, aquellas relacionadas con el impulso del proceso en ciertas etapas, o la de vigilar el trámite procesal con el propósito de colaborar con la administración de justicia.<sup>48</sup> Otro ejemplo, es la carga procesal de cubrir las expensas o gastos procesales una vez se ha iniciado un trámite, como ocurre con el pago de las notificaciones que exige la ley.

5.4. Como se indicó en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia citada, las consecuencias de hacer caso omiso de una carga puede implicar resultados negativos, “que pueden ir desde la preclusión de una oportunidad o de un derecho procesal, hasta la pérdida del derecho material”,<sup>49</sup> según lo determine el legislador.

No obstante, no toda carga por el solo hecho de ser pertinente para un proceso, puede considerarse a priori ajustada a la Constitución. En igual sentido, las consecuencias derivadas de una carga impuesta por el legislador, no deben ser desproporcionadas o irrazonables, como ha resaltado la Corte.

En este caso es preciso determinar, si la perención en materia contencioso administrativa, como sanción impuesta contra el demandante que desconoce la carga de impulsar el proceso en ciertos momentos del trámite contencioso administrativo, responde entonces a los fines constitucionales y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

6. La perención del proceso en la jurisdicción contencioso administrativa no viola los artículos 2 y 229 de la Constitución Política.

1. La perención en materia contencioso administrativa.

6.1.1. La perención del proceso por el incumplimiento de cargas procesales impuestas por el legislador, resulta ser la consecuencia jurídica que el ordenamiento ha previsto frente a la actividad procesal de las partes con ocasión de su conducta omisiva o negligente, que da como resultado la terminación anticipada del proceso.<sup>50</sup>

En el ámbito de lo contencioso administrativo específicamente, el Consejo de Estado ha definido esta figura, como una forma de terminación anormal del proceso, que:

“[S]e configura, entre otros elementos, por el incumplimiento de las cargas procesales que tienen las partes como lo son la supervisión, el impulso y la vigilancia de los distintos trámites que vayan surgiendo de acuerdo al desarrollo normal de la actuación. El Código Contencioso Administrativo ha tratado a la perención como una sanción frente a la inactividad del particular demandante, la cual da por terminado el proceso, no interrumpe la caducidad y tiene como finalidad evitar la duración indefinida de los trámites. Es así como el artículo 148 ibídem ha establecido como requisitos para la configuración del citado

fenómeno, la inactividad imputable al particular demandante por causa diferente a la suspensión del proceso y que dicha inactividad sea por un término superior a 6 meses; que exista el proceso, es decir que la relación jurídico - procesal de haya consolidado con la notificación personal al demandado o al Ministerio público.”<sup>51</sup>

“[S]e identifican claramente dos tendencias: una subjetiva y otra objetiva.<sup>52</sup> La primera, sustentada en la presunción de abandono del proceso, como también en la renuncia tácita a continuar con el juicio y, la segunda, en la necesidad de impedir una prolongación indefinida del proceso, así como en la configuración de una sanción al responsable de la inactividad procesal. A su vez, la jurisprudencia administrativa nacional<sup>53</sup>, ha atribuido a la perención la naturaleza de mecanismo sancionatorio; sin embargo, existen algunos ejemplos en los cuales la misma ha sido considerada como “un desistimiento implícito de la acción”.<sup>54</sup>

No obstante, cualquiera sea la posición que se adopte al respecto, lo cierto es que el efecto de la perención es uno solo; esto es, la extinción del proceso por su paralización durante un determinado tiempo, por la inactividad objetiva de la parte encargada de impulsarlo para obtener su marcha a fin de adelantar la litis y que esta inactividad supone el incumplimiento de una obligación procesal”.

6.1.2. Del texto del artículo 148 del C.C.A. se desprende que los presupuestos legales de procedibilidad de la perención son los siguientes: (i) que el expediente permanezca en secretaría, por un término de seis meses contados desde la notificación del último auto, o desde el día de la práctica de la última diligencia, o desde la notificación del auto admisorio de la demanda al Ministerio Público,<sup>55</sup> según sea el caso; (ii) que la causa de la paralización del proceso se deba a la falta de impulso del demandante, y no por razones ajenas a él, siempre y cuando éste no sea la Nación o una entidad territorial o una descentralizada por servicios; (iii) que la inacción no tenga su causa en la suspensión legal del proceso; (iv) que no se trate de un proceso de simple nulidad;<sup>56</sup> (v) que el proceso se encuentre cursando la primera o única instancia y (vi) que exista solicitud de la parte demandada o decreto del juez declarando la perención de oficio.<sup>57</sup>

Se constituye entonces en una forma de terminación anticipada del proceso que se distingue de otras como el desistimiento, la transacción y la conciliación, porque éstas últimas involucran la voluntad de las partes, mientras que la perención es el resultado del simple paso del tiempo, al que se le reconocen efectos jurídicos procesales.<sup>58</sup>

6.2. El análisis constitucional del cargo.

6.2.1. El demandante considera que la perención es una figura procesal que vulnera el derecho fundamental a acceder a la justicia, la garantía de la efectividad de los derechos constitucionales y la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal, porque la aplicación de la figura no permite que se resuelva de manera definitiva una causa sometida a la jurisdicción contenciosa, permitiendo que eventualmente queden en entredicho derechos constitucionales objeto de la litis. Corresponde entonces a esta Corporación determinar, con fundamento en las consideraciones previamente indicadas respecto de la potestad de configuración del legislador<sup>59</sup> y el alcance del derecho al acceso a la administración de justicia y la naturaleza de la perención, si la incidencia de la figura procesal descrita sobre los derechos fundamentales alegados, es irrazonable y desproporcionada, y por ello, resulta

contraria a la Carta. En sentido opuesto, recuerda esta Corporación que la perención para la mayor parte de los intervinientes y para el Ministerio Público, resulta ser una medida razonable que no compromete los derechos invocados por el demandante.

