

Sentencia C-146/15

Referencia: Expediente D-10425

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 78 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Demandante: Erney Alejandro Tacha Rojas

Magistrado Ponente:
JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados María Victoria Calle Correa -quien la preside-, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Gloria Ortiz Delgado, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Martha Victoria Sáchica Méndez y Luis Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia con fundamento en los siguientes:

1. ANTECEDENTES

El ciudadano **Erney Alejandro Tacha Rojas**, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, demandó **el artículo 78 (parcial) de la ley 1437 de 2011 “Por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”**, por desconocimiento de los artículos 29 y 228 de la Constitución.

Mediante auto del 4 de septiembre de 2014, la demanda fue admitida. En consecuencia, el Magistrado Sustanciador ordenó comunicar el inicio del proceso al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Consejo de Estado y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República. También invitó a las siguientes instituciones para que, si lo estimaban conveniente, participaran en el debate jurídico que el presente asunto propone: a las Facultades de Derecho y Jurisprudencia de las universidades de Los Andes, Javeriana, Militar Nueva

Granada, Rosario, Sergio Arboleda, Gran Colombia, Católica, Libre, Santo Tomás, Sabana, Externado y Nacional; de Antioquia, de Medellín, Pontificia Bolivariana y EAFIT; del Magdalena; del Norte de Barranquilla; del Tolima, Coruniversitaria de Ibagué; de Caldas; Bolivariana, del Sinú y Cooperativa de Montería; Santiago de Cali y Javeriana de Cali; al Instituto Colombiano de Derecho Procesal y al Instituto de Derecho Administrativo del Magdalena.

Por último, se ordenó fijar en lista la demanda y dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, esta Corte procede a decidir la demanda de la referencia.

1.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada; se subraya el aparte censurado:

“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:

(...)

Artículo 78. Rechazo del recurso. Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos previstos en los numerales 1, 2 y 4 del artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja”.

1.2. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

El demandante considera que la expresión acusada desconoce los artículos 29 y 228 de la Constitución Política, por las siguientes razones:

1.2.1. Explica que la expresión “4” del artículo 78, exige a quien presenta el recurso de apelación “indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este

medio” (artículo 77), y en caso de no hacerlo, la consecuencia es el rechazo *in limine* del recurso.

- 1.2.2.** Afirma que el fragmento acusado vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia (artículo 229) y en consecuencia el debido proceso (artículo 29), porque exigirle al recurrente que preste su nombre y dirección so pena de rechazo resulta excesivo y contrario a la razonabilidad. Sobre este aspecto, señala que debe tenerse en cuenta que la propia administración ya puede tener esta información, pues para iniciar una actuación administrativa respecto de cualquier persona se hace indispensable que la entidad posea una dirección de notificación para que pueda ser vinculada legalmente al proceso.
- 1.2.3.** Manifiesta que la exigencia del nombre y la dirección de notificación dentro de un recurso es un mero requisito formal que se puede subsanar dentro de un proceso judicial, por lo cual se trata de una consecuencia que el proceso contencioso administrativo no contempla siendo menos gravosa. Por lo anterior, aduce que este requisito constituye un obstáculo en vez de una necesidad para poder controvertir los actos de la administración.
- 1.2.4.** Expresa que el efecto práctico de esta norma, además de repetir una dirección de notificación que ya tiene el sistema judicial, podría hacer que se desconozcan garantías constitucionales, pues se impediría el agotamiento de los recursos de la vía gubernativa y con ello no se podría acudir a la vía judicial.
- 1.2.5.** A continuación el demandante hace referencia al juicio de razonabilidad intermedio como herramienta de evaluación de la legitimidad del requisito exigido para la presentación del recurso. Al respecto aduce que conforme a las actas de discusión de la Gaceta del Congreso puede advertir que el fin del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo es el de simplificar y racionalizar los trámites, por tanto, *“el legislador debió también dejar como un requisito no obligatorio del recurrente dar o no una dirección, luego esta medida no es conducente en la medida en que para alcanzar el fin de la norma, no es necesario imponer un carga adicional, un requisito innecesario como condición para que una persona pueda controvertir los actos administrativos”*.

Aduce que la sentencia C-598 de 2011, señaló que resultaba desproporcionada la sanción contemplada en el parágrafo 2 del artículo 35 de la Ley 640 de 2001 aplicable por el incumplimiento de un

requisito formal; lo cual sucede también en este caso, pues se impone una carga adicional inconducente para alcanzar el fin de la norma.

Reitera que el requisito contemplado por la norma demandada es innecesario, pues, previamente el Estado debe tener una dirección a donde notificar al afectado o beneficiado del acto, so pena que éste carezca de firmeza.

1.2.6. Finalmente, considera que *“si la persona presenta su recurso en debida forma, dentro del término legal, pero por algún motivo olvida indicar su dirección, y por este motivo se rechaza, nos encontramos frente a un requisito excesivo, exagerado, irrazonable y desproporcionado que limita injustificadamente la posibilidad de personas para acudir a la administración pública. Pero aún más desproporcionada resulta la sanción de rechazo estimada en la norma demandada, siendo que una dirección dentro de n recursos (sic) es un mero requisito formal, que obra como un obstáculo y no como una necesidad para controvertir una (sic) acto administrativo”*.

1.3. INTERVENCIONES

1.3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho

Afirma que la Corte Constitucional debe **declararse inhibida** para decidir de fondo la demanda formulada por el ciudadano, dado que se presenta un caso de “proposición jurídica incompleta”.

Para sustentar su solicitud, recuerda las sentencias C-320 de 1997 y C-503 de 2007, en las que se analiza la diferencia entre la “proposición jurídica incompleta” y la “falta de unidad normativa”. Al respecto precisa, que la jurisprudencia de la Corte ha entendido que se está ante una proposición jurídica incompleta, cuando la norma acusada no tiene sentido regulador autónomo y cuando la misma carece de un sentido propio aisladamente considerada.

Aduce, que conforme al artículo 28 del Código Civil colombiano, el número “4” no es una expresión sino un número, del cual no se puede desprender ninguna norma jurídica autónoma.

1.3.2. Universidad Militar Nueva Granada

Solicitan que se declare **inexequible** la expresión demandada, con fundamento en las siguientes razones:

Consideran que la exigencia de la norma demandada de indicar el nombre y la dirección del recurrente, con la consecuencia o sanción de ser rechazado de no hacerlo, contraría los principios de la ley 1437 de 2011, específicamente, aquél dispuesto en el numeral primero del artículo 3, que dispone el debido proceso a la luz de la garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

Del mismo modo, manifiestan que tal exigencia es contraria a lo establecido por la jurisprudencia constitucional sobre el contenido del derecho al debido proceso, el cual implica la seguridad jurídica de las partes y la defensa de los partes y participantes en el proceso respectivo. Así, argumentan que *“pretender rechazar un recurso interpuesto y sustentado en sede administrativa, al no indicar la dirección de notificaciones, desconoce que ya en las piezas procesales necesariamente ha de obrar la misma, por cuanto la identidad del sujeto investigado y la notificación de la sanción, ya ha debido surtirse en debida forma”*.

De otro lado, señalan que existe también un desconocimiento del principio a la igualdad, en la medida en que no se prevé la consecuencia del rechazo por falta de la individualización del recurrente en otras normativas de naturaleza procesal, como sí se hace en la norma acusada.

1.3.3. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

Solicita declarar **inexequible** la norma atacada por el demandante, dado que considera que es contraria a los principios de acceso a la administración de justicia y al debido proceso. Al respecto afirma que le asiste razón al demandante *“toda vez que la exigencia del requisito de indicar la dirección de notificación dentro de un recurso, se constituye como un requisito formal, que puede ser saneado dentro de cualquier proceso judicial promovido ante los jueces de la República, por lo que, la falta de dicho requisito, no debe conllevar una consecuencia tan gravosa para el recurrente como lo es, el rechazo de un recurso”*.

Concluye entonces, que resulta excesiva la sanción impuesta al recurrente en el caso en el que, a pesar de ser presentado el recurso en debida forma y dentro del término establecido en la ley, omite –por un olvido involuntario–, señalar la dirección del recurrente, y el recurso le es rechazado por no cumplir con un requisito meramente formal que puede ser subsanado a través de una inadmisión del recurso.

1.3.4. Universidad Libre

El Coordinador del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre solicita que se declare **inexequible** la expresión demandada, con apoyo en los siguientes argumentos:

En primer lugar, el interviniente se refiere al procedimiento administrativo y a la interposición de los recursos en esta sede procesal. Al respecto afirma que un análisis pormenorizado de cada una de las causales de rechazo de los recursos contenidas en el artículo 78, denota que las tres primeras son relevantes y razonables para la absoluta comprensión de la inconformidad que tiene el recurrente con la voluntad de la administración, sin embargo resalta que la cuarta causal –la atacada por el demandante–, constituye una barrera legal para el recurrente y es una medida desproporcionada.

En segundo lugar, aduce que cuando se está interponiendo un recurso en sede administrativa, es porque existe una manifestación de la voluntad de la administración que el ciudadano conoce y está inconforme, es decir, *“ya se ha surtido una notificación previa, por lo cual la administración posee una dirección de domicilio para en otrora realizar la notificación correspondiente (...)”*. Del mismo modo, el interviniente manifiesta que en el caso en el que el recurrente haya cambiado de domicilio, es una carga de él hacerlo saber a la autoridad a la que apela, y sin embargo –subraya el interviniente–, la misma Ley 1437 de 2011 en sus artículos 67, 68 y 69 establece mecanismos para notificar el acto administrativo cuando al interesado no es posible ubicarlo.

Concluye que, con base en lo anterior, la administración cuenta con herramientas legales para notificar un acto administrativo cuando la dirección que figure del interesado no sea la correcta, *“por lo cual establecer como causal de rechazo de un recurso la obligación de aportar la dirección de domicilio no solo es desproporcionado, adicional está cercenando la posibilidad al interesado de controvertir el acto administrativo, lo cual va en contra vía al debido proceso administrativo y al acceso a la administración de justicia (...)”*.

1.3.5. Universidad Santo Tomás

El Decano de la facultad de derecho de la Universidad Santo Tomás en conjunto con el coordinador del grupo de acciones constitucionales del

Consultorio Jurídico de la misma institución, solicitan a la Corte declarar la **exequibilidad** de la disposición atacada.

Recuerdan la trascendencia de la libertad configurativa del legislador, la cual implica que aquél es libre para establecer la configuración de los procesos, con todas las etapas, instancias y recursos, siempre y cuando respete los postulados y principios de la Constitución. Los intervinientes acuden a jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la materia y resaltan que *“la definición de los recursos y medios de defensa”* en los procedimientos, es uno de los ámbitos en los que el legislador tiene amplia facultad de determinar acorde con sus competencias del numeral 2 del artículo 150 de la Carta. Además, aducen que el proceso administrativo debe observar los criterios de eficiencia, celeridad, eficacia y economía procesal, los cuales permiten que esta clase de procedimientos sean *“un poco maleable[s] respecto del judicial”*.

En suma, establece que el legislador al imponer el requisito de dirección de notificación al recurrente, no vulnera el derecho al debido proceso, pues al contrario del demandante, consideran que *“se está garantizando el efectivo desarrollo del proceso, evitando que las indebidas notificaciones se conviertan en un obstáculo y sean corolario de la dilatación de los procesos. De la misma manera, el legislador estableció el recurso de queja en caso de rechazo del recurso de apelación, razón por la que no se encuentra en ningún caso vulnerado el derecho al debido proceso”*.

1.3.6. Presidencia del Consejo de Estado

Solicita a la Corte declarar **exequible** la expresión “4” contenida en el artículo 78 de la Ley 1437 de 2011, por las siguientes razones:

Inicia su intervención recordando el contenido del derecho al debido proceso administrativo y los principios de razonabilidad y proporcionalidad como límites constitucionales a la potestad de configuración legislativa. Concretamente menciona que la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho al debido proceso judicial y al debido proceso administrativo son diferentes, pues el primero está encaminado a que se haga efectiva la administración de justicia, mientras que el segundo se dirige a garantizar el correcto ejercicio de la administración pública a través de la expedición de actos administrativos para que no resulten arbitrarios.

Asegura que, teniendo en cuenta que los requisitos que se exigen para evitar el rechazo del recurso son el nombre y la dirección del recurrente, identificar a la persona que interviene en el trámite administrativo garantiza la seguridad jurídica de la relación entre el sujeto y el Estado. En esa medida, agrega que el objetivo de exigir que el recurrente señale su nombre, es el de establecer la legitimación con la que se interviene en dicho trámite, ya sea en forma personal o por intermedio de apoderado judicial y/o agente oficioso, caso en el cual deberán cumplirse otras exigencias. De igual forma, aduce que exigir la dirección del recurrente no es tampoco una carga excesiva, puesto que este requisito pretende garantizar el acceso a la administración, así como el derecho de contradicción y de defensa de la persona que cuestiona las decisiones adoptadas por la administración. Al respecto precisa que *“[t]al exigencia procura que la información dada sea actualizada y veraz pues así permite a la administración hacer efectivos principios fundamentales orientadores de las actuaciones administrativas como los de publicidad y contradicción”*.

Por otra parte, afirma que para evaluar la razonabilidad de este requisito *“debe tenerse en cuenta que hay casos en los que la administración adelanta directamente o de oficio una actuación administrativa y que es con la decisión que ésta adopta que los sujetos afectados se vinculan al trámite administrativo”*. Con miras aclarar esta afirmación, el interviniente dice que procesos tales como la expropiación administrativa, la aprehensión de mercancías, los actos de retiro del servicio por discrecionalidad y el cobro de servicios públicos, son ejemplos de trámites que inicia de oficio o de forma directa la administración. Del mismo modo, resalta que en el ámbito administrativo se presentan casos en los cuales los recurrentes pueden ser un número plural de sujetos que pueden actuar de forma alternativa, como ocurre en el Código Electoral, pues en caso de reclamación contra los escrutinios de las votaciones contempla la legitimación para impugnarlos administrativamente por los candidatos, sus apoderados o por testigos electorales. Así pues, explica que *“en la función administrativa existen múltiples casos en los cuales las personas afectadas con la decisión llegan a ser parte dentro del procedimiento o la actuación administrativa con la interposición de los recursos, se muestra razonable que el legislador erija en requisito, so pena de rechazo, que el recurrente indique su nombre y dirección de correspondencia o de correo electrónico”*.

Establece adicionalmente, que en materia contencioso administrativa los terceros indeterminados tiene el derecho de intervenir en las actuaciones de contenido particular y concreto, cuando puedan resultar

afectados o perjudicados con las decisiones que se lleguen a adoptar. En ese orden, explica que en estas hipótesis es de gran relevancia exigir el requisito atacado por el demandante, puesto que los terceros pueden recurrir al acto administrativo y sus datos no obran en el expediente previamente por no haber intervenido en el trámite desde su inicio sino sólo hasta el momento en el que se publicó o se comunicó la actuación a aquellos. Con lo anterior, argumenta que el requisito exigido por la norma es razonable.

Finaliza su intervención al concluir que *“lejos de conculcar los derechos al debido proceso y de acceso a la administración de justicia, el requisito cuya constitucionalidad se controvierte propende por su efectividad, ya que al suministrar el recurrente su nombre y dirección de correspondencia, así como su dirección electrónica si desea ser notificado por ese medio, la administración estará en condiciones de cumplir con el deber de notificarle las decisiones que adopte en torno a los recursos interpuestos, para que este, interponga oportunamente las acciones pertinente en vía judicial, ante la jurisdicción contencioso administrativa y, de ese modo, ejerza eficazmente sus derechos de contradicción y defensa”*.

Por estas razones concluye, que la causal de rechazo del recurso atacada por el demandante, se ajusta a las garantías constitucionales del debido proceso y de acceso a la administración de justicia.

1.3.7. Universidad de Caldas

Estudiantes del programa de derecho de la Universidad de Caldas y miembros de la “Clínica Socio Jurídica de Interés Público” en coordinación de docentes de la misma institución del Grupo de Investigación Poderes Públicos y del área de derecho privado, presentan intervención solicitando a la Corte **declararse inhibida, y subsidiariamente, la exequibilidad condicionada**, *“en el entendido que la medida establecida en el artículo 78 de la ley 1437 de 2011 no se aplica cuando se interponga un recurso frente a un acto administrativo, y en este no se indique la dirección de notificación para el administrado, a menos que se haya producido un cambio en la misma”*. Formulan los siguientes argumentos:

En primer lugar, señalan que la demanda de inconstitucionalidad presentada, no cumple con los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en la medida en que no satisface exigencias relativas a la claridad, certeza, especificidad y suficiencia de los cargos que sustentan la pretensión de

inconstitucionalidad. De esa forma explica que la demanda incurre en un error al no haber realizado un análisis sistémico y conjunto entre los artículos 77 y 78, toda vez que el contenido atacado en este último artículo está inescindiblemente ligado a la disposición anterior, es decir, al artículo 77. Así pues, aseguran que los cargos carecen de especificidad *“por cuanto la argumentación es imprecisa y abstracta, además, de no establecer de manera delimitada las razones objetivas de oposición entre la norma acusada y el texto constitucional”*. Los intervinientes aseguran entonces que la omisión del actor al no integrar en debida forma el análisis de las normas, conlleva a que el estudio constitucional se torne inocuo y abstracto. Sobre esto concluyen que *“Así, se tiene que en la demanda objeto de estudio, no se acreditó la exigencia de suficiencia toda vez que los juicios expuestos por el accionante no tuvieron la capacidad de generar una duda sobre la constitucionalidad de la norma acusada, debido a la falta de integración de la proposición jurídica en su totalidad, esto es el numeral 3 del artículo 77 y el artículo 78 de la ley 1437 de 2011. Ya que decidir constitucionalmente sobre el rechazo del recurso (artículo 78) afectaría los requisitos que plantea el artículo 77, esto, sumado al hecho de que los argumentos en los que se basó el actor fueron planteados en términos subjetivos y abstractos; por ende, esta abstracción del demandante revela la imposibilidad de realizar una confrontación entre normas cuestionadas y disposiciones constitucionales, situación que conduce a un pronunciamiento inhibitorio”*.

En segundo lugar, y aunado a lo anterior, sostienen que es necesario, para hacer viable el estudio de constitucionalidad propuesto por el actor, realizar una integración de la proposición jurídica con los contenidos dispuestos en el artículo 77 de la Ley 1437 de 2011. Así, los intervinientes proceden a realizar un escrutinio de la finalidad de la medida, su idoneidad, su necesidad y si resulta proporcional en sentido estricto, y en ese orden determinar si el requisito dispuesto como sanción vulnera el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia contemplados en los artículos 29 y 228 de la Constitución Política.

En lo referente a la finalidad de la medida, encuentran que la disposición atacada por el demandante lo que pretende es que las decisiones administrativas sean conocidas oportunamente y de forma personal por el ciudadano interesado, bien sea para su cumplimiento o para que éste ataque la decisión si le es desfavorable. Con ello, señalan que lo anterior garantiza el derecho al debido proceso y a la contradicción de los ciudadanos en los procesos ante la administración.

Por tanto, concluyen que la norma tiene una finalidad legítima dentro del ordenamiento constitucional.

En cuanto a la idoneidad de la medida, afirman que con la exigencia del requisito del numeral 4 del artículo 77, se está asegurando el ordenado funcionamiento de la administración y la validez de sus propias actuaciones, esto es, *“resguardar el debido proceso administrativo mediante la regulación racionalizada de trámites”*. Agregan, que el fin de la Ley 1437 de 2011 es el de la simplificación y racionalización de trámites, lo que no significa que se deban “informalizar” los procesos. Con base en ello, concluyen que la medida es adecuada.

En lo referente a la necesidad de la medida, manifiestan que la solicitud al recurrente de que indique su nombre y su dirección al momento que va a presentar el recurso contra el acto administrativo, so pena de que este sea rechazado, no resulta más gravoso y obstaculizador que la alternativa de que este requisito no sea obligatorio y sea facultativo, *“puesto que la obligatoriedad de este requisito pretende preservar el debido proceso administrativo y la carga que el administrado tiene que soportar, es solo indicar su nombre y su dirección, lo que racionalmente no es desproporcionado, por lo que la medida resulta totalmente necesaria”*.

Finalmente, aducen que la medida resulta proporcional, toda vez que si el ciudadano suministra sus datos de notificación, la administración podrá otorgar publicidad y firmeza al acto administrativo que se recurre de forma oportuna y obedeciendo a los parámetros del derecho al debido proceso. Con base en ello, resaltan que contrario a lo sostenido por el demandante, la exigencia de suministrar la dirección y el nombre no es un obstáculo al acceso a la administración de justicia, sino una forma legítima de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos ante la administración. Sin embargo, señalan que la sanción impuesta por el artículo 78, es decir, rechazar el recurso por no contar con la información personal del recurrente, resulta excesiva y desproporcionada, y por tanto, consideran que *“es un requisito que se puede subsanarse (sic) en cualquier tiempo, razón por la cual, el rechazo del recurso como consecuencia de la ausencia del mismo, crea una situación desproporcionada y costosa para el administrado, que excede los beneficios que se reportan para garantizar el debido proceso y el acceso a la administración de justicia”*.

1.4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuraduría General de la Nación solicita que se declare la **exequibilidad condicionada** del numeral 4° del artículo 78 de la Ley 1437 de 2011, *“en el sentido de que el incumplimiento del requisito que allí se exige no será causal de rechazo del recurso cuando su dirección ya ha sido indicada en la correspondiente actuación administrativa”*. Sus argumentos se resumen a continuación:

Explica, en primera medida que los requisitos para presentar un recurso contra un acto administrativo, así como las causales de su rechazo contempladas en los artículos 77 y 78 de la Ley 1437 de 2011, son asuntos que se adecuan a la libertad de configuración del legislador.

Aduce que la exigencia de indicar el nombre y la dirección del recurrente, bajo riesgo de rechazo del recurso, contenida en el artículo 78 demandado, es inconstitucional y desproporcional por ser violatoria del derecho de defensa y del libre acceso a la administración de justicia, toda vez que exigirle al ciudadano que aporte una dirección para que proponga un recurso, le impide al administrado el ejercicio de la defensa, *“en aquellos eventos en los que la dirección ya esté en la correspondiente actuación procesal y por tanto la administración tenga conocimiento de ella”*. Por tanto, aclara que a pesar de ser una exigencia razonable en algunos casos, la norma *sub examine* concentra la efectividad del recurso mismo en una mera formalidad, omitiendo el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal establecido en el artículo 228 constitucional.

Argumenta que conforme a los artículos 66 al 73 de la Ley 1437 de 2011, las decisiones definitivas que ponen término a una actuación, deben notificarse oportunamente y con todas las formalidades previstas al ciudadano interesado. Lo anterior implica una notificación formal y personal, con la anotación de la hora y fecha y los recursos que proceden contra la decisión administrativa emitida. Así pues, el Ministerio Público se cuestiona si es razonable o no exigir al recurrente que presenta su escrito de recurso ante la administración para que le revoque, modifique o aclare una decisión definitiva, indicar su dirección; y desde la misma perspectiva, si esa exigencia que es causal de rechazo, constituye o no una carga innecesaria que se obliga injustamente a soportar al recurrente.

Con base en ello, arguye que es necesario realizar un test de razonabilidad de la exigencia dispuesta en la norma atacada. Al respecto, afirma que no cumple con la idoneidad, en razón a que *“la exigencia de la norma no le permite al ciudadano notificado de un acto concreto que crea, modifica o extingue una situación determinada*

pueda ser revocado, modificado, adicionado o aclarado. Así pues, si en un caso cierta autoridad ya puso al alcance del administrado el acto administrativo definitivo de que se trate en la dirección donde lo logró notificar, no se advierte que existe ninguna razón que justifique que pueda inadmitir y, mucho menos, rechazar (como lo contempla la norma parcialmente demandada) su escrito de recurso en tanto que, precisamente, ya tiene la dirección donde anteriormente lo localizó y le entrego copia de la decisión definitiva ahora recurrida. En ese sentido, el rechazo del recurso no tiene una finalidad legítima y no cumple con el objetivo constitucional para con el administrado que se pretende alcanzar”.

Del mismo modo, establece que la dirección y nombre del ciudadano involucrado, son datos que deben observarse desde el comienzo de la actuación de la administración, sea a petición de parte o de oficio, por lo que no tiene sentido que la administración exija posteriormente un formalismo y sancione al interesado por no suministrar información que debe estar disponible en el expediente.

Afirma entonces que la medida no cumple con el requisito de la necesidad, en virtud de que hay formas menos lesivas para lograr el objetivo de la norma acusada. En sus palabras, *“el numeral 4º del artículo 78, parcialmente acusado, no es ajustado al derecho de acceso a la administración de justicia, pues está obstaculizando el derecho del ciudadano a que acuda a la justicia formal, luego de haberlo notificado de un acto administrativo que lo afecta, sin permitirle la oportunidad de contradecirlo frente a la administración, por el solo hecho de haber omitido señalar una dirección que la administración ya conoce o que él en todo caso podría agregar posteriormente (cosa distinta es que efectivamente no hubiera manera de exigirle precisamente por la falta de esta dirección, caso en el cual ello podría hacerse por edicto debiendo el administrado soportar la carga que ello implica como una consecuencia necesaria y directa de su omisión, más no como una sanción)”*.

Por último, resalta que la sanción de rechazo por el no suministro del nombre y dirección del recurrente, no evidencia siquiera ningún beneficio constitucional que amerite analizar la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, toda vez que son evidentes las desventajas para el ciudadano recurrente y para la administración al desconocerse el derecho de defensa y el acceso a la administración de justicia con la sanción impuesta.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de la referencia, pues la disposición acusada hace parte de una ley de la República.

2.2. CUESTIONES PREVIAS

2.2.1. Análisis de la aptitud de la demanda

El Ministerio de Justicia y del Derecho y la Universidad de Caldas, como intervinientes en el asunto *sub examine*, solicitaron a la Corte declarase inhibida para conocer de fondo los cargos presentados, en razón a que (i) no cumple con los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, en la medida en que los cargos carecen de especificidad y suficiencia, al omitirse el análisis sistémico con el artículo 77 el cual está inescindiblemente ligado al contenido de la proposición que se ataca y (ii) el objeto de la demanda es una proposición jurídica incompleta, toda vez que el número “4” no es una expresión sino un número que no tiene sentido regulador propio. Igualmente, advierten que la argumentación formulada por el actor es imprecisa y abstracta y no tiene la capacidad suficiente para generar una duda sobre la constitucionalidad de la norma acusada debido a la falta de integración de la proposición jurídica en su totalidad.

2.2.1.1. Requisitos que deben reunir las demandas de inconstitucionalidad

El artículo 2° del decreto 2067 de 1991 señala los elementos que debe contener la demanda en los procesos de control de constitucionalidad¹. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una disposición legal debe indicar con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos tres elementos, desarrollados en el texto del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus decisiones, hacen posible un pronunciamiento de fondo.

¹ “Artículo 2°. 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 transcripción 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; 3. Los razones por las cuales dichos textos se estiman violados; 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.”

En la sentencia **C-1052 de 2001**², la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación formulado por el demandante. De acuerdo con este fallo, las razones presentadas por el actor deben ser *claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*.

La *claridad* se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

El requisito de *certeza* exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

La *especificidad* demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

La *pertinencia* se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

Finalmente, la *suficiencia* guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten *una duda mínima* sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, es decir, sin cumplir estos requisitos de calidad argumentativa, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que la Corte carece de facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico, salvo en los casos expresamente mencionados en la Carta.

² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Retomando, lo anterior implica que la acusación debe ser suficientemente comprensible (clara) y recaer verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada (cierta). Además, el actor debe mostrar cómo la norma vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legal, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones esencialmente individuales (pertinencia). Finalmente, la acusación debe no sólo estar formulada en forma completa sino que debe ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

La jurisprudencia también ha precisado que en aplicación del principio *pro actione*, y en consideración del carácter ciudadano de la acción de inconstitucionalidad –un derecho político, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho:

“(...) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que “la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que 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.”³”

2.2.1.2.Examen de la aptitud de los cargos

Cabe recordar que el demandante presenta concretamente los siguientes cargos contra el número “4” del artículo 78 de la Ley 1437 de 2011. Afirma que vulnera el derecho al acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 29 y desconoce el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas, contemplado en el artículo 228 de la Constitución Política, por cuanto: (i) exigirle al recurrente que preste su nombre y dirección so pena de rechazo, es una consecuencia excesiva, exagerada, irrazonable y desproporcionada que limita injustificadamente la posibilidad de personas para acudir a la administración pública, (ii) la exigencia del nombre y dirección de notificación dentro de un recurso es un mero requisito formal que se

³ Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

puede subsanar dentro de un proceso judicial, y en ese orden, esta exigencia es un requisito innecesario como condición para que una persona pueda controvertir los actos administrativos y (iii) resulta desproporcionada la sanción de rechazo contemplada en la norma demandada, toda vez que obra como un obstáculo y no como una necesidad para controvertir un acto administrativo.

Como ya se mencionó, dos de los intervinientes solicitan a la Corte declararse inhibida para conocer de fondo los cargos presentados por el actor, toda vez que no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 y por presentarse una “proposición jurídica incompleta”. Con base en lo anterior, la Sala procederá a despejar los cuestionamientos sobre la presunta ineptitud de la demanda.

2.2.1.3. La Sala considera que los cargos formulados por el accionante cumplen con la carga argumentativa necesaria para satisfacer las exigencias legales y jurisprudenciales, en relación con (i) la trasgresión del derecho al debido proceso –artículo 29-, en la medida en que indica que resulta excesivo el rechazo del recurso por omitirse datos que ya deben ser conocidos por la administración, y (ii) el desconocimiento del acceso a la administración de justicia –artículo 228-, en razón a que lo exigido en el contenido atacado otorga mayor relevancia a una mera formalidad y no al derecho sustancial, resultando una restricción irrazonable al derecho a acceder a la administración para que reevalúe su decisión. Conforme a ello, la Sala considera que sí existen razones claras, ciertas, específicas y suficientes para generar una duda de constitucionalidad sobre la norma que invoca.

Por otra parte, el demandante, a pesar de que no invoca expresamente la integración de la unidad normativa, su análisis hace referencia al artículo 77 como un complemento del numeral “4” del artículo 78 que él ataca, argumentando conjuntamente los contenidos normativos necesarios para comprender el cargo de inconstitucionalidad que formula. No obstante, a continuación la Sala analizará la procedencia de la integración de la unidad normativa para el caso de la referencia.

2.2.2. Examen de la procedencia de la integración de la unidad normativa

En este caso, la Sala encuentra que el actor demanda la inconstitucionalidad del contenido del número “4” dispuesto en el artículo 78 de la Ley 1437 de 2011, el cual contempla una consecuencia procesal por la omisión de uno de los requisitos para la presentación de los recursos ante la administración señalados en el artículo 77 en su

numeral 4° (indicar el nombre y la dirección del recurrente, así como la dirección electrónica si desea ser notificado por este medio). El actor en el desarrollo de los cargos de inconstitucionalidad, hace referencia a ambos artículos dado que tienen una conexión temática inescindible, pues el primero llena de contenido la expresión atacada por el demandante. Así es como, argumenta el demandante, que la consecuencia de rechazar un recurso por la omisión de la causal establecida en el numeral 4 del artículo 77, resulta desproporcionada, desconoce el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal e impide el ejercicio del derecho a la defensa y contradicción del administrado.

De ese modo, la Sala considera que no es necesario realizar una integración de la unidad normativa, dado que basta con una interpretación sistemática -método de interpretación válido para lograr la coherencia interna práctica de las normas-, del aparte demandado, para evaluar su constitucionalidad. Además, debe tenerse en cuenta, que es el mismo actor, quien en la demanda de inconstitucionalidad formula el concepto de la violación con base en una lectura armónica y conjunta del contenido de la expresión “4” del artículo 78 con lo dispuesto en el artículo 77, de manera que la Sala le corresponde tomar los contenidos normativos que sirvieron de sustento para formular la inconstitucionalidad del numeral 4 del artículo 78, sin los cuales no se hallaría sentido a los cargos.

2.3. PROBLEMA JURÍDICO

2.3.1. El demandante considera que la expresión “4” del artículo 78 de la Ley 1437 de 2011 desconoce los artículos 29 y 228 de la Constitución, por las siguientes razones: **(i)** exigirle al recurrente que preste su nombre y dirección so pena de rechazo, es una consecuencia excesiva, exagerada, irrazonable y desproporcionada que limita injustificadamente la posibilidad de personas para acudir a la administración pública, **(ii)** la exigencia del nombre y dirección de notificación dentro de un recurso es un mero requisito formal que se puede subsanar dentro de un proceso judicial, y en ese orden, esta exigencia es un requisito innecesario como condición para que una persona pueda controvertir los actos administrativos y **(iii)** resulta desproporcionada la sanción de rechazo estimada en la norma demandada, cuando de omite la dirección y el domicilio del recurrente, toda vez que obra como un obstáculo y no como una necesidad para controvertir un acto administrativo.

2.3.2. La demanda es apoyada por la Universidad Militar Nueva Granada, el Instituto Colombiano de Derecho Procesal y la Universidad Libre, para

quienes el rechazo de un recurso por no tener la dirección y el domicilio del recurrente, lo consideran inconstitucional. En resumen, estos intervinientes formulan que **(i)** la consecuencia contemplada en el artículo 78 de rechazar un recurso por omitirse la dirección y el domicilio del interesado, desconoce las etapas y piezas procesales surtidas en el trámite ante la administración, dentro de las cuales la identificación de los sujetos involucrados en la actuación ya ha debido surtirse, **(ii)** aunado a lo anterior, el requisito exigido es de naturaleza formal, lo que significa, igual que en otros procedimientos, que puede ser saneado y no implicar una consecuencia tan gravosa como el rechazo, **(iii)** la sanción de rechazo impuesta al recurrente resulta excesiva, desproporcionada y constituye una barrera legal que desconoce los derechos al acceso a la administración de justicia y el debido proceso y **(iv)** la administración cuenta con herramientas establecidas en la ley para notificar en debida forma al interesado del acto administrativo que se ataca.

2.3.3. Por el contrario, la Universidad Santo Tomás y la Presidencia del Consejo de Estado, se oponen a los cargos pues consideran que **(i)** el legislador cuenta con una amplia libertad de configuración legislativa, lo que implica que tiene la facultad para definir los recursos y medios de defensa en cada uno de los procesos según su naturaleza, **(ii)** el requisito establecido en el artículo 77 y su consecuencia de ser rechazado al omitirlo –artículo 78–, tiene sentido en la medida en que pretende evitar indebidas notificaciones o dilatación en los procesos, **(iii)** identificar a la persona que recurre un acto administrativo garantiza la seguridad jurídica en la relación entre el Estado y el ciudadano, **(iv)** exigir la dirección del recurrente no es una carga excesiva, toda vez que pretende que la información dada sea actualizada y precisa, y así garantizar el acceso a la administración, como los derechos a la contradicción y a la defensa de la persona que está cuestionando la manifestación del Estado, **(v)** el requisito establecido por el legislador es razonable, en la medida en que hay trámites que se inician de oficio por la administración y cuyos efectos pueden involucrar múltiples sujetos, quienes sólo se verán vinculados al trámite al momento de la interposición del recurso, y finalmente, **(vi)** lo que pretende la norma es propender por la efectividad de los derechos al debido proceso y el acceso a la administración, pues al suministrar el recurrente su nombre y su dirección, la administración estará en condiciones de cumplir con el deber de notificarle las decisiones que adopte sobre los recursos presