

C-341-14

Sentencia C-341/14

(Bogotá, D.C., 4 de junio de 2014)

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Deber de comunicar actuaciones administrativas a terceros/MODALIDADES DE COMUNICACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS PARTICULARES A TERCEROS QUE PUEDAN VERSE AFECTADOS-No desconocen el debido proceso, ni el derecho de defensa y contradicción

No desconoce el Legislador el derecho a la defensa y contradicción del tercero, al consagrar el deber de comunicarles la existencia de una actuación administrativa, cuando la autoridad advierta que puedan verse afectado por las decisiones que en ellas se adopten; por el contrario, se permite la realización del principio de publicidad y de contera, el ejercicio del derecho a la defensa de los terceros, pudiéndose constituir en parte y hacer valer sus derechos.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

COMUNICACIONES A TERCEROS EN CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Contenido y alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS-Jurisprudencia constitucional

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Contenido y alcance

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Definición/DEBIDO PROCESO-Garantías

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto

de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso: (i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo; (ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley; (iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso; (iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables; (v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y (vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

DEBIDO PROCESO-Cumplimiento de las garantías consagradas en la Constitución, tiene diversos matices según el derecho de que se trate

El cumplimiento de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución, tiene diversos matices según el derecho de que se trate “dado que no todo derecho es de orden penal, sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Elemento esencial del derecho fundamental al debido proceso/PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Jurisprudencia constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Procesos judiciales

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD-Realización/FORMAS COMO SE REALIZA EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN PROCESOS JUDICIALES-Jurisprudencia constitucional

DEBIDO PROCESO EN ACTUACIONES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS-Variación de la exigencia del cumplimiento de garantías, siendo más exigente en casos en que se ven comprometidos derechos fundamentales

NOTIFICACION DE ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCERAS PERSONAS QUE PUEDAN RESULTAR DIRECTAMENTE AFECTADAS POR LA DECISION QUE SE ADOPTE-Formas

El deber de comunicar las actuaciones administrativas de que trata el artículo 37, es a “terceras personas que puedan resultar directamente afectadas por la decisión” que se adopte en la actuación y que como tal no son partes dentro de la misma, pudiéndose en algunos casos desconocer su paradero, motivo por el cual la notificación personal no es necesariamente el mecanismo idóneo para ponerle en conocimiento de la existencia de la actuación, y en modo alguno cuando se trata de terceras personas indeterminadas. En este sentido, resulta razonable, que el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración, disponga diversas formas de enteramiento, según las condiciones del tercero, de que se trate, como lo son: (i) la utilización de los medios más eficaces posibles (libertad de medios de comunicación); (ii) la remisión de la comunicación a la dirección o correo electrónico del tercero si se conoce y si no hay otro medio más eficaz y (iii) la divulgación de la comunicación en un medio masivo de comunicación local o nacional, las cuales aseguren en mayor medida que la información llegará a su destinatario, para que este último pueda como lo señala el mismo artículo 37, “constituirse como parte y hacer valer sus derechos”, o incluso (iv) cuando luego de la ejecución de algunos actos administrativos en donde quede claro el conocimiento de los terceros, se disponga la posibilidad de contradecir la decisión.

Ref.: Expediente D-9945

Actor: Juan Felipe Acevedo Hill

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 (parcial) de la Ley 1437 de 2011.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

El ciudadano Juan Felipe Acevedo Hill, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 40, numeral 6º de la Constitución Política, instauró demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 37 (parcial) de la Ley 1437 de 2011; el texto normativo es el siguiente, subrayando el aparte demandado:

“LEY 1437 DE 2011

(enero 18)

Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

<Rige a partir del 2 de julio de 2012, Art. 308>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO 37. DEBER DE COMUNICAR LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS A TERCEROS. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma y el nombre del peticionario, si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.

La comunicación se remitirá a la dirección o correo electrónico que se conozca si no hay otro medio más eficaz. De no ser posible dicha comunicación, o tratándose de terceros indeterminados, la información se divulgará a través de un medio masivo de comunicación nacional o local, según el caso, o a través de cualquier otro mecanismo eficaz, habida cuenta de las condiciones de los posibles interesados. De tales actuaciones se dejará constancia escrita en el expediente.

[...]”

2. Demanda: pretensión y fundamentos.

2.1. Pretensión.

Se solicita a este tribunal que declare la exequibilidad condicionada del artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, bajo el entendido que las expresiones relacionadas con “comunicar” las actuaciones administrativas a terceros, deberán interpretarse como “notificar personalmente” a los terceros potencialmente afectados por la actuación.

2.2. Fundamentos.

Considera el actor que la disposición acusada al contemplar únicamente el deber de comunicar una actuación administrativa a un tercero que pueda resultar afectado, vulnera el derecho fundamental al debido proceso, al no brindar las garantías necesarias para ejercer los derechos de defensa y contradicción contenidos en el artículo 29 constitucional, aplicables no solo a procesos judiciales, sino también a aquellos de carácter administrativo, debiendo tener un mandato de notificación personal o subsidiariamente por edicto.

3. Intervenciones oficiales y ciudadanas.

3.1. Ministerio del Interior. Inhibición y en subsidio exequible.

Considera que la demanda adolece de los elementos que permitan hacer un juicio de constitucionalidad, en tanto las exposiciones del demandante no corresponden al sentido objetivo de la norma cuestionada, sino a evaluaciones personales y a elucubraciones de la aplicación de la norma ajenas al ámbito de la constitucionalidad.

