Sentencia C-610/12

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Inhibición, por ineptitud sustantiva para pronunciarse sobre la demanda respecto de la expresión “Contra el acto que decida solicitud de pruebas no proceden recursos”

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Carga mínima de argumentación

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

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Reglas que regulan la aducción, solicitud y práctica de pruebas de oficio o a petición del interesado durante la actuación administrativa

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO-Elementos/DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO-Diferencias que existen entre uno y otro procedimiento, derivadas de las distintas finalidades que persiguen

Si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que las garantías mínimas propias del derecho fundamental al debido proceso, son aplicables al procedimiento administrativo, y deben ser aseguradas durante su desarrollo a fin de garantizar el equilibrio entre los sujetos que resultan involucrados en una decisión administrativa, también ha advertido sobre las importantes diferencias que existen entre uno y otro procedimiento, derivadas de las distintas finalidades que persiguen. En este sentido ha indicado que “Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso”.

Referencia: expediente D-8941

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Actor: Armando Enrique Colón Cárdenas

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., primero (1) de agosto de dos mil doce (2012)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Armando Enrique Colón Cárdenas presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 40 (parcial) de la Ley 1437 de 2011.

Mediante providencia del dos (2) de febrero de dos mil doce (2012), el Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva dispuso admitir la demanda, por considerar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991. Corrió traslado al Procurador General de la Nación y comunicó del inicio del proceso al Presidente de la Republica, al Presidente del Congreso, así como al Ministro de Justicia y al Presidente del Consejo de Estado.

Al mismo tiempo, invitó a participar en el presente juicio a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, Sergio Arboleda, de la Libre, Eafit de Medellín, de Antioquia, de Ibagué, y del Rosario, al igual que a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de

Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia-, y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, con el objeto de que emitieran concepto técnico sobre la demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 47.956 del dieciocho (18) de enero de 2011, subrayando el aparte demandado:

"LEY 1437 DE 2011

(Enero 18)

"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Titulo III

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Capitulo Primero

Reglas Generales

"Artículo 40. Pruebas. Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.

Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil".

III. LA DEMANDA

1. En primer término, manifiesta el ciudadano Armando Enrique Colón Cárdenas que el aparte normativo demandado, contenido en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, vulnera el artículo 29 de la Constitución, toda vez que suprime el derecho fundamental que tiene toda persona a presentar y controvertir las pruebas que se allegan en su contra en un proceso judicial.

En este sentido, afirma que la disposición acusada "deja al arbitrio del juez que decida qué pruebas considera pertinentes sin permitir que la parte demandante o demandada controviertan la decisión del mismo cuando niegan determinadas pruebas que alguna de las partes consideran que son de importante valor probatorio para resolver el proceso o viceversa, cuando el juez decida positivamente la solicitud de determinadas pruebas, quedando sin recurso legal alguno para controvertir las decisiones del juez, el aparte subrayado se antepone (sic) al debido proceso por cuanto permite que el juez no permita la práctica de determinada prueba al dejarse potestad absoluta de decidir sin que se pueda controvertir dicha decisión, lo cual es contrario al debido proceso por cuanto uno de sus pilares es que las partes puedan aportar pruebas a un proceso lo cual se esta negando de plano con la norma demandada".

Adicionalmente, subraya el ciudadano, que una norma como la demandada propiciaría el aumento de las acciones de tutela por violación del derecho al debido proceso, toda vez que se desecharían pruebas conducentes y pertinentes en un asunto, como consecuencia de la simple apreciación judicial.

2. En segundo término, señala el accionante, que la norma impugnada "quebranta el derecho al debido proceso ya que elimina la posibilidad de que las personas controviertan a través de

los recursos las decisiones judiciales con las que están en desacuerdo. De hecho, la oportunidad de impugnar decisiones judiciales ante la misma autoridad o el superior jerárquico es un presupuesto básico del artículo 29 de la Carta Política".

3. En tercer lugar, considera el actor que el aparte demandado del artículo 40 de la Ley 1437 vulnera el numeral 2º del artículo 150 de la Constitución Política en razón a que el Congreso extralimitó su cláusula general de competencia al incluir en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo una norma que afecta el derecho al debido proceso. Ello se produce porque, en su opinión, la disposición objeto de censura niega la posibilidad de presentar recursos contra las decisiones judiciales que denieguen o decreten pruebas, soslayando que éste es un supuesto que se contempla dentro del núcleo esencial al derecho del debido proceso contenido en la Carta Política y en los instrumentos internacionales. Así, el legislador no ejerció su libertad de configuración normativa conforme a los límites constitucionales que le demarcan las garantías básicas inmersas en el debido proceso. Para respaldar su aserto hace referencia a la sentencia C-144 de 20101.

El demandante apoya su disertación en algunos fragmentos de la doctrina en los que se destaca la relevancia del derecho a la prueba, y el acceso a los recursos contra las decisiones judiciales, como elementos esenciales del debido proceso judicial.