Por las razones anteriores, esta Corporación deberá establecer si la perención en materia administrativa, cumple o no con una finalidad acorde con la Constitución Política, si los medios utilizados por el legislador para alcanzar tal finalidad son o no idóneos<sup>60</sup> y si la limitación impuesta por el legislador al derechos al acceso a la administración de justicia y a la efectividad de los derechos constitucionales que se predica de la Carta, es justificada y proporcional.<sup>61</sup>

6.2.2. Ahora bien, recuerda la Corte que como se trata de un derecho fundamental de orden procesal derivado de la facultad constitucional amplia del legislador para ejercer su potestad de configuración legislativa en estas materias, la Corte revisará cual es el grado de afectación del derecho al acceso a la administración de justicia con la figura procesal, los fines que se pretenden con ella, el medio escogido por el legislador para el efecto y si éste es idóneo o no para alcanzar los fines buscados por la norma<sup>62</sup>. Además como se alega que la incidencia sobre los derechos es desproporcionada, la Corte estudiará ese argumento.

6.3. La perención contencioso administrativa no es irrazonable ni desproporcionada.

6.3.1. En primer lugar y con respecto a los fines constitucionales que justifican la perención en materia contencioso administrativa, esta Corporación ha reconocido en varias oportunidades, que si bien tales procesos se caracterizan por un marcado impulso oficioso,<sup>63</sup> la perención permite alcanzar objetivos de importancia que resultan constitucionalmente relevantes.

La figura procesal de la perención, establecida por el Legislador en materia administrativa, contribuye a: (i) facilitar la solución de los conflictos sin dilaciones injustificadas, ya que es una disposición que refleja el compromiso del legislador con una administración de justicia pronta<sup>64</sup> y oportuna. Este argumento, que fue tomado en consideración las sentencias C-043 de 202 y C-123 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), y también en los pronunciamientos constitucionales que en su momento resolvieron el tema de la perención en el ámbito del procesal civil,<sup>65</sup> permite concluir que la figura ayuda a “evitar la duración indefinida de esos juicios y a sancionar al sujeto procesal negligente, que no ha cumplido con sus cargas procesales”. (ii) Desde esa perspectiva, contribuye además a garantizar el derecho al debido proceso, ya que propende porque uno de sus elementos, que es el de recibir una pronta y cumplida justicia,<sup>66</sup> se consolide, desarrollando el mandato establecido por la Carta en el artículo 29. (iii) Propende también por asegurar la efectividad de la prestación del servicio público de administración de justicia al descongestionar los despachos judiciales<sup>67</sup> ya que la figura favorece la racionalización de “la carga de trabajo del aparato de justicia, dejando en manos de los órganos competentes la decisión de aquellos asuntos respecto de los cuales las partes muestran interés en su resolución”.<sup>68</sup> (iv) Le imprime seriedad, eficacia<sup>69</sup> y economía a los procedimientos judiciales<sup>70</sup> al asegurar o fomentar el cumplimiento de las cargas procesales impuestas por el legislador por parte de los demandantes, con el propósito de prevenir los efectos de la figura<sup>71</sup> y (iv) contribuye a asegurar que los términos procesales se observen con diligencia y que su incumplimiento sea sancionado,<sup>72</sup> conforme con el

artículo 228 superior.73

6.3.2. En consecuencia los fines buscados por el legislador con la perención en materia contencioso administrativa, son legítimos e importantes desde el punto de vista constitucional y responden a los mandatos constitucionales relacionados con el artículo 29, 228 y 229 de la Carta, que le exigen al Estado asegurar la justicia dentro de un marco jurídico, eficiente, ágil y participativo.

6.3.3. En segundo lugar, podría pensarse que si bien los fines de la perención administrativa resultan ser consistentes con los presupuestos constitucionales descritos, la medida en sí misma, esto es, la terminación anticipada del proceso, no resulta ser un mecanismo idóneo para la obtención de los fines constitucionales señalados.

Sobre este particular sea lo primero afirmar que la perención prevista en el artículo 148 del C.C.A., solo aplica para las demandas que se originan en el ejercicio de las acciones de nulidad y restablecimiento del derecho, las acciones contractuales y las acciones de reparación directa. Ello supone que los intereses que se someten a consideración en tales casos, son generalmente intereses de carácter particular, que pueden y deben ser agenciados por quienes tienen la carga de impulsar el proceso correspondiente.