Los antecedentes legislativos, reflejan el sentido y orientación del alcance que se le otorgó al fortalecimiento de los medios tecnológicos en la gestión desde el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que señala los alcances de las nuevas formas de comunicación como una expresión novedosa del derecho moderno, cuando se dijo: “[...] Aunque el uso de medios tecnológicos ya se encuentra generalizado en nuestra administración pública, se aprovecha el Código para introducir un conjunto de disposiciones que permitan hacia el futuro explotar adecuadamente los avances tecnológicos y las posibilidades que brindan las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para modernizar y racionalizar el funcionamiento interno de la administración, al mismo tiempo que se utilizan como un medio de acortar las distancias entre los ciudadanos y las autoridades.”[1]

En este sentido la realización del principio de publicidad a través de notificaciones como actos de comunicación procesal, debe ir en consecuencia de la evolución de las tecnologías de la información como un modelo expansivo del modelo democrático, siendo posibles diversas modalidades de notificación: por correo personal, por edicto, por publicación en un diario de amplia circulación, entre otros.

En suma la norma acusada guarda armonía con la Constitución Política y está amparado por los principios del derecho administrativo consagrados en el artículo 209 constitucional.

3.2. Ministerio de Justicia y del Derecho. Inhibición y en subsidio exequible.

Encuentra que la demanda se estructura a partir de una lectura descontextualizada de las expresiones acusadas y que la jurisprudencia citada se refiere al deber de notificar en procesos disciplinarios y penales, a quienes son parte dentro del proceso y que la disposición acusada se refiere a terceros que puedan resultar afectados con la actuación. También considera que resulta descontextualizada la lectura de las expresiones acusadas, en tanto deben entenderse en directa concordancia con lo dispuesto en el artículo 38 de la misma ley, conforme a la cual, los terceros pueden intervenir en la respectiva actuación administrativa “con los mismos derechos, deberes y responsabilidades de quienes son parte, pudiendo allegar o solicitar pruebas que pretendan hacer valer.”

Adicionalmente, resalta que conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, sobre los medios de comunicación a los afectados y el alcance de los mismos, en relación con sus

derechos, se encuentran ajustados a la Carta Política.

3.3. Departamento Nacional de Planeación – DNP. Inhibición y en subsidio exequible.

Considera que los argumentos aducidos por el actor no permiten hacer con nitidez, un cotejo entre los cargos formulados y la Constitución, pues la demanda plantea una serie de percepciones y consideraciones subjetivas sin descender a la forma en que se concreta la violación. En consecuencia, cree que la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo.

El deber de comunicación prescrito en el artículo 37 acusado, no constituye una afectación de los derechos de los terceros eventualmente afectados con la actuación administrativa o la decisión que de ella se derive, pues permite que la conozca y que intervenga con los mismos derechos y responsabilidades de quienes son parte interesada. En consecuencia, la norma demandada no es una limitante de los derechos, ni establece una carga desproporción para el ejercicio de los mismos, por quien es tercero interesado.

3.4. Instituto Colombiano de Derecho Procesal. Exequible.

Estima que la disposición demandada no viola el derecho al debido proceso aplicable a este tipo de actuaciones conforme al artículo 29 constitucional, por el contrario busca garantizar los derechos de los terceros que puedan resultar afectados en una actuación administrativa al disponer que se le comunique su existencia, con el objeto de que si lo tienen a bien, se hagan parte dentro de ella y hagan valer sus derechos.

Manifiesta que es equivocado el criterio del demandante: (i) al considerar que para que se garantice adecuadamente el derecho a la defensa del tercero interesado, deba notificársele personalmente la actuación, sin señalar los motivos por los cuales la comunicación que prevé la norma; (ii) asumir que la vinculación del tercero a una actuación administrativa debe surtirse como se realiza dentro del proceso judicial, cuando la noción del debido proceso tiene distintos alcances en los dos campos; (iii) la actuación administrativa se surte con el objeto de tomar una determinación mediante una decisión (acto administrativo) que es susceptible de impugnación judicial y por lo tanto debe notificarse personalmente; (iv) la tendencia a jurisdiccionalizar la actuación administrativa, afecta su eficacia y desconoce que los actos que de ella resulten pueden ser discutidos ante la jurisdicción.

3.5. Universidad Externado de Colombia. Exequible.

Resalta que el principio de publicidad no solo se hace efectivo mediante la notificación personal, sino que la publicación y la comunicación son medios que según el caso, pueden ser escogidos por el Legislador, teniendo en cuenta además los principios de economía, eficacia y celeridad, “criterios como el carácter general o particular de las decisiones administrativas o su función dentro del procedimiento administrativo como actos de trámite, definitivos o de ejecución.”

3.6. Universidad Santo Tomás de Bogotá. Exequible condicionadamente.

Considera que la comunicación de la existencia de una actuación administrativa en la que terceras personas puedan resultar afectadas, resulta insuficiente para satisfacer la exigencia de la posible determinación de derechos y obligaciones, pues la simple comunicación es la de informar al interesado o afectado para que comparezca y sea enterado personalmente de la existencia de una actuación, y en consecuencia, pueda hacerse parte y defender sus derechos.

En este sentido, la disposición acusada debe declararse exequible condicionada a que la comunicación se realice para citar a los terceros interesados para que se notifiquen personalmente.

4. Concepto del Procurador General de la Nación: Exequible[2].

Son compatibles las expresiones acusadas con el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, por los motivos que se exponen a continuación:

El actor incurre en un error al citar como precedente dos providencias proferidas en el ámbito de regímenes sancionatorios que no tienen relación con el campo de aplicación de la norma demandada. En ambas la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia, examinan el alcance de la notificación personal en las investigaciones que se desarrollen en contra del procesado en el marco de procesos penales y disciplinarios.