IV. INTERVENCIONES

1. De entidades públicas

1.1. Del Ministerio de Justicia y de Derecho

Interviene a través de apoderada para solicitar la exequibilidad de la disposición demandada, para lo cual expone las siguientes razones:

1.1.1. Inicialmente, precisa que la proposición jurídica acusada se encuentra en ubicada en la primera parte de la Ley 1437 de 2011 relativa al "Procedimiento Administrativo", la cual se diferencia de la segunda parte de este estatuto llamada del "Procedimiento de lo contencioso administrativo". La primera regula las actuaciones de la administración pública cuando cumplen funciones administrativas. En efecto, la norma demandada no es aplicable a los jueces en su función de administrar justicia, en la medida que no contiene reglas sobre el

proceso judicial de lo contencioso administrativo, por el contrario, comprende el procedimiento aplicable a la actuación administrativa.

1.1.2. Aseveró el representante de este ministerio que la totalidad del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 garantiza el derecho al debido proceso, en la medida que contempla la facultad de pedir y aportar pruebas, así como la obligación para la autoridad administrativa de practicarlas de oficio. Al mismo tiempo establece la oportunidad para el interesado de controvertir las pruebas allegadas al procedimiento administrativo. Estas facultades, agrega, pueden ser ejercidas en todo el trámite, antes de que se dicte la decisión de fondo.

Adicionalmente sostiene que el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo contempla una serie de normas que permiten impugnar las determinaciones de las autoridades respecto de las pruebas. El artículo 74 de la Ley 1437 de 20112 consagra el derecho del administrado a presentar los recursos de reposición y apelación contra una decisión definitiva con el fin de que sea modificada. Estos medios de impugnación pueden basarse incluso en la omisión de practicar una prueba relevante para el asunto concreto que de haberse decretado la determinación sería diferente.

Así mismo, el artículo 413 prevé la posibilidad para el ciudadano de solicitarle a la administración, antes de que culmine el procedimiento administrativo, que corrija las irregularidades que se presentaron, entre ellas la de no practicar un medio de convicción esencial para la decisión. Por su parte el artículo 424 precisa que antes de resolver de fondo una actuación administrativa, las autoridades deben dar la oportunidad al interesado para que se exprese al respecto. De modo que “los recursos contra el acto que decide sobre las pruebas dentro del proceso administrativo no es la única garantía que pueda tener el administrado para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción, lo cual significa que por el hecho de contemplarse la improcedencia de recursos contra dicho acto no se desconoce el núcleo esencial del derecho al debido proceso”. Lo expuesto ha contado con el aval de la jurisprudencia de la Corte Constitucional5.

Concluye que el aparte acusado, al establecer que el acto que decide sobre las pruebas carece de recurso no vulnera el derecho al debido proceso. Por ende, el legislador no se excedió en los límites de configuración legislativa fijadas por esta Corporación como lo aduce

el demandante, puesto que sin desconocer el núcleo esencial del debido proceso, “se establece un limite razonable al derecho de contradicción del administrado, de tal manera que al mismo tiempo que se de oportunidad de pedir y presentar pruebas y de controvertir las que obren en el expediente, no se dilate el proceso injustificadamente con la insistencia en que se practique una prueba que, motivadamente, la autoridad administrativa considere superflua, innecesaria, impertinente, ineficaz que impida la eficacia de la actuación”.

1.2. Del Consejo de Estado

Los magistrados Gustavo Gómez Aranguren, actuando como Presidente del Consejo de Estado y Augusto Hernández Becerra, Presidente de la Sala de Consulta y Servicio Civil de la misma corporación, solicitan a la Corte proferir sentencia inhibitoria frente a los cargos formulados contra el apartado del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011. Fundamentan su solicitud en las siguientes consideraciones:

1.2.1. La demanda adolece de ineptitud sustantiva, dado que el cargo formulado por el actor carece de la certeza requerida para que sea estudiado por la Corte Constitucional, en la medida que considera que la norma acusada es aplicada por los jueces de la república en el marco de los procesos contenciosos. Tal entendimiento se aparta de cualquier interpretación jurídica de la disposición objeto de censura, porque al estar inserta en la parte primera del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo solo puede ser utilizada por las autoridades que adelantan actuaciones administrativas.

De esta manera, el esfuerzo argumentativo que el actor despliega en la construcción de los tres cargos formulados se orienta a señalar la inconstitucionalidad de la norma con referencia a las actuaciones o procesos judiciales y a las potestades conferidas a los jueces de la república. Indican los intervinientes que la jurisprudencia de la Corte Constitucional6 ha precisado que los juicios de inconstitucionalidad no pueden partir de supuestos normativos inexistentes derivados de interpretaciones subjetivas, como ocurre en el caso sub-examine cuando el aparte demandado no dice lo que entiende el actor. Incluso, subrayaron que el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 no opera en procesos judiciales ni vincula a los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Por el contrario su incidencia está dada: “i) en el contexto de una función administrativa, y no una función judicial como lo entiende la demanda; ii) para las autoridades administrativas señaladas en el artículo 2º de la ley 1437,

y no para los jueces de la republica como erróneamente afirma el demandante; y iii) para adelantar una actuación administrativa y en modo alguno una actuación judicial, como equívocamente lo plantea el actor".