Sobre esa base, es razonable que el impulso procesal respectivo, no recaiga exclusivamente sobre el juez que tiene a su cargo, además, el movimiento oficioso de los otros procesos contencioso administrativos, sino que la carga pueda ser compartida con los demandantes en tales procesos. El deber de estar atentos a sus propios intereses procesales, bajo estos supuestos, no resulta excesivo para un demandante diligente. Menos aún si se reconoce que conforme con el artículo 95-7 de la Carta, es deber de los ciudadanos colaborar con la administración de justicia. Resulta entonces entendible que quienes precisamente han puesto en movimiento dicha jurisdicción, sean también los primeros llamados a colaborar con la administración de justicia.

Por esta razón, la figura de la perención sí puede considerarse como un medio idóneo para la promoción de la celeridad y efectividad de los procesos contencioso administrativos, en la medida en que supone un resultado no deseado para un demandante diligente, quien responderá oportunamente conforme al procedimiento, a las cargas procesales que le imponga el legislador, a fin de promover e impulsar su causa, cuando ello sea procedente.

6.3.4. Por otra parte, la figura de la perención, no es tampoco una medida procesal constitucionalmente prohibida, que impida al legislador hacer uso de esta figura. Por el contrario, el legislador válidamente, puede considerarla como un medio procesal útil para asegurar los fines constitucionales relacionados con la eficacia, eficiencia y celeridad de la administración de justicia, en la medida en que promueve que se eviten las dilaciones injustificadas y el cumplimiento de las cargas procesales necesarias, para avanzar eficientemente en las decisiones judiciales.

6.3.5. Por último, se pregunta esta Corporación, si la perención en los procesos contencioso administrativos es una figura que incide de manera desproporcionada sobre los derechos invocados por el demandante, porque supone una carga excesiva sobre el derecho al acceso a la administración de justicia y la efectividad de los derechos constitucionales de los

demandantes.

Sobre este punto en particular, hay que recordar que la figura de la perención no supone, en estricto sentido, que el demandante se vea imposibilitado para presentar su causa nuevamente, ante la jurisdicción contencioso administrativa. Por el contrario, expresamente la norma procesal lo autoriza, cuando señala que “la perención pone fin al proceso y no interrumpe la caducidad. Si ésta no ha caducado podrá intentarse una vez más”. Así, en aquellos casos en donde el demandante en razón del tiempo y de la no operancia de la caducidad puede proponer nuevamente su causa ante la jurisdicción, la restricción de su derecho al acceso a la administración de justicia y a los demás derechos invocados, será mínima. Con todo, en aquellos eventos en los que con ocasión de la perención es imposible obtener una respuesta judicial a una litis, debido a que se consolidó la caducidad de la acción, la restricción al acceso a la justicia sí puede ser considerada significativa.

Ahora bien, frente a esta última consideración, debe recordarse que la perención es el resultado del incumplimiento de una carga procesal por parte de quien estaba conminado a cumplir con ella. De manera tal que la figura de la perención resulta ser la expresión de una condición procesal previamente conocida por el demandante, que de consumarse, implica para él el acatamiento del resultado previsto, que no es otro que la terminación del proceso y la no interrupción de la caducidad.

Sobre este punto, no es razonable constitucionalmente considerar que una figura como la perención, resulte ser un mecanismo procesal excesivo para la obtención de un fin constitucionalmente legítimo, cuando es el demandante quien voluntariamente puede sustraerse o colocarse frente a la figura, cumpliendo o dejando de cumplir las cargas procesales básicas que le competen. En este sentido, la proporcionalidad de la perención estaría en entredicho si fuera imposible de manera general y en abstracto para el actor sustraerse del resultado procesal relacionado con la terminación del proceso y la no suspensión de la caducidad. Sin embargo, no puede predicarse con respecto al demandante imposibilidad alguna de actuación que no provenga de su propia responsabilidad, en la medida en que: (i) conoce las reglas del proceso y está inmerso en ellas; (ii) sabe de la perención, de sus causas y de sus resultados; (iii) es el demandante quien deja voluntariamente de cumplir con las obligaciones procesales que le corresponden por un lapso de tiempo significativo que es de meses y no de días, dado que las omisiones judiciales no cuentan para la perención. Por lo que luego de seis meses de inactividad, (iv) se expone inexorablemente al resultado previsto en el proceso contencioso administrativo, que no es otro que la perención, dado que la indiferencia de un actor frente al proceso perjudica significativamente a la administración de justicia<sup>74</sup>.

De hecho, como se dijo en la sentencia C-1512 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) con relación al cumplimiento de las garantías procesales:

“[L]a observancia de las formas propias de cada juicio supone también el desarrollo de los principios de economía, oportunidad, lealtad, imparcialidad y celeridad procesales, en aras de asegurar la igualdad de las personas. (...) Obviar tales formas en las actuaciones judiciales o administrativas preestablecidas, impide alegar el desconocimiento del derecho sustancial reclamado, ya que se estaría sustentando la frustración del interés perseguido en

la propia culpa o negligencia.”

6.3.6. En consecuencia, las limitaciones que impone el legislador con la perención a los derechos al acceso a la administración de justicia y a la eficacia de los derechos constitucionales, no son ajenos a la voluntad y decisión del propio demandante, por lo cual no pueden calificarse como excesivos, dado que es el demandante por su inacción quien se expone a las consecuencias procesales de su indiferencia, conforme al debido proceso administrativo. De allí que al no ser ajeno al resultado previsto, ni ser su situación un resultado insuperable, sino la consecuencia directa de su incumplimiento de las cargas procesales, la terminación anticipada del proceso y la no interrupción de la caducidad, no son para el demandante medidas desproporcionadas que lo ponen en indefensión.

El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Carta, - como el acceso a la administración de justicia-, suponen el cumplimiento de responsabilidades, que pueden consolidarse tanto en el ámbito procesal como en el sustancial.<sup>75</sup> La omisión, negligencia o descuido respecto de las cargas procesales, conlleva como se dijo previamente en esta providencia, a serios riesgos procesales, que pueden implicar consecuencias legales adversas, sin que ello implique una carga desproporcionada en contra del demandante, que sólo es consecuencia de su propia conducta.

Evadir los compromisos preestablecidos por las normas procesales, no es tampoco un criterio que la Constitución avale, en la medida en que el desconocimiento de las responsabilidades de las partes en los procesos, atenta plenamente contra los derechos que dentro de él se pretende<sup>76</sup> proteger. Por ende, no es conducente constitucionalmente que los actores persigan sus intereses procesales sin limitación ni restricción alguna, o incluso alegando libremente la propia culpa.<sup>77</sup>

En atención a estas consideraciones no encuentra la Corte, en consecuencia, que la perención vulnere el derecho al acceso a la justicia de los intervinientes en el proceso contencioso administrativo. Por el contrario, es un elemento del acceso a la justicia y del debido proceso administrativo, en la medida en que las partes que optan por presentar sus controversias ante la jurisdicción contenciosa, conocen de antemano las cargas y responsabilidades procesales que pesan sobre ellas.

7. La perención del proceso en la jurisdicción contencioso administrativa no viola el artículo 228 de la Carta.

7.1. El artículo 228 de la Constitución Política establece la prevalencia del derecho sustancial sobre la forma. Previsión superior que exige que la interpretación que se haga de las normas procesales se de en el sentido que mejor garantice la realización del derecho sustancial.

Por consiguiente, las disposiciones procesales no pueden convertirse bajo estos supuestos, ni en un fin en sí mismas, ni en un obstáculo para la realización material de los derechos. Por ende, las exigencias procesales que se ajustan a la Constitución, deben estar dirigidas a asegurar la prevalencia del derecho sustancial, la eficacia de los derechos y la protección judicial efectiva.

Así, pueden considerarse ajustadas a la Constitución, aquellas disposiciones procesales que

tienen como propósito “garantizar la efectividad de los derechos” y su eficacia material; así como aquellas que propenden por eliminar el rigorismo procesal innecesario.

7.2. Desde esta perspectiva, la perención administrativa no lesiona este principio constitucional invocado, en la medida en que las normas procesales que consagran la figura pretenden precisamente asegurar la efectividad de los derechos sustanciales a partir de la celeridad y eficiencia de los procesos judiciales, en materia contencioso administrativa. En efecto, la figura de la perención, como se estudió en el punto anterior, sí responde a fines constitucionalmente importantes, tendientes a asegurar el acceso a la justicia, la efectividad y celeridad en la jurisdicción administrativa y el respeto por las garantías procesales.

7.3. Por ende, ya que en la administración de justicia se deben armonizar los derechos deberes y cargas procesales – aspecto en el que contribuye la figura de la perención-, no encuentra la Corte que la disposición acusada resulte violatoria del artículo 228 de la Constitución.

8. La derogación de la perención en el proceso civil, no compromete la constitucionalidad de la figura de la perención en el proceso contencioso administrativo.

8.1. Tal y como se indicó al inicio de esta providencia, el legislador, en virtud de sus competencias, cuenta no sólo con la potestad de establecer reglas procesales específicas en materias diversas, sino que también puede determinar la naturaleza propia de cada juicio,<sup>78</sup> dadas las amplias facultades constitucionales y de configuración que tiene para el efecto.

La sentencia C-043 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), recoge precisamente esa apreciación con respecto a la figura de la perención contencioso administrativa, al afirmar que:

En la órbita del diseño y regulación de los procedimientos judiciales, el cual comprende la definición de las reglas procesales y de los institutos jurídicos procesales (como la perención) y de las prerrogativas procesales (la improcedencia de la perención con respecto de una parte procesal determinada), (...) la jurisprudencia constitucional ha establecido que el legislador ostenta un amplio poder de configuración normativa, a fin de establecer las formas propias de cada juicio.<sup>79</sup>

8.2. Bajo este supuesto, es claro que quienes acuden ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo lo hacen ante una jurisdicción especial (Arts. 236 a 238 C.P.) y distinta a la jurisdicción civil.

8.3. En consecuencia, los cargos presentados por el demandante dirigidos a señalar los avances procesales en materia civil que han llevado al legislador a la derogatoria de la figura de la perención en ese proceso, constituyen razones de conveniencia y oportunidad de la supresión del instituto procesal de la perención, que escapan a cualquier análisis constitucional, en la medida en que son argumentos que se dirigen más a la justificación de la conveniencia de la derogación, que al análisis de la compatibilidad de la figura con la Carta. Por consiguiente, si bien la Corte Constitucional se pronunció sobre la supresión de la perención en materia civil en la sentencia C-874 de 200380 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la figura de la perención en materia contencioso administrativa sigue vigente por determinación del legislador.

## VIII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

PRIMERO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-123 de 2003 respecto de la expresión “al Ministerio público, en su caso”, que fue declarada exequible por los cargos allí propuestos.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el resto del artículo 148 del Código Contencioso Administrativo.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

## Secretaria General

1 Mediante Auto del 25 de agosto de 2006, esta Corporación rechazó el estudio del cargo de igualdad propuesto por el actor contra el inciso cuarto del artículo 148 del C.C.A., por existir sobre él cosa juzgada constitucional en virtud de la sentencia C-043 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), como se verá más adelante.

2 M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

4 Consejo de Estado. Sección Segunda. Auto de junio 16 de 1995. Expediente 10087. M.P. Álvaro Lecompte Luna.

5 Señala que hay jurisprudencia del Consejo de Estado que en varias oportunidades ha considerado que el no pago de los gastos del proceso no genera perención del mismo y en otros casos si. Cita el Auto del 6 de octubre de 1995. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Expediente 7288. Consejero Ponente: Dr. Delio Gómez Leyva.

6 Los intervinientes citan el informe de Ponencia para Primer Debate de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, en la Gaceta del Congreso 152 del 8 de mayo de 2002, Ponente Coordinador: Carlos Arturo Ángel Arango, en el que se dice lo siguiente: (...) Bajo esa óptica, el legislador colombiano debe dar un paso revolucionario suprimiendo la perención, que en cierta forma constituye una disimulada denegación de justicia. A quienes seguramente se rasgarán las vestiduras alegando que hay situaciones en las que el juez no puede continuar un proceso porque depende de la actuación de las partes, hay que recordarles que para esas situaciones extremas ese juez cuenta con poderes de instrucción, ordenación y disciplinarios, previstos en el propio estatuto procesal y en la ley estatutaria de la administración de justicia para vencer las resistencias y, en todo caso, para proferir las sentencias que definan la suerte del litigio.”

7 Sentencia C-874 de 2003.

8 La cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas (Sentencia C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil). Por ende, (i) el tema tratado no puede volver a analizarse en un nuevo litigio (Sentencia C-397 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández), ni se puede entablar nuevamente una demanda respecto de una norma decidida de manera definitiva, ya que la cosa juzgada implica la terminación de las controversias sobre ella. (ii) Por ende, ningún funcionario u organismo puede reproducir normas que la Corte haya declarado inexequibles por razones de fondo, mientras permanezcan vigentes los mandatos constitucionales con los cuales se cotejó la disposición demandada.

La fuerza vinculante de la cosa juzgada, en el caso de las sentencias de constitucionalidad, impone un efecto erga omnes, es decir, el valor de la cosa juzgada de una sentencias de constitucionalidad obliga a la comunidad en general. Sobre los diferentes tipos de cosa juzgada constitucional, puede verse las siguientes sentencias: C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-093 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-415 de 2002. M.P. Eduardo

Montealegre Lynett; C-211 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas; C-329 de 2003 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

9 Sentencia C-108 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

10 El artículo 243 de la Constitución Política, le reconoce fuerza de cosa juzgada a los fallos que la Corte Constitucional dicta en ejercicio de su control jurisdiccional. Ello implica que las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, tienen el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas, en la medida en que deben asegurar la integridad y la supremacía de la Carta. El efecto de la cosa juzgada constitucional, implica que una decisión de la Corte que haya hecho tránsito a cosa juzgada constitucional no será revisable hacia futuro. Será vinculante erga omnes e inmodificable, por lo que (i) no existe en principio posibilidad jurídica de reabrir un juicio de constitucionalidad respecto de aquellos asuntos tratados y analizados en procesos anteriores, y (ii) si la norma ha sido declarada inexecutable, existe prohibición constitucional para las autoridades de reproducir la norma inexecutable, mientras se conserven los mismos preceptos constitucionales que sirvieron de fundamento para declarar su incompatibilidad con la Carta.