Resalta que la Corte Constitucional ha dicho que en materia penal es donde con más rigor deben observarse de las garantías del debido proceso, dado que las decisiones que en ella se toman tienen la potencialidad de restringir derechos fundamentales como la libertad

personal y que en el derecho disciplinario, entendida como otra especie de derecho sancionador estas deben aplicarse con especial cuidado, dadas las consecuencias que se derivan de una decisión disciplinaria. Sin embargo considera que dichos precedentes no son aplicables al caso particular, en la medida que las normas acusadas se refieren a las actuaciones que anteceden la expedición de un acto administrativo de contenido particular y concreto.

En este sentido, dado que no se trata de actuaciones dentro de procedimientos sancionatorios, para indagar sobre la intensidad con la que deben aplicarse las garantías del debido proceso, en especial, el grado de conocimiento que debe tener el tercero que puede verse afectado con una decisión producto de la actuación, cabe resaltar que dado que la norma acusada se inscribe en un momento del procedimiento administrativo en la que una autoridad ha iniciado una actuación pero no ha expedido aún una decisión definitiva, resulta razonable no establecer un acto reglado como lo es una notificación personal.

II. FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición legal, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 4º de la Constitución Política.

2. Cuestión Preliminar: Aptitud de la demanda.

2.1. El Decreto 2067 de 1991, por medio del cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional, precisa que las demandas de inconstitucionalidad deben presentarse por escrito, en duplicado, y deben cumplir con los siguientes requisitos: i) señalar las normas cuya inconstitucionalidad se demanda y transcribir literalmente su contenido o aportar un ejemplar de su publicación oficial; ii) señalar las normas constitucionales que se consideran infringidas; iii) presentar las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; iv) cuando fuere el caso, si la demanda se basa en un vicio en el proceso de formación de la norma demandada, se debe señalar el trámite impuesto por la Constitución para expedirlo y la forma en que éste fue quebrantado; y v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

El tercero de los requisitos anteriores, conocido como el “concepto de la violación”, supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional, resulta vulnerado por las disposiciones objeto de la demanda e implica una carga material y no meramente formal, que no se satisface únicamente con la presentación de cualquier tipo de razones o motivos, sino que exige unos mínimos argumentativos, que se aprecian a la luz del principio pro actione, de tal manera que dichos motivos no sean vagos, abstractos, imprecisos o globales, al punto de impedir que surja una verdadera controversia constitucional.

2.2. En las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, entre otras, la Corte precisó el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no de estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

2.3. En jurisprudencia reiterada, esta Corporación ha precisado que si bien es en el auto admisorio de la demanda en el que se define si la demanda cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad; también es cierto que esa primera valoración corresponde a una revisión apenas sumaria del Magistrado Ponente, la cual “ [...] no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5).”[3]

2.4. En desarrollo del proceso de constitucionalidad, solo después del auto admisorio de la demanda es que tienen los ciudadanos y el Ministerio Público la oportunidad de participar

en el proceso y de manifestar sus opiniones y su concepto a la Corte, los cuales que deben ser considerados por este tribunal al momento de tomar una decisión, motivo por el cual, si las intervenciones contienen observaciones sobre la aptitud de la demanda, como en el caso subexamine, estas deben ser examinadas por la Sala Plena.

2.5. En el presente caso, los Ministerios de Interior y de Justicia y del Derecho, así como el Departamento Nacional de Planeación, consideran que esta Corporación debe inhibirse para pronunciarse de fondo, por cuanto estiman que el cargo formulado parte de una lectura de la norma que hace el actor conforme a sus evaluaciones personales, que no corresponde a su contenido real y material, careciendo de certeza y los argumentos expuestos, se reducen a apreciaciones subjetivas, volitivas e intelectivas de la aplicación de la norma, que son conjeturas ajenas al objeto de la acción pública de inconstitucionalidad, impidiendo que la Corte realice un juicio de fondo.

2.6. En consecuencia, corresponde a la Corte examinar la aptitud de la demanda presentada y según la cual, el Legislador al contemplar en el artículos 37 de la Ley 1437 de 2011, que las actuaciones administrativas se comunicarán a terceros cuando de su contenido particular, las autoridades adviertan que terceras personas puedan resultar directamente afectadas, vulnera el debido proceso, al no garantizarles debidamente el ejercicio de los derechos a la defensa y contradicción, contenidos en el artículo 29 constitucional, en tanto ha debido prescribir su notificación.

2.7. A juicio de esta Corporación, los motivos por los cuales el actor considera que las expresiones acusadas vulneran la Carta Política, son claros en la medida que permiten entender la acusación planteada, son ciertos, al referirse a una proposición jurídica existente en el ordenamiento jurídico, son de orden constitucional, en tanto confrontan la disposición acusada con un precepto constitucional, el artículo 29, al considerar que la mera comunicación de la existencia de una actuación administrativa no es garantía para que los terceros potencialmente afectados, puedan ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.

2.8. En suma, los argumentos aducidos por el actor en la demanda reúnen las condiciones mínimas establecidas en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación, en tanto permiten deducir el concepto de la violación y generan una duda en el juez

constitucional que amerita su examen. Por lo expuesto, la Corte se pronunciará respecto de la presunta vulneración del artículo 29 constitucional.

3. Problema jurídico a resolver.

¿Vulneran los derechos a la defensa y contradicción, consagrados en el artículo 29 constitucional, las expresiones acusadas, al disponer el deber de comunicar la existencia de una actuación administrativa de contenido particular y concreto a los terceros que puedan resultar afectados por las decisiones que en ellas se adopten?