En tal virtud, el Consejo de Estado concluye su intervención solicitando a la Corte que se inhiba frente a los cargos formulados contra el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, porque carecen de certeza en la medida que no se dirigen contra una proposición jurídica real y existente al partir del supuesto de que éste se aplica a los jueces de la republica, en el marco de un proceso contencioso administrativo.

2. De Instituciones Educativas

El señor Álvaro Gonzales Murcia, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de esta institución, solicita la declaratoria de inexequibilidad del segmento normativo demandado en razón a que vulnera el artículo 29 de la Carta Política, al desconocer el derecho a probar que tienen los ciudadanos en un proceso judicial. De ahí que, el legislador con el aparte impugnado se extralimitó en el ejercicio de la cláusula general de competencia, puesto que quebrantó el derecho al debido proceso, una garantía básica intangible.

Adicionalmente manifiesta que dejar al criterio del juez, la consideración de si una prueba es pertinente, conducente o relevante conlleva a la arbitrariedad. Para sustentar su argumentación refiere a diferentes doctrinantes que han aseverado que en los procesos judiciales las partes tienen derecho a impugnar las providencias que nieguen las pruebas. Acoge el planteamiento del demandante según el cual los recursos contra las decisiones judiciales ayudan a corregir los yerros que se hayan podido causar en los procesos de esta índole.

2.2. De la Universidad de los Andes

Pablo Ernesto Medrano Moreno, asesor docente del Área de Derecho Público del Consultorio Jurídico de esta institución, solicita la inexequibilidad del aparte demandado del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que, a su juicio, no garantiza los principios del derecho de prueba y de contradicción probatoria al no consagrar recursos contra el acto que resuelve

una solicitud probatoria. A continuación se reseña una síntesis de su intervención:

2.2.1. Como aclaración previa, el interviniente precisa que el actor está equivocado al entender que el precepto demandado es aplicable al proceso contencioso administrativo. El Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo establece dos grandes trámites, por una parte el procedimiento administrativo y por otra, el proceso contencioso administrativo. El primero se aplica a las relaciones entre los ciudadanos y la administración, el segundo a los procesos judiciales que se adelantan ante el juez administrativo.

2.2.2. Considera que a pesar de la mencionada equivocación, la demanda es idónea, en razón a que los argumentos que expone el ciudadano no son irrazonables. Por el contrario, logra esbozar cargos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes que evidencian una contradicción entre el apartado de la norma impugnada y el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia.

2.2.3 Destaca que los principios del derecho a la prueba, a la contradicción procesal y probatoria son aplicables al procedimiento administrativo en la medida que hacen parte del derecho al debido proceso que se aplica en las actuaciones administrativas.

Advierte que de conformidad con la jurisprudencia de la Corte, las obligaciones de la administración en materia probatoria, consisten en que: “i) en los procedimientos administrativos las facultades de la administración en materia probatoria son idénticas a las de los jueces; ii) la facultad de la administración para decretar y practicar pruebas no es arbitraria, sino que debe ejercerse en forma racional y ponderada para no afectar el derecho de defensa del interesado, y (iii) las solicitudes probatorias deben decidirse antes de adoptar la decisión de fondo”.

Señala que el Congreso en el ejercicio de sus competencias legislativas cuenta con límites constitucionales como son las garantías fundamentales. En materia probatoria y procesal identifica las siguientes reglas jurisprudenciales: “i) el legislador goza de libertad para diseñar la estructura de los procesos judiciales y procedimientos administrativos, incluidos los aspectos probatorios y los recursos; (ii) dicha libertad está limitada por los derechos y garantías consagradas en la constitución; y (iii) en materia procesal se deben respetar los

principios procesales y principios del derecho probatorio respectivamente".

Así, en primer lugar concluye que la disposición atacada no viola los principios de contradicción procesal y doble instancia pues el legislador tiene la facultad para restringir el uso de los recursos en todos los procesos y procedimientos, menos en materia penal en la cual tiene la obligación de establecer una segunda instancia.

Con relación a los principios de contradicción probatoria y del derecho a prueba discurre señalando que se ven vulnerados con el apartado censurado, comoquiera que se eliminó la posibilidad de impugnar la decisión que niega una prueba. Al mismo tiempo, resalta que no garantiza adecuadamente la actividad probatoria de las partes dentro del procedimiento administrativo, pues es necesario brindar recursos a los administrados frente a las eventuales arbitrariedades de la administración. Recalca que en el derecho colombiano existe un principio implícito en el cual el legislador siempre ha concedido recursos para los autos que deniegan la práctica o el decreto de pruebas, norma presente en todos los códigos procesales vigentes como son los de Procedimiento Civil, Penal, del Trabajo y la Seguridad Social, Contencioso Administrativo y la Ley 1437 de 2011. Inclusive esta tendencia se mantiene en los procesos administrativos, verbigracia en el Código Disciplinario Único y Ley 600 de 2001 sobre responsabilidad fiscal.

Así las cosas, la disposición estudiada al desconocer los principios de contradicción probatoria y el derecho a probar vulnera el derecho al debido proceso puesto que: i) no todos los procesos administrativos tienen segunda instancia de modo que no existe la oportunidad de que en uso de los recursos de apelación o reposición se solicite que la administración corrija la omisión de decretar una prueba; i) el debido proceso debe ser garantizado durante toda la actuación administrativa no al final; y iii) algunos procedimientos pueden terminar con una sanción al administrado, o bien con la negación de una prestación que pueda afectar sus derechos fundamentales, por lo que es de vital importancia que se respeten los principios del derecho probatorio.

2.3. De la Universidad Sergio Arboleda

José María Del Castillo Abello y Julieta Arenas Ceballos, Decano y abogada investigadora del grupo Crear, de la esta institución educativa, intervienen para solicitar la declaratoria de constitucionalidad de la proposición jurídica demandada, a partir de las siguientes

consideraciones:

2.3.1. El artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 no vulnera el derecho al debido proceso en su fase de aportar pruebas, toda vez que establece un amplio término para que estas sean allegadas al procedimiento administrativo y adicionalmente aumentó los medios probatorios admisibles. Destaca que la normatividad acusada "amplió las posibilidades en materia de pruebas, tanto en oportunidad para presentarlas, como para controvertirlas, admitiendo la posibilidad de esgrimir todos los medios de prueba previstos en el Código de Procedimiento Civil".

2.3.2. Adicionalmente, manifiestan que la disposición en cuestión no quebranta el derecho al debido proceso por negación de recursos, porque el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo en su artículo 74 prevé los recursos que proceden contra los actos administrativos definitivos, con los cuales se garantiza la impugnación de las decisiones que denieguen pruebas en el marco del procedimiento administrativo. Así, el derecho al debido proceso se ha entendido por la Corte Constitucional "como el conjunto de garantías que busca asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos"7.

De otro lado, el artículo 75 de la misma normatividad contempla la improcedencia de los recursos contra los actos de carácter general, de trámite, preparatorios o de ejecución, con excepción de los que se establezcan en forma expresa. Esta regulación está igualmente prevista en el artículo 49 del Código Contencioso Administrativo vigente (al momento de la intervención) el cual fue objeto de pronunciamiento por la Corte Constitucional en la sentencia C-339 de 1996.

2.3.3. Con base en las consideraciones jurídicas expuestas por esta Corporación en la providencia C-1104 de 2001, fallo que fijó los parámetros que deben guiar al legislador al regular el ejercicio de los medios de prueba, concluyen los ciudadanos que el artículo 40 de la ley 1437 no excedió los limites jurisprudenciales en la medida que amplió el catálogo de los medios de prueba, así como el tiempo para proponerlos y controvertirlos.

2.4 De la Universidad del Rosario

Gabriel Hernández Villareal, Director de la Especialización de Derecho Procesal de la Facultad

de Jurisprudencia de esta institución educativa solicita a la Corte declarar la inexequibilidad del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 toda vez que, en su criterio, no es razonable privar a las partes de un proceso, de la posibilidad de controvertir por vía de recursos el proveído que se pronuncie sobre una solicitud de pruebas. A continuación se reseña una síntesis de sus argumentos:

2.4.1 En primer lugar considera que el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 desconoce el principio en virtud del cual toda persona tiene derecho a ser oída por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial. Dentro de este mandato de optimización se halla el artículo 29 de la Constitución que establece el derecho a ofrecer una prueba, garantía que se encuentra en estrecha relación con el principio de contradicción y de defensa, comoquiera que la posibilidad de aportar pruebas en el proceso es una forma de satisfacer este derecho8.

Destaca el interviniente que la norma impugnada privilegia el "eficientismo" criterio que desconoce los principios enunciados y no armoniza con los fines de la administración de justicia. Resalta que lo pretendido por "la norma es evacuar a como dé lugar el gran cúmulo de asuntos que se ventilan ante [la jurisdicción contenciosa]; y para arribar a ese cometido desconoce el principio a la prueba – de raigambre superior- y en su lugar destaca una mera técnica como es la celeridad procesal".

Al mismo tiempo, asevera que el canon legal acusado genera una "disonancia cognitiva de carácter judicial" comoquiera que el juez se encuentra obligado, por una parte, a desconocer las garantías constitucionales al negar una prueba, y por otra a descubrir la verdad real a través del decreto de las pruebas de oficio.

2.4.2. En segundo lugar, opina que la proposición jurídica censurada "asistematiza" el régimen probatorio colombiano dado que va en contravía de los lineamientos decantados por las normas integradoras, verbigracia el estatuto procesal civil el cual establece que el auto que decreta la práctica de una prueba es susceptible de reposición, mientras aquél que la niega es pasible de apelación (Art. 351 No 3 del C.P.C).

Mediante concepto No. 5331 del 14 de Marzo de 2012, el Procurador General de la Nación

solicita a la Corte declararse inhibida para pronunciarse sobre los cargos formulados en la demanda contra la expresión acusada contenida en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011.

Sostiene el Jefe del Ministerio Público que la demanda no cumple con las condiciones y requisitos exigidos, de manera general, en las demandas de constitucionalidad. En efecto, el actor no confronta el contenido normativo acusado con las disposiciones superiores, porque parte de una interpretación errónea de la expresión demandada, a la que llega de forma subjetiva e injustificada como es comprender que ésta se aplica al proceso contencioso administrativo. Agrega que de la simple lectura del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 se constata que lo que en realidad regula es el procedimiento administrativo, circunstancia que debe conducir a declarar la

ineptitud sustantiva de la demanda.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia de la Corte

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la disposición acusada forma parte de una ley de la República, en este caso, de la Ley 1437 de 2011.

Asunto bajo revisión. Problema jurídico planteado

2. El demandante considera que la expresión "Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no procede recurso alguno" contenida en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, es violatoria de los artículo 29 y 150.2 de la Constitución, comoquiera "no permite el uso de los recursos judiciales sea el de reposición o apelación a sabiendas de que uno de los pilares sobre los que descansa un debido proceso es que las decisiones de los jueces puedan ser controvertidas mediante los recursos judiciales cuando se está en desacuerdo con una determinación del juez". Esta regulación plasmaría a su vez, un exceso en el ejercicio de la potestad legislativa.

3. Las posiciones de los intervinientes se encuentran divididas. Algunos estiman que el precepto acusado es compatible con la Constitución, dado que el Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece un tiempo amplio para que se alleguen pruebas al procedimiento administrativo. Adicionalmente, el estatuto tipifica los recursos de reposición y apelación contra las decisiones finales, los cuales se pueden interponer con el fin de que las autoridades corrijan la omisión de un decreto o práctica de prueba. Así mismo, este grupo de intervinientes consideran que la Ley 1437 de 2011 amplió los medios probatorios que pueden ser utilizados por los ciudadanos en los procedimientos administrativos. Por lo tanto, sostiene que se encuentra dentro de la amplia potestad de configuración del legislador establecer restricciones probatorias en el procedimiento administrativo.

Una segunda postura se manifiesta en favor de la inexequibilidad del precepto acusado, con argumentos similares a los de la demanda, partiendo del mismo presupuesto de apreciación del actor quien considera que la disposición acusada se aplica a los procesos adelantados ante los jueces de lo contencioso administrativo. Dentro de esta posición debe diferenciarse la expuesta por la Universidad de los Andes, en la que luego de aclarar que el ámbito de aplicación de la norma no es el indicado por el demandante, señala que la proposición jurídica atacada es inconstitucional, en razón a que el legislador extralimitó la libertad de configuración establecida en la Carta Política, al desconocer en el artículo analizado los principios del derecho a prueba y de contradicción los cuales son aplicables al procedimiento administrativo.

Una tercera perspectiva presentada por el Procurador General de la Nación y por el Consejo de Estado, indica que los cargos de la demanda no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia constitucional, toda vez que sus fundamentos no son ciertos. De ahí que soliciten a esta Corporación que se declare inhibida para conocer del presente asunto.

4. A partir de una interpretación de la demanda correspondería a la Corte establecer si el aparte demandado del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 que establece que “contra el acto que decida la solicitud de pruebas [en el procedimiento administrativo] no proceden recursos”, vulnera el derecho al debido proceso (art. 29 C.P.), en su dimensión de “presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra”.

No obstante, teniendo en cuenta que tanto el Procurador General de la Nación, como el

Consejo de Estado proponen en sus intervenciones una decisión inhibitoria, procede la Corte a analizar previamente este aspecto de la impugnación.

Cuestión preliminar. Análisis sobre la aptitud sustantiva de la demanda

Presupuestos para un pronunciamiento de mérito. Reiteración de jurisprudencia.

5. Los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, recogidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 19919, han sido objeto de un amplio desarrollo jurisprudencial10. La Corte ha explicado que la consagración de estos presupuestos mínimos no puede entenderse como una limitación a los derechos políticos del ciudadano, pues lo que se persigue es fijar unos elementos que informen adecuadamente al juez constitucional para que pueda proferir un pronunciamiento de fondo, evitando un fallo inhibitorio que torne inocuo el ejercicio de este derecho político. Esto supone que el demandante debe cumplir con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre: (i) su capacidad para interponer la acción, (ii) cuál es la norma que se acusa, (iii) cuáles los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, (iv) el concepto o explicación de dicha violación, y (v) la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia.11

6. Si bien el principio jurídico que domina la admisibilidad de la demanda es el principio pro actione, ello no significa que el actor no tenga que cumplir con una carga mínima que haga posible el examen de constitucionalidad que solicita. Ciertamente, el principio pro actione indica que, teniendo en cuenta que se trata de una acción pública, y por ende abierta a todos los ciudadanos, que no exige acreditar la condición de abogado, “el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”.12 No obstante, este principio de interpretación no exime del cumplimiento de los mencionados requisitos, que enumera el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

7. En relación con el requisito consistente en expresar los motivos por las cuales los textos constitucionales se estiman violados, exigido por el numeral 3° del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en reiterada jurisprudencia13, esta Corporación ha subrayado la importancia de requerir del ciudadano actor el cumplimiento de unas mínimas cargas de comunicación y

argumentación, que provea de razones conducentes para hacer posible el debate, con las que se informe adecuadamente al tribunal constitucional, para que este profiera una decisión de fondo sobre los preceptos legales acusados.

En este sentido, existe un precedente consolidado en materia de las exigencias argumentativas del cargo de inconstitucionalidad14. Así, se ha determinado que dicha censura debe cumplir con atributos de claridad15, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

7.1. La claridad de un cargo se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque en razón del carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

7.2. La certeza de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que el cargo se dirija contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida arbitrariamente por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

7.3. El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisible que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”16 que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de

constitucionalidad17.”18

7.4. Las razones que sustentan el concepto de la violación son pertinentes en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado.”19. En ese sentido, cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias; la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante y a partir de su aplicación en un problema particular y concreto; o el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

7.5. Por último, la condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (…) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” 20

8. Procede la Corte a analizar si conforme lo expuesto, la demanda cumplió con estas exigencias básicas para justificar un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos de la demanda.

8.1. Como se indicó, para el ciudadano Armando Enrique Colón Cárdenas la expresión “Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no procede recurso alguno” contenida en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, es violatoria de los artículo 29 y 150.2 de la Constitución, en razón a que “no permite el uso de los recursos judiciales sea el de reposición o apelación a sabiendas de que uno de los pilares sobre los que descansa un debido proceso es que las decisiones de los jueces puedan ser controvertidas mediante los recursos judiciales cuando se está en desacuerdo con una determinación del juez”. Esta

regulación, a su juicio, plasmaría a su vez un exceso en el ejercicio de la potestad legislativa.

8.2. Advierte la Sala que la demanda está fundada en consideraciones del actor acerca de la necesidad de que en el ámbito judicial se garanticen los recursos contra la decisión que se pronuncia sobre solicitudes probatorias de las partes. Para sustentar su disertación sobre el excesivo arbitrio que, en su opinión se confiere al juez administrativo a través de la norma censurada, el demandante se apoya en jurisprudencia relacionada con el debido proceso judicial y doctrina atinente a la relevancia constitucional que entraña el derecho a impugnar la decisión que se pronuncia sobre solicitudes probatorias presentadas por los sujetos procesales en un litigio judicial.

8.3. Estas consideraciones de la demanda imponen una aclaración previa sobre el contexto normativo en el cual se inserta el precepto parcialmente acusado, lo cual determina así mismo su alcance.

El artículo 40 de la Ley 1437 de 2011 se inserta en la "Parte Primera" del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que contiene el catálogo de normas que se aplican al procedimiento administrativo, es decir a las actuaciones desarrolladas por todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas (art. 2°). Forma parte así mismo del título III, capítulo I (Arts. 34 a 45) que compila las reglas generales sobre el procedimiento administrativo común y general.

La norma parcialmente acusada contiene las reglas que regulan la aducción, solicitud y práctica de pruebas de oficio o a petición del interesado, durante la actuación administrativa, a saber: (i) la no exigencia de requisitos especiales; (ii) la improcedencia de recursos contra el acto que decida la solicitud de pruebas; (iii) la preservación de la oportunidad, para que antes de que se dicte una decisión de fondo, el interesado controvierta las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación; (iv) la subvención de las pruebas por parte de quien o quienes las soliciten; (v) la admisibilidad de todos los medios de prueba establecidos en el Código de Procedimiento Civil.

8.4. De acuerdo con el entendimiento que el ciudadano expone en la demanda, estas reglas

se aplicarían a los procesos que cursan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por lo que, según su parecer, resulta constitucionalmente inadmisible que la decisión judicial que niega o admite pruebas esté sustraída de los controles que proveen los recursos judiciales.

Una somera revisión de la Ley 1437 de 2011 permite a la Sala constatar que el régimen probatorio aplicable a los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, establece unas reglas propias que se compilan en el capítulo IX del Título V, de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. En este apartado, además de remitir al Código de Procedimiento Civil para colmar los vacíos del estatuto en materia probatoria(Art. 211), el legislador reguló las oportunidades probatorias dentro del proceso judicial (Art. 212); dispuso el decreto de pruebas de oficio por parte del juez o magistrado (art. 213); previó la exclusión de la prueba por violación del debido proceso (Art. 214); asignó pleno valor probatorio a las copias (Art. 215); autorizó el uso de medios electrónicos para fines probatorios (Art. 216); y reguló minuciosamente la prueba pericial (Arts. 218 a 222).

En lo que concierne a los mecanismos de control de las decisiones judiciales sobre pruebas estableció que es apelable el auto proferido por los jueces administrativos “que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente” (Art. 243.9).

8.5. Las constataciones realizadas permiten a la Sala sostener que la proposición normativa que el demandante deduce de la expresión acusada del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, vale decir, que las decisiones de los jueces administrativos que resuelven solicitudes probatorias quedan sustraídas de los recursos, no se deriva del segmento normativo acusado. Lo que esta norma establece es que en las actuaciones administrativas no se prevén recursos contra el acto que resuelve una solicitud de pruebas.

8.6. En desarrollo de un ejercicio pro actione podría interpretarse la demanda en el sentido que lo que el demandante quiso exponer en su censura fue que resultaba contrario al artículo 29 de la Carta que consagra el debido proceso también para las actuaciones administrativas, el que no se previeran recursos para controvertir el acto proferido por una autoridad administrativa en relación con solicitudes probatorias en el marco de una actuación de esta índole.

Esta alternativa presenta dos problemas fundamentales, de una parte, la Corte suplantaría al ciudadano en la tarea de construir los motivos por los cuales podría presentarse una oposición entre la norma que excluye los recursos frente al acto que decide sobre solicitudes probatorias en la actuación administrativa, y el precepto constitucional que contempla el debido proceso en los procedimientos de esta índole. Un planteamiento de esta naturaleza debe partir de la identificación del tipo de procedimiento administrativo de que se trata (general)21, y tomar en cuenta las específicas exigencias que plantea el debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) en conjunción con los principios que rigen la función pública (Art. 209 C.P.)., aspectos que claramente no se mencionan en la demanda. En segundo término, la interpretación de la demanda en el sentido señalado, implicaría una total equiparación de la naturaleza y alcance del debido proceso judicial y el debido proceso administrativo, categorías a las que la teoría jurídica y la jurisprudencia constitucional les han asignado alcances y particularidades específicas.

Si bien la jurisprudencia constitucional ha establecido que las garantías mínimas propias del derecho fundamental al debido proceso, son aplicables al procedimiento administrativo, y deben ser aseguradas durante su desarrollo a fin de garantizar el equilibrio entre los sujetos que resultan involucrados en una decisión administrativa,22también ha advertido sobre las importantes diferencias que existen entre uno y otro procedimiento, derivadas de las distintas finalidades que persiguen.

En este sentido ha indicado que “Mientras el primero busca la resolución de conflictos de orden jurídico, o la defensa de la supremacía constitucional o del principio de legalidad, el segundo tiene por objeto el cumplimiento de la función administrativa en beneficio del interés general. Esta dualidad de fines hace que el procedimiento administrativo sea, en general, más ágil, rápido y flexible que el judicial, habida cuenta de la necesaria intervención de la Administración en diversas esferas de la vida social que requieren de una eficaz y oportuna prestación de la función pública. No obstante, paralelamente a esta finalidad particular que persigue cada uno de los procedimientos, ambos deben estructurarse como un sistema de garantías de los derechos de los administrados, particularmente de las garantías que conforman el debido proceso”23.

La imposibilidad de realizar una traslación mecánica de los contenidos del debido proceso judicial al debido proceso administrativo se fundamenta en que este último se encuentra

regido por una doble categoría de principios rectores de rango constitucional que el legislador debe tener en cuenta a la hora de diseñar los procedimientos administrativos, de un lado, las garantías adscritas al debido proceso (art. 29) y de otra, los principios que gobiernan el recto ejercicio de la función pública (Art. 209).

Al respecto la jurisprudencia de esta Corte señaló:

"Así, a partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende como un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función publica y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad"24.

8.7. Las constataciones y consideraciones efectuadas en los anteriores apartes llevan a la Sala a concluir que la proposición jurídica que el demandante considera contraria a la Constitución, vale decir, la exclusión de recursos judiciales frente a la decisión del juez o magistrado que se pronuncia sobre solicitudes probatorias de los sujetos procesales, no se deriva del contenido normativo demandado (Art. 40), orientado este a regular el aporte, aducción y práctica de pruebas en el procedimiento administrativo general. Ni siquiera desde una perspectiva pro actione podría la Corte ingresar al estudio de constitucionalidad del segmento normativo acusado, toda vez ello implicaría construir los motivos de la violación a partir de una traslación automática, al ámbito de la actuación administrativa, del contenido del debido proceso judicial al que se refiere persistentemente el demandante, con base en su errado entendimiento de la norma, posibilidad que desconocería las particularidades del debido proceso administrativo.

8.8. Algunos intervinientes proponen la inexequibilidad del segmento normativo acusado, partiendo del mismo error en que incurre el demandante, es decir entender que la discusión

se ubica en el campo de las garantías adscritas al debido proceso judicial (Universidad de Ibagué y Universidad del Rosario). Por su parte la Universidad de los Andes identifica el error en que incurre el demandante y reconduce sus argumentos hacia el presunto desconocimiento del debido proceso administrativo, sustentando su propuesta de inxequibilidad en la equiparación absoluta de las garantías adscritas al debido proceso judicial, al ámbito administrativo, planteamiento que prescinde de consideraciones que podrían eventualmente tener impacto en la decisión como las diversas finalidades que cumple la actuación administrativa y la función judicial; la disímil estructura probatoria que presenta el procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo; el sistema diferenciado de controles que existen respecto de los actos administrativos y las decisiones judiciales, así como los principios que orientan la administración pública, y la administración de justicia.

8.9. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala Plena de esta corporación concluye que la demanda no reúne los requisitos previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, toda vez que la impugnación presentada por el ciudadano demandante carece de los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia para provocar un pronunciamiento de mérito. En efecto, la proposición normativa que el actor ciudadano acusa, es decir, la supresión de los recursos frente a la decisión judicial que deniega o admite pruebas, no se encuentra contenida en la disposición acusada. Esta falta de certeza en el planteamiento de la demanda afecta así mismo los atributos de especificidad, y suficiencia.

De especificidad por que los argumentos del actor no se relacionan de manera concreta y directa con la disposición que se acusa. Y de suficiencia, toda vez que la demanda no aporta un solo argumento de inconstitucionalidad orientado a demostrar por qué la norma que establece que en el marco del procedimiento administrativo general, el acto de trámite que se pronuncia sobre una solicitud de pruebas no es susceptible de recursos, es violatoria del artículo 29 de la Constitución. Una censura de esta naturaleza debe tomar en cuenta, al menos, la naturaleza del procedimiento en el que se ubica la norma acusada, vale decir, el procedimiento administrativo general, el régimen probatorio aplicable a ese procedimiento específico, los principios y finalidades que cumple la función pública en el ámbito administrativo, así como la particularidades que rigen el debido proceso administrativo.

Por las anteriores consideraciones la Sala se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo en

relación con la demanda presentada por el ciudadano Armando Enrique Colón Cárdenas, respecto de la expresión “Contra el acto que decide la solicitud de pruebas no proceden recursos”, contenida en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011.

VII. 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:

Declararse INHIBIDA, por ineptitud sustantiva, para pronunciarse sobre la demanda presentada respecto de la expresión “Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos” contenida en el inciso primero del artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada (E)

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Ausente con permiso

1 En esta sentencia, la Corte examinó cargos de inconstitucionalidad contra algunos preceptos de la Ley 906 de 2004 que establece el régimen probatorio dentro del sistema penal acusatorio (Arts. 17, 454, 112, 357, 245, 362, 397, 415, 438, 450 del Código de Procedimiento Penal).

2 Artículo 74. Recursos contra los actos administrativos. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos: 1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque. 2. El de apelación, para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito. No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos. Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y

organismos del nivel territorial. 3. El de queja, cuando se rechace el de apelación. El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso. De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificción de la decisión. Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso.

3 Artículo 41. Corrección de irregularidades en la actuación administrativa. La autoridad, en cualquier momento anterior a la expedición del acto, de oficio o a petición de parte, corregirá las irregularidades que se hayan presentado en la actuación administrativa para ajustarla a derecho, y adoptará las medidas necesarias para concluirla.

4 Artículo 42. Contenido de la decisión. Habiéndose dado oportunidad a los interesados para expresar sus opiniones, y con base en las pruebas e informes disponibles, se tomará la decisión, que será motivada. La decisión resolverá todas las peticiones que hayan sido oportunamente planteadas dentro de la actuación por el peticionario y por los terceros reconocidos.

5 Sentencias C-371 y C-124 de 2011, T-1021 de 2002, y T-1117 de 2002.

6 Sentencias C-1052 de 2001, C-445 de 2009 y C-184 de 2010.

7 Sentencia C-339 de 1996

8 Sentencia T-055 de 1994

9 Decreto 2067 de 1991. Artículo 2º: “Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:

“1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su trascripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;

“2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas;

4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

“5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

10 Los lineamientos generales sobre la materia han sido desarrollados, entre otras, en las sentencias C-131 de 1993; C-024 de 1994; C-504 de 1995; C-609 de 1996; C-236 de 1997; C-447 de 1997; y particularmente en la C-1052 de 2001.

11 Cfr. Sentencia C-1052 de 2001.

12 Sentencia C-480 de 2003.

13 En particular, desde la sentencia C-1052 de 2001 que recogió y sintetizó la línea decantada por años, se ha establecido un precedente que ha sido reiterado y consolidado en pronunciamientos posteriores. Ver al respecto las sentencias C-370 de 2006, C-922 de 2007, C-940 de 2008 y C-761 de 2009.

14 La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052/01. Para el caso de presente decisión, se utiliza la exposición efectuada por la decisión C-370/06.

16 Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 y 244 de 2001 y las sentencias C-281 de 1994, C-519 de 1998, C-013 de 2000, C-380 de 2000, C-177 de 2001, entre varios pronunciamientos.

17 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

18 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-1052/01. Fundamento jurídico 3.4.2.

19 Ibídem.

20 Ibídem.

21 El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, introducido

por la Ley 1437 de 2011, no solamente establece dos partes con contenidos específicos y diferenciados en las que regula el procedimiento administrativo (Parte Primera), y la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Parte segunda), sino que en su primera parte (Título III) desarrolla varios tipos de procedimientos de índole administrativa: (i) El procedimiento Administrativo General (Capítulo I); El procedimiento administrativo sancionatorio (Capítulo III); y el procedimiento administrativo de cobro coactivo (Título IV).

22 Corte Constitucional C-1189 de 2005. En esta sentencia la Corte señaló: “Las garantías propias del derecho fundamental al debido proceso, tales como (i) el acceso libre y en igualdad de condiciones a la justicia; (ii) el acceso al juez natural; (iii) la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa (con los elementos para ser oído dentro del proceso); (iv) la razonabilidad de los plazos para el desarrollo de los procesos; y, (v) la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces y autoridades, son elementos que deben ser garantizados durante el desarrollo de todo el procedimiento, y apuntan, principalmente, a brindar garantías mínimas previas. En efecto, los elementos del debido proceso arriba enumerados buscan garantizar el equilibrio entre las partes, previa la expedición de una decisión administrativa”.

23 Corte Constitucional, sentencia C-640 de 2002.

24 Ibídem.

——————

————————————————————

——————

————————————————————