11 Dependiendo del estudio que se haya realizado respecto de una norma determinada y de los efectos de la decisión, la cosa juzgada recibe diferentes denominaciones. La Cosa juzgada formal, se da cuando existe una decisión previa del juez constitucional, en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a estudio constitucional, lo que impide en general, un nuevo pronunciamiento sobre la disposición estudiada previamente. Cosa juzgada material. Esta figura ocurre generalmente cuando ya ha habido un pronunciamiento previo de la Corte sobre una norma y la disposición a estudio constitucional reproduce los contenidos normativos de la norma estudiada previamente y sobre la que la Corte ya se pronunció con una decisión de inexecutable o executable. La jurisprudencia ha señalado que existe cosa juzgada material en sentido estricto y en sentido amplio. (Sentencia C-096 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda). En el primer caso, se trata de la restricción constitucional que deviene del artículo 243 de la Carta respecto a la prohibición de reproducción de normas declaradas inexecutable por la Corte Constitucional. En tales casos, para que exista la cosa juzgada material se requiere que: (1) una norma haya sido declarada inexecutable; (2) que el contenido material del texto examinado y reproducido sea similar al que fue declarado inexecutable por razones de fondo. (3) Que el contexto jurídico en el que ha sido expedida la norma aparentemente reproducida sea el mismo. (4) Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de referencia en la sentencia anterior. En el segundo caso esto es, en sentido amplio, si bien el legislador puede reproducir una norma executable, la Corte Constitucional en ese caso, puede estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, acogiendo el precedente o puede separarse, si el contexto que motivó el estudio inicial de la norma original cambió, fundada en razones poderosas que permitan cambiar la jurisprudencia. La Cosa juzgada absoluta, tiene lugar, por regla general, cuando en las sentencias que profiere la Corte Constitucional, no se limitan los alcances de la cosa juzgada. La cosa juzgada absoluta impide un nuevo estudio constitucional en general. La Cosa juzgada relativa, tiene lugar, cuando se ha limitado el escrutinio constitucional a los cargos del actor. Puede ser explícita cuando claramente en la resolutive de una sentencia se limita el escrutinio constitucional, a los cargos, a unas normas específicas de la carta o a unas normas concretas que integran el parámetro de constitucionalidad. Es implícita, cuando la Corte limita en la

parte motiva de la sentencia, el alcance de la cosa juzgada aunque no lo hace igualmente en la parte resolutive. No hay una contradicción entre la parte motiva y la resolutive, sino una cosa juzgada relativa implícita. Finalmente la cosa juzgada aparente, ocurre cuando a pesar de que no se ha explícitamente delimitado el alcance de la cosa juzgada en una sentencia de control de constitucionalidad y en principio cabría entender que frente a ella ha operado la cosa juzgada absoluta, la norma puede ser analizada de nuevo, porque puede comprobarse no fue confrontada en modo alguno constitucionalmente, en la medida en que la falta de argumentación en la materia, supone claramente que el control de constitucionalidad no tuvo lugar. En eventos como estos, no obstante existir ya un fallo de constitucionalidad, podría abrirse la posibilidad de realizar una nueva valoración de la norma acusada, porque la cosa juzgada fue aparente y no real. (Ver sobre estas categorías, entre otras, las siguientes sentencias: C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-774 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-291 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; C-108 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-382 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda; C-311 de 2002 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-096 de 2003. M.P. Manuel José Cepeda).

12 La Corte de manera excepcional puede integrar la unidad normativa entre las disposiciones acusadas y otros textos que no han sido demandados, cuando frente a estos últimos existe una unidad inescindible con la disposición o aspecto demandado, de manera tal que resulta materialmente imposible pronunciarse sobre la exequibilidad o inexecuibilidad de las expresiones acusadas, sin analizar globalmente los elementos esenciales del conjunto normativo del cual forman parte. Sobre este aspecto pueden ser consultadas las sentencias C-221 de 1997 y C-320 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-651 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-514 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

13 Ver sobre este tema, las sentencias C-489 de 2000 M.P. Alejandro Martínez caballero y C-821 de 2005. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

14 Sobre el alcance de la cosa juzgada material ver la cita 10 de esta providencia. Además, en la sentencia C-311 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa se dijo respecto a la cosa juzgada material de una norma declarada exequible, lo siguiente: “Una vez reproducida la norma exequible, la Corte debe apreciar si en el nuevo contexto dentro del cual fue expedida, ésta adquirió un alcance o unos efectos distintos, lo cual justificaría un fallo de fondo en un sentido diferente al anterior. Lo mismo sucedería en caso de que la Corte encuentre razones poderosas para introducir ajustes en su jurisprudencia o cambiarla”. “En conclusión, los efectos de la cosa juzgada material de un fallo de exequibilidad son específicos y no se asimilan a los del derecho procesal general. Se inscriben dentro de la doctrina sobre precedentes judiciales en un sistema de tradición romano germánica, son los propios del proceso constitucional y responden a la interpretación de una Constitución viviente.”

15 Corte Constitucional. Sentencia C-1176 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

16 Corte Constitucional. Sentencia C-382 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-874 de 2003.

18 Corte Constitucional. Sentencia C-562 de 1997. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

19 Corte Constitucional. Sentencia C-970 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

20 Sentencia C-886 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda.

21 Sentencia C-728 de 2000 M.P. Clara Inés Vargas.

22 Sentencia C-886 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda. En sentencia C-555 de 2001 dijo la Corte al respecto que: "...el legislador al diseñar los procedimientos judiciales no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso". (La subraya es fuera del original).

23 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001. Clara Inés Vargas.

24 Corte Constitucional. Sentencia C-680 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

25 Corte Constitucional. Sentencia T-323 de 1999.

26 Corte Constitucional. Sentencia C-925 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

27 Corte Constitucional. Sentencia C-1512/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis. Ver entre otras, además, la sentencia C-012 de 2002 M.P. Jaime Araujo Rentería.

28 Ver las Sentencias T-006/92, C-059/93, T-538/94, C-037/96, C-215/99 y C-1195/2001, entre otras.

29 Al respecto pueden consultarse las obligaciones internacionales de Colombia en la materia. Ver los artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los artículos 1.1 y 8.8. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros.

30 Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

31 Corte Constitucional. Sentencia C-1195 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa. En esa sentencia se dijo, con ocasión de la figura procesal de la conciliación, lo siguiente: "La justicia estatal formal no siempre es efectiva, en especial cuando la complejidad de los procedimientos o de las condiciones de tiempo, modo y lugar exigidas por el legislador restringen la capacidad de alcanzar el goce efectivo de los derechos cuya protección se busca al acudir a las instancias judiciales. son instrumentos para garantizar el acceso efectivo a la justicia y promover la resolución pacífica de los conflictos. Así han sido concebidos y desarrollados, como se anotó anteriormente cuando se hizo referencia a las "olas" de las reformas para promover el acceso a la justicia". En la sentencia C-163 de 1999. M.P. Alejandro Martínez Caballero, al estudiar la constitucionalidad del artículo 127 de la Ley 446 de 1998, que regula la figura del arbitraje, la Corte sostuvo que los mecanismos alternos de solución de conflictos también desarrollaban el derecho a acceder a

la justicia.

32 Corte Constitucional. Sentencia C-662 de 2004. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

33 En la sentencia C-1195 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa, se citó la Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987, Serie A No. 9, párr. 24., de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre Garantías Judiciales en Estados de Emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8, Convención Americana sobre Derechos Humanos), en la que se concluyó sobre la idoneidad de los recursos, lo siguiente: "(...) la inexistencia de un recurso efectivo contra las violaciones a los derechos reconocidos por la Convención constituye una transgresión de la misma por el Estado Parte en el cual semejante situación tenga lugar. En ese sentido debe subrayarse que, para que tal recurso exista, no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla".

34 Corte Constitucional. Sentencia C-1195 de 2001. MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

35 Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

36 Corte Constitucional. Sentencia No. T-173 de 1993. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.)

37 Corte Constitucional. Sentencias T-006/92, T-597/92, T-348/93, T-236/93, T-275/93 y T-004/95, entre otras.

38 Corte Constitucional. Sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

39 *Ibíd.*

40 Corte Constitucional, Sentencia C- 351/94, MP: Hernando Herrera Vergara

42 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001 Clara Inés Vargas.

43 Corte Constitucional. Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000 entre otras.

44 Corte Constitucional. Sentencia C-111 de 2000.

45 Corte Constitucional. Sentencia C-1270 de 2000.

46 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

47 En este aspecto, la Corte Suprema de Justicia (Sala de Casación Civil, M.P. Dr. Horacio Montoya Gil, auto del 17 de septiembre de 1985) ha precisado, la diferencia entre las cargas, los deberes y las obligaciones procesales. Sobre este aspecto ha especificado lo siguiente: "(...) [D]e la relación jurídico-procesal se distinguen los deberes, las obligaciones y las cargas procesales que imponen tanto al Juez como a las partes y aun a los terceros que eventualmente intervengan, la observancia de ciertas conductas o comportamientos de

hondas repercusiones en el proceso. De esos imperativos, los primeros se hallan instituidos por los ordenamientos rituales en interés de la comunidad, las obligaciones en pro del acreedor y las últimas en razón del propio interés. Son deberes procesales aquellos imperativos establecidos por la ley en orden a la adecuada realización del proceso y que miran, unas veces al Juez (Art. 37 C. de P. C.), otras a las partes y aun a los terceros (Art. 71 ib.), y su incumplimiento se sanciona en forma diferente según quien sea la persona llamada a su observancia y la clase de deber omitido (arts. 39, 72 y 73 ibídem y Decreto 250 de 1970 y 196 de 1971). Se caracterizan porque emanan, precisamente, de las normas procesales, que son de derecho público, y, por lo tanto, de imperativo cumplimiento en términos del artículo 6° del Código. Las obligaciones procesales son, en cambio, aquellas prestaciones de contenido patrimonial impuestas a las partes con ocasión del proceso, como las surgidas de la condena en costas que, según lo explica Couture, obedecen al concepto de responsabilidad procesal derivada del abuso del derecho de acción o del derecho de defensa. “El daño que se cause con ese abuso, dice, genera una obligación de reparación, que se hace efectiva mediante la condenación en costas”. (“Fundamentos del Derecho Procesal Civil”, número 130). Finalmente, las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso. Como se ve, las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; de no, tal omisión le puede acarrear consecuencias desfavorables. Así, por ejemplo, probar los supuestos de hecho para no recibir una sentencia adversa.” (Cursivas de la Sala).

48 Corte Constitucional. Sentencia C-893 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

49 Corte Constitucional. Sentencia C-1512 de 2000. Sobre este hecho dijo la jurisprudencia que: “la observancia de las formas propias de cada juicio supone también el desarrollo de los principios de economía, oportunidad, lealtad, imparcialidad y celeridad procesales, en aras de la igualdad de las personas, éste último gracias al sometimiento de las causas idénticas a procedimientos uniformes. Obviar tales formas en las actuaciones judiciales o administrativas preestablecidas, impide alegar el desconocimiento del derecho sustancial reclamado, ya que se estaría sustentando la frustración del interés perseguido en la propia culpa o negligencia.” (Subrayas fuera del original).

50 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

51 C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 3 de marzo de 2005. Actor: Amparo Ramos Alvarez y otros. Demandado. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

52 Vid. González Pérez, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano, Temis S.A., Bogotá, Colombia, 1985, p. 361.

53 Vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Auto del 2 de febrero de 2001, Rad. No. 15001-23-31-000-1998-1089-01 (17675), C.P. Dr. Ricardo Hoyos

Duque.

54 Consejo de Estado, Sección Cuarta, Auto de noviembre 28 de 1986.

55 Corte Constitucional. Sentencia C-123 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En esta sentencia se dijo frente al tema de la notificación al Ministerio Público, lo siguiente: “No obstante, como destacan algunos de los intervinientes y el Ministerio público, en el ámbito del juicio de constitucionalidad debe observarse que desde el momento mismo de la presentación de la demanda pueden surgir deberes, obligaciones y cargas procesales que han de ser satisfechas directamente por el demandante, precisamente encaminadas a que ulteriormente pueda participar efectivamente la entidad pública que en su demanda indique el demandante. Esperar a que se notifique a la entidad demandada, abstracción hecha de la conducta que al efecto observe el demandante, frente a las cargas de impulsión que le haya impuesto la ley, para que la perención opere, es dejar el efecto de la conducta en manos de quien debe precisamente observarla o cumplirla. Por ello no encuentra la Corte que la disposición acusada resulte violatoria del artículo 29 de la Constitución, en los términos que pretende el demandante.”

56 Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Consejera Ponente: Maria Elena Giraldo Gómez. Treinta y uno (31) de agosto de dos mil cinco (2005) Actor: sociedad concesionaria del magdalena medio s. a.- Commsa-. Demandado: instituto nacional de vías - INVIAS -

57 La figura jurídica de la perención no procede frente a aquellos procesos de simple nulidad (C.C.A., art. 148), como tampoco, según la doctrina, frente a los procesos electorales, por estar originados en una acción pública. Sobre esa punto pueden consultarse la sentencia C-042 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis, en la que se cita a: Betancur Jaramillo, Carlos. Derecho Procesal Administrativo, Señal Editora, 1994, Bogotá, p. 426.

7. Intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario, en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales”.

58 Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

59 Corte Constitucional. Sentencia C-178 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

60 Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 1997, MP: Carlos Gaviria Díaz. En este fallo en el que se analizó la constitucionalidad del establecimiento de privilegios o beneficios para los ciudadanos que ejercen el derecho al voto, la Corte examinó la libertad de configuración que tiene el legislador para escoger una medida que limite un derecho fundamental. En esa ocasión dijo la Corte: “Es importante anotar, que si bien el test exige que el intérprete evalúe la necesidad del medio para el logro del fin perseguido, esta facultad no puede entenderse como una exclusión de la potestad plena del legislador para elegir entre diferentes alternativas las que, a su juicio, mejor satisfagan el fin propuesto. En otras palabras, si los medios utilizados son adecuados y proporcionados, el legislador podrá escoger el que estime más conveniente, sin necesidad de probar que la medida elegida es la única disponible para alcanzar su objetivo”.

61 Corte Constitucional Sentencia C-1195 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa. En relación con la aplicación del test de razonabilidad ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional, C-530/93, C-112/00, C-093/01 y C-204/01, MP: Alejandro Martínez Caballero; C-022/96, MP: Carlos Gaviria Díaz; C-557/01 y C-673/01, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

62 Corte Constitucional. sentencias C-1195 de 2001. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda Espinosa.

63 Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

64 Ley Estatutaria de Administración de Justicia, No. 270 de 1996, artículo 4o. "ARTICULO 4o. CELERIDAD. La administración de justicia debe ser pronta y cumplida. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. (...)".

65 Sentencia C-568 de 2000.

66 Ver entre otras la sentencia de la Corte Constitucional, T-006/92, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

67 Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

68 Corte Constitucional C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

69 sentencia C-918 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentarúa.

70 Corte Constitucional C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

71 Corte Constitucional C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

72 Corte Constitucional. C-568 de 2000 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

73 Corte Constitucional. Sentencia C-043 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis. En esta sentencia se dijo sobre este aspecto que la figura "evita que el demandante incumpla las cargas procesales asignadas para dar impulso al proceso, bajo el entendido de que se trata del mayor interesado en promover y mantener el curso normal del proceso, por cuanto fue su voluntad la que le dio inicio siendo responsable de la activación dada al aparato judicial y al sistema de justicia para que le atiendan y resuelvan sobre sus pretensiones".

74 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

75 Corte Constitucional. Sentencia C-095 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández.

76 Corte Constitucional. Sentencia C-1104 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas.

77 Corte Constitucional. Sentencia C-1512 de 2000. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

79 Vid. Sentencias C-105 de 1993, C-351, C-394 y C-418 de 1994, C-078, C-407 y C-411 de

1997, C-272 y C-539 de 1999.

80 Sentencia C-874 de 2003.