4. Marco Normativo.

4.1. El 17 de noviembre de 2009, fue presentado el proyecto de ley para la expedición del “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en cuya exposición de motivos, se resaltó que la propuesta integraba los cambios constitucionales, modernizaba las instituciones administrativas y procesales y aprovechaba los avances que proporciona la tecnología informática.

4.2. Culminado el proceso legislativo, se expidió la ley 1437, la cual fue sancionada por el Presidente de la República el 18 de abril de 2011 y que se encuentra conformada por dos partes; la primera de ellas, que regula el Procedimiento Administrativo a que deben sujetarse las actuaciones de las autoridades, de los organismos y entidades que conforman las ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, de los órganos autónomos e independientes del Estado y de los particulares cuando ejerzan funciones administrativas y la otra parte, que señala la Organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, establece sus funciones jurisdiccional y consultiva y prescribe los procedimientos jurisdiccionales a los que deben sujetarse los Jueces y Magistrados.

4.3. El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), derogó a partir de su vigencia, en su artículo 309 entre otras disposiciones, el Código Contencioso Administrativo, contenido en el Decreto Ley 01 de 1984. Concretamente, el artículo 37 analizado, reemplazó la regla general expuesta en el artículo 46 del derogado Código Contencioso Administrativo que señalaba que “Cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa o inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez,

en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde sea competente quien expidió las decisiones”. Tal es la regla general en la materia, de modo que tanto el artículo 37 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), como la norma anterior, no son excluyentes de la posibilidad de que el Legislador diseñe modos de comunicación diferentes para los procedimientos administrativos distintos a los consagrados en los Códigos.

En este punto, cabe resaltar la forma en que se surtían las comunicaciones a los terceros en dicho Código, que en su artículo 46 señalaba: “Cuando, a juicio de las autoridades, las decisiones afecten en forma directa o inmediata a terceros que no hayan intervenido en la actuación, ordenarán publicar la parte resolutive, por una vez, en el Diario Oficial, o en el medio oficialmente destinado para estos efectos, o en un periódico de amplia circulación en el territorio donde se a competente quien expidió las decisiones.”

4.4. El artículo 1º del nuevo Código, señala que las normas que conforman dicha parte, tienen “...como finalidad proteger, garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado.”

4.5. La disposición demandada en esta oportunidad, se encuentra en la Primera Parte del nuevo Código, que establece en su Título III, Capítulo I, las Reglas del Procedimiento Administrativo General, y que en términos generales, prescribe que:

4.5.1. Sin perjuicio de los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales[4], el trámite de las actuaciones administrativas se sujetaran al procedimiento administrativo común y principal definido por el Código, indicando que se adelantarán por escrito, verbalmente o por medios electrónicos, y que cuando se inicien de oficio, deberán informarse al interesado para el ejercicio del derecho a la defensa (arts. 34, y 35).

4.5.2. En el curso de las actuaciones, las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias, con el fin de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho a la contradicción o contribuir a la pronta adopción de decisiones, y que durante la actuación y

antes de que se profiera la decisión de fondo, se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición de interesado, sin la exigencia de requisitos especiales y que decretadas estas, se dará la oportunidad para que sean controvertidas (arts. 35 y 40).

4.5.3. En lo atinente a la decisión, precisa que ésta deberá ser motivada y se producirá una vez se hayan oído las opiniones de los interesados, con fundamento en las pruebas e informes disponibles y en la cual se resolverán las peticiones oportunamente planteadas por el peticionario o los terceros reconocidos. Que cuando se trate de decisiones discrecionales, deben ser adecuadas a la norma que la autoriza y proporcionales a los hechos que le sirven de causa. Prescribe igualmente que serán actos definitivos, los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, o hagan imposible continuar la actuación (arts. 42 y 43).

4.5.4. Frente a los terceros, prescribe el deber de comunicar la existencia de actuaciones administrativas de contenido particular y concreto, cuando a juicio de la autoridad estas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, para que puedan construirse como parte y hacer valer sus derechos, señalando el contenido y la forma en que dicha comunicación se debe surtir, así como los derechos, deberes y responsabilidades de los terceros (arts. 37 y 38).

5. Cargo Único. Violación del debido proceso (CP 29).

5.1. Concepto de inconstitucionalidad en la demanda

La demanda de inconstitucionalidad señala que la sola comunicación de la existencia de una actuación administrativa de contenido particular y concreto a las terceras personas que puedan resultar afectadas por la decisión que en ellas se adopte, desconoce el debido proceso (CP, art 29) al no garantizarles sus derechos a la defensa y contradicción.

5.2. Libertad de configuración legislativa para regular los procesos y actuaciones administrativas.

5.2.1. Conforme al artículo 150.2 de la Constitución Política, corresponde al Congreso de la República hacer las leyes y por medio de ellas, ejercer entre otras, la función de “[ex]pedir códigos en todos los ramos del derecho y reformar sus disposiciones” a través de los

cuales le compete definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial, y como consecuencia de ello, establecer las etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones, y los recursos ante las autoridades judiciales y administrativas.

5.2.2. En desarrollo de dicha competencia, el Legislador esta en la facultad de regular los procedimientos judiciales y administrativos y dentro de ellos definir aspectos como: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, 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 ellas; (iii) la definición de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Constitución; (iv) los medios de prueba; y (v) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros.

5.2.3. Esta competencia, según lo ha señalado esta Corporación, “le permite al legislador fijar las reglas a partir de las cuales se asegura la plena efectividad del derecho fundamental al debido proceso (artículo 29 C.P.), y del acceso efectivo a la administración de justicia (artículo 229 C.P.). Además, son reglas que consolidan la seguridad jurídica, la racionalidad, el equilibrio y finalidad de los procesos, y permiten desarrollar el principio de legalidad propio del Estado Social de Derecho[5]. Y [...] mientras el legislador, no ignore, obstruya o contraríe las garantías básicas previstas por la Constitución, goza de discreción para establecer las formas propias de cada juicio, entendidas éstas como ‘el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del proceso, determinan los trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas’”[6].

5.2.4. Sin embargo, esa amplia libertad de configuración del Legislador en materia procesal, tiene ciertos límites que se evidencian en el respeto por los principios y fines del Estado, la vigencia de los derechos y garantías fundamentales, y la plena observancia de las demás disposiciones constitucionales[7]. Al respecto, esta Corporación, en sentencia C-555 de 2001 precisó:

“[...] 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”.

5.2.5. En sentencia C-183 de 2007, esta Corporación señaló que esta potestad de configuración del Legislador en materia de procedimientos “[...] debe ser ejercida sin desconocer los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos,[8] y los principios de razonabilidad,[9] proporcionalidad[10] y prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo (Art. 228 C.P.), que se constituyen en límites al ejercicio legítimo de tales competencias” [11]

5.2.6. Igualmente en la sentencia C-763 de 2009, la Corte indicó que esa libertad de configuración del Legislador en materia procesal, se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad:

“Sin embargo, esta potestad no es absoluta y se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de justicia. Específicamente, ha dicho la jurisprudencia que el legislador debe garantizar, en todos los procesos judiciales y administrativos, las garantías constitucionales que conforman la noción de “debido proceso”. En este sentido ha expresado:

“El legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial[12]. Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º).

Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la

persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83).

En atención a referentes Superiores como los señalados, la Corte tiene establecido que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, “la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización”[13].

5.2.7. En síntesis, esta Corporación ha reconocido que existe una amplia libertad de configuración del Legislador en materia procesal, siempre que se respeten los principios y valores constitucionales, la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, los principios de razonabilidad, proporcionalidad y la prevalencia del derecho sustancial sobre lo adjetivo.

5.3. El derecho al debido proceso.

5.3.1. El debido proceso como derecho fundamental, se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, y como primer elemento cabe resaltar su aplicación no solo para los juicios y procedimientos judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas, cuando establece que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, cobijando todas sus manifestaciones, “en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el

particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”[14].

5.3.2. La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia. Hacen parte de las garantías del debido proceso:

(i) El derecho a la jurisdicción, que a su vez conlleva los derechos al libre e igualitario acceso a los jueces y autoridades administrativas, a obtener decisiones motivadas, a impugnar las decisiones ante autoridades de jerarquía superior, y al cumplimiento de lo decidido en el fallo;

(ii) el derecho al juez natural, identificado como el funcionario con capacidad o aptitud legal para ejercer jurisdicción en determinado proceso o actuación, de acuerdo con la naturaleza de los hechos, la calidad de las personas y la división del trabajo establecida por la Constitución y la ley;

(iii) El derecho a la defensa, entendido como el empleo de todos los medios legítimos y adecuados para ser oído y obtener una decisión favorable. De este derecho hacen parte, el derecho al tiempo y a los medios adecuados para la preparación de la defensa; los derechos a la asistencia de un abogado cuando sea necesario, a la igualdad ante la ley procesal, a la buena fe y a la lealtad de todas las demás personas que intervienen en el proceso;

(iv) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable, lo cual exige que el proceso o la actuación no se vea sometido a dilaciones injustificadas o inexplicables;

(v) el derecho a la independencia del juez, que solo es efectivo cuando los servidores públicos a los cuales confía la Constitución la tarea de administrar justicia, ejercen funciones separadas de aquellas atribuidas al ejecutivo y al legislativo y

(vi) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario, quienes siempre deberán decidir con fundamento en los hechos, conforme a los imperativos del orden jurídico, sin designios anticipados ni prevenciones, presiones o influencias ilícitas.

5.3.3. Frente a la exigencia de dichas garantías, esta Corporación ha señalado que esta es más rigurosa en determinados campos del derecho, como en materia penal, en la cual la actuación puede llegar a comprometer la libertad personal, en tanto que en materia administrativa, su aplicación es más flexible, dada la naturaleza del proceso que no necesariamente compromete derechos fundamentales[15].

En este sentido, el cumplimiento de las garantías del debido proceso consagradas en la Constitución, tiene diversos matices según el derecho de que se trate “dado que no todo derecho es de orden penal, sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas”[16].

5.4. El principio de publicidad como expresión del debido proceso.

5.4.1. Una de las garantías del derecho fundamental al debido proceso es el principio de publicidad, en virtud del cual, se impone a las autoridades judiciales y administrativas, el deber de hacer conocer a los administrados y a la comunidad en general, los actos que aquellas profieran en ejercicio de sus funciones y que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación, sanción o multa.

5.4.2. El principio de publicidad se encuentra consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, que señala que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento entre otros, en el principio de “publicidad”, el cual se evidencia en dos dimensiones.

5.4.3. La primera de ellas, como el derecho que tienen las personas directamente involucradas, al conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, la cual se concreta a través de los mecanismos de comunicación y la segunda, como el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad de conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan conforme a la ley. Al efecto, esta Corporación en Sentencia C- 096 de 2001, dijo:

“Un acto de la administración es público cuando ha sido conocido por quien tiene derecho a oponerse a él y restringir el derecho de defensa, sin justificación, resulta violatorio del artículo 29 de la Constitución Política”

[...] la Corte no [...] puede considerar que se cumplió con el principio de publicidad, que el artículo 209 superior exige, por la simple introducción al correo de la copia del acto administrativo que el administrado debe conocer, sino que, para darle cabal cumplimiento a la disposición constitucional, debe entenderse que se ha dado publicidad a un acto administrativo de contenido particular, cuando el afectado recibe, efectivamente, la comunicación que lo contiene. Lo anterior por cuanto los hechos no son ciertos porque la ley así lo diga, sino porque coinciden con la realidad y, las misivas que se envían por correo no llegan a su destino en forma simultánea a su remisión, aunque para ello se utilicen formas de correo extraordinarias”

En la Sentencia SU- 447 de 2011, sobre el cumplimiento del principio de publicidad, esta Corte señaló:

“6.5.5. Publicidad de las medidas preventivas o cautelares administrativas

Como se ha observado en los acápite de esta providencia, los diferentes procedimientos administrativos tratan de manera diferente la forma de dar publicidad a las medidas preventivas o cautelares administrativas. En efecto, en algunos de ellos se presentan las medidas preventivas de inmediata ejecución y acompañada de flagrancia, sin que se realice referencia alguna a la publicidad de dichas decisiones. En otros, se señala la forma de comunicación y publicidad en relación con las sanciones pero no se relaciona lo correspondiente a las medidas preventivas. De lo visto, en algunos procedimientos administrativos se entiende garantizado el derecho de defensa respecto de la medida cautelar en si misma considerada, con la posibilidad de contradecir la sanción, agregando que dicho derecho fundamental se encuentra reforzado con la posibilidad de agotar la vía gubernativa y acudir a la jurisdicción contencioso administrativa. Por último, la ley determina en otro procedimiento administrativo, que en razón a que la medida preventiva es de ejecución inmediata, contra ella no proceden recursos.

Otras conclusiones igualmente importantes se desprenden de los procedimientos administrativos anotados. Estos tienen como denominadores comunes y en relación con las

medidas preventivas, los siguientes: (i) las medidas preventivas pueden ser aplicadas sin perjuicio de las posibles sanciones que determine la ley; (ii) Las medidas preventivas se dirigen contra los administrados sometidos a control y vigilancia por la autoridad; y (iii) en ningún caso se establece la necesidad de que dichas medidas se comuniquen a terceros.”

5.4.4. El suma, el principio de publicidad, visto como instrumento para la realización del debido proceso, implica la exigencia de proferir decisiones debidamente motivadas en los aspectos de hecho y de derecho, y el deber de ponerlas en conocimiento de los distintos sujetos procesales con interés jurídico en actuar, a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley[17], con el fin de que puedan ejercer sus derechos a la defensa y contradicción.

Ahora bien, la definición de los medios a través de los cuales se da cumplimiento al principio de publicidad, es competencia del Legislador, cuya función es señalar la forma más conducente para dar a conocer el hecho o acto, a los sujetos e interesados.

5.5. Las formas como se realiza el principio de publicidad.

5.5.1. Ha sido unánime la jurisprudencia de la Corte Constitucional al sostener que el principio de publicidad de las decisiones judiciales hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso, como quiera que todas las personas tienen derecho a ser informadas de la existencia de procesos o actuaciones que modifican, crean o extinguen sus derechos y obligaciones jurídicas, pues sólo si se conocen las decisiones judiciales se puede ejercer el derecho de defensa que incluye garantías esenciales para el ser humano, tales como la posibilidad de controvertir las pruebas que se alleguen en su contra, la de aportar pruebas en su defensa, la de impugnar la sentencia condenatoria y la de no ser juzgado dos veces por el mismo hecho[18].

5.5.2. Sin embargo, también ha dicho esta Corporación que la puesta en conocimiento de las providencias judiciales es un asunto que hace parte de la libertad de configuración política del Legislador, puesto que a él corresponde diseñar los mecanismos idóneos y acordes con los procesos tecnológicos que permitan informar oportunamente a sus destinatarios la existencia de procesos y decisiones judiciales y administrativas[19].

5.5.3. Sobre la forma en que deben realizarse las comunicaciones, en Sentencia C- 1114 de 2003 al revisar la constitucionalidad de una disposición que autorizaba la comunicación vía del correo electrónico en materia tributaria, se concluyó que la legislación podía establecer diversas formas de comunicación, y que resultaba admisible la incorporación de las nuevas tecnologías informáticas, pero se advirtió que “[...] tal incorporación debe realizarse sin desconocer la teleología que anima a aquellas (las notificaciones) como actos de comunicación procesal y que no es otra que permitirles a los interesados el conocimiento de las decisiones de la administración con miras al ejercicio de su derecho de defensa [...]”

5.5.4. Sobre este punto, en la Sentencia C-980 de 2010, con motivo del examen de constitucionalidad del artículo 22 (parcial) de la Ley 1383 de 2010 que modificó el Código de Tránsito, esta Corporación declaró su exequibilidad, al considerar que el Legislador en su función de hacer las leyes, está en la facultad de diseñar métodos de comunicación que sean compatibles con los progresos tecnológicos que tienen lugar en el campo de las telecomunicaciones, lo que precisamente ocurre con la forma de comunicación por correo.

5.5.5. Se puede concluir que no existe un único medio idóneo para dar cumplimiento al principio de publicidad, y que la Constitución Política no prescribe una sola forma para poner en conocimiento de los sujetos con interés jurídico en actuar, los hechos, actos o decisiones que les puedan afectar, correspondiéndole al Legislador definir los diversos tipos de comunicación procesal, y su aplicación, según la materia del derecho de que se trate, los actos o providencias que se deban comunicar, las personas quienes se comuniquen y la oportunidad en que ellas se dictan. Así, lo importante es que el tercero afectado por la decisión conozca de la existencia de la medida administrativa -realizando el principio de la función pública de la publicidad-, sea por una comunicación a cargo de la administración, o bien por un conocimiento directo del aludido por la decisión administrativa por la notoriedad del acto, la ejecución del mismo, o incluso la acción directa del tercero. Importante en este análisis resulta recordar la regla establecida por la Corte en Sentencia C- 096 de 2001:

“Un acto de la administración es público cuando ha sido conocido por quien tiene derecho a oponerse a él y restringir el derecho de defensa, sin justificación, resulta violatorio del artículo 29 de la Constitución Política” (negritas del original)

(...) los actos de la administración solo le son oponibles al afectado, a partir de su real conocimiento, es decir, desde la diligencia de notificación personal o, en caso de no ser ésta posible, desde la realización del hecho que permite suponer que tal conocimiento se produjo, ya sea porque se empleó un medio de comunicación de aquellos que hacen llegar la noticia a su destinatario final (...), o en razón de que el administrado demostró su conocimiento (...)."[20]

5.5.6. En este sentido, el artículo 164 del Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contenido en la Ley 1437 de 2011, sobre la oportunidad para presentar la demanda, precisó que la caducidad para la interposición de las demandas se contará desde el día siguiente a la comunicación, la notificación, la ejecución, la publicación del acto administrativo, o la inscripción del acto en la oficina de instrumentos Públicos, haciendo así evidente la existencia de diversas formas para dar cumplimiento al principio de publicidad.

5.6. Constitucionalidad de las expresiones acusadas del artículo 37 de la Ley 1437/11.

5.6.1. Considera el actor que las expresiones “deber de comunicar”, “les comunicará”, “la comunicación” y “comunicación”, contenidas en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, vulneran el debido proceso, en tanto impiden que los terceros que puedan verse afectados por las decisiones que adopten las autoridades dentro de las actuaciones administrativas, ejerzan sus derechos a la defensa y la contradicción.

5.6.2. Conforme lo señala el artículo 29 constitucional, el debido proceso se aplica tanto a las actuaciones judiciales, como a las actuaciones administrativas. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que la exigencia del cumplimiento de las garantías asociadas al debido proceso, varía según el ámbito del derecho de que se trate, siendo más exigente en los casos en que se ven comprometidos derechos fundamentales, tales como la libertad personal, en el derecho penal.

5.6.3. Según lo planteado en el numeral 4 de esta providencia, el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, se encuentra dentro de la primera parte del Código, en la que se regula el Procedimiento Administrativo, es decir, la forma en se surten las actuaciones de la administración, y de manera particular, establece el deber de la administración de comunicar la existencia de una actuación administrativa de contenido particular y

concreto, a terceras personas que a juicio de la autoridad puedan resultar directamente afectadas por la decisión que en ella se adopte.

5.6.4. Como se observa, el acto de comunicación previsto por el Legislador en la disposición subexamine, se enmarca en las etapas preliminares de la actuación administrativa, en las cuales se pone en conocimiento la existencia de la actuación - previa la expedición del acto administrativo -, sin que con ello se esté creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica particular y la cual tiene por objeto que los terceros que puedan resultar afectados con la decisión que posteriormente en ellas se adopte, conozcan de su existencia y puedan ejercer el derecho a la defensa y contradicción. Es así como el artículo 37 señala que “la autoridad [...] les comunicará la existencia de la actuación, el objeto de la misma, el nombre del peticionario si lo hubiere, para que puedan constituirse como parte y hacer valer sus derechos.”

5.6.5. Ahora bien, el actor para soportar su acusación, aduce que tanto la Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia en sus pronunciamientos contenidos en la Sentencia C-555 de 2001 y la Sentencia de Casación de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, del 10 de octubre de 2002, han exigido la notificación personal al interesado, cuando se inicie una investigación preliminar en materia disciplinaria y la notificación personal del imputado del inicio de la investigación previa en materia penal, argumentos que no son de recibo, pues como se anotó anteriormente, la exigencia de las garantías del debido proceso, varía según el área del derecho de que se trate y de si se encuentran comprometidos derechos fundamentales del orden de la libertad personal, o las sanciones como la destitución e inhabilidad, aspectos que no se dan en la disposición bajo examen, al regular la comunicación de los actos preparatorios a la emisión de un acto administrativo.

5.6.6. Cabe resaltar que el deber de comunicar las actuaciones administrativas de que trata el artículo 37, es a “terceras personas que puedan resultar directamente afectadas por la decisión” que se adopte en la actuación y que como tal no son partes dentro de la misma, pudiéndose en algunos casos desconocer su paradero, motivo por el cual la notificación personal no es necesariamente el mecanismo idóneo para ponerle en conocimiento de la existencia de la actuación, y en modo alguno cuando se trata de terceras personas indeterminadas. En este sentido, resulta razonable, que el Legislador en ejercicio de su libertad de configuración, disponga diversas formas de enteramiento, según las condiciones

del tercero, de que se trate, como lo son: (i) la utilización de los medios más eficaces posibles (libertad de medios de comunicación); (ii) la remisión de la comunicación a la dirección o correo electrónico del tercero si se conoce y si no hay otro medio más eficaz y (iii) la divulgación de la comunicación en un medio masivo de comunicación local o nacional, las cuales aseguren en mayor medida que la información llegará a su destinatario, para que este último pueda como lo señala el mismo artículo 37, “constituirse como parte y hacer valer sus derechos”, o incluso (iv) cuando luego de la ejecución de algunos actos administrativos en donde quede claro el conocimiento de los terceros, se disponga la posibilidad de contradecir la decisión.

5.6.7. Por lo expuesto, considera la Corte que el deber de comunicación establecido en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, cumple con el objetivo perseguido por el principio de publicidad, cual es poner en conocimiento de los terceros de la existencia de la actuación administrativa, en la medida que estableció diversos medios para su concreción, habida consideración de las condiciones de los posibles terceros interesados, quienes pueden ser en algunas oportunidades numerosos o indeterminados, casos en los cuales la notificación personal se tornaría imposible, estancando el curso de la actuación administrativa. Resulta pertinente lo expresado en la Sentencia C- 475 de 1997, cuando, sobre la tensión entre el derecho a la defensa y la justicia, esta Corporación dijo: “En síntesis, como la concepción “absolutista” de los derechos en conflicto puede conducir a resultados lógicos y conceptualmente inaceptables, la Carta opta por preferir que los derechos sean garantizados en la mayor medida posible, para lo cual deben sujetarse a restricciones adecuadas, necesarias y proporcionales que aseguren su coexistencia armónica.”

5.6.8. Contrario a lo manifestado por el actor, a juicio de la Sala, el deber consagrado en la disposición acusada, más que atentar contra los derechos a la defensa y contradicción de los terceros, se constituye en un medio para contribuir a su realización, pues permite a través de mecanismos razonables y eficaces, poner en conocimiento de tales sujetos, la existencia de la actuación administrativa, sin dilaciones injustificadas y con antelación a la emisión del acto administrativo que los pueda afectar, permitiendo que puedan comparecer a ella para constituirse en parte y hacer valer sus derechos.

En consecuencia, la Corte declarara la exequibilidad de los apartes acusados.

III. CONCLUSIONES

1. Síntesis del caso.

1.1. Solicita el actor la inconstitucionalidad de las expresiones “deber de comunicar”, “les comunicará”, “la comunicación” y “comunicación”, contenidas en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, al considerar que vulneran el debido proceso de los terceros, al impedir que ejerzan sus derechos a la defensa y contradicción.

1.2. No desconoce los derechos al debido proceso, a la defensa y contradicción de las terceras personas, la disposición que prescribe el deber de las autoridades de comunicarles la existencia de la actuación, cuando las decisiones que en ellas se adopten puedan afectarlas, en tanto ella facilita el conocimiento por parte del tercero de los elementos esenciales de la actuación (su existencia, objeto y peticionario), permitiéndoles constituirse en parte y hacer valer sus derechos.

1.3. Sumado a lo anterior, por cuanto la fijación de las diversas modalidades de comunicación, hacen parte de la libertad de configuración del Legislador y los mecanismos para concretar la comunicación previstos en la norma, como lo son el correo o el correo electrónico, - cuando no haya otro medio más eficaz - la divulgación en medio masivo de comunicación nacional o local o la utilización de cualquier otro medio eficaz, satisfacen la obligación de poner en conocimiento de los terceros interesados, la existencia de la actuación administrativa, permitiéndoles ejercer el derecho a la defensa.

2. Regla de la decisión.

No desconoce el Legislador el derecho a la defensa y contradicción del tercero, al consagrar el deber de comunicarles la existencia de una actuación administrativa, cuando la autoridad advierta que puedan verse afectados por las decisiones que en ellas se adopten; por el contrario, se permite la realización del principio de publicidad y de cetera, el ejercicio del derecho a la defensa de los terceros, pudiéndose constituir en parte y hacer valer sus derechos.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia,

administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones “Deber de comunicar las actuaciones administrativas”, “les comunicará” “la comunicación” y “comunicación” contenidas en el artículo 37 de la Ley 1437 de 2011, por los cargos examinados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

Con aclaración de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente en comisión

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Gaceta del Congreso No. 1173 de 2009.

[2] Concepto No. 5699 de diciembre 19 de 2013.

[3] Al respecto, ver sentencias C-623 de 2008, C-894 de 2009, C-055 y C-281 de 2013

[5] Sentencia T-001 de 1993.

[6] Sentencia C-562 de 1997.

[7] Ver entre otras, las Sentencias C-803 de 2000, C-742 de 1999, C-591 de 2000, C-596 de 2000, C-1717 de 2000, S C-1104/01, C- 642 de 2002, C-736 de 2002.

[8] Sentencia de la Corte Constitucional C-728 de 2000.

[9] Sentencia de la Corte Constitucional C-886 de 2004.

[10] Sentencia de la Corte Constitucional C-1104 de 2001.

[11] Sentencias de la Corte Constitucional C-927 de 2000, C-555 de 2001, C-640 de 2002, C-642 de 2002, C-736 de 2002, C-740 de 2002, C-788 de 2002, C-561 de 2004, C-340 de 2006, T-738 de 2006, C-692 de 2008.

[12] Cfr. artículo 150 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y Sentencias de la Corte Constitucional: C-680 de 1998 y C-1512 de 2000.

[13] Sentencia de la Corte Constitucional C-1512 de 2000. En el mismo sentido ver la Sentencia de la Corte Constitucional C-925 de 1999.

[14] Sentencia T-442 de 1992.

[15] Sentencia C-957 de 2011, C-248 de 2013, entre otras.

[16] Sentencia C-248 de 2013.

[17] Sobre el tema se pueden consultar las Sentencia C-836 de 2001 y C-641 de 2002.

[18] Entre otras, pueden consultarse las sentencias C-1185 de 2004, C-641 de 2002, C-798

de 2003 y T-262 de 2003

[19] Sentencias C-1114 de 2003 y C-798 de 2003, entre otras.

[20] Subrayas fuera del texto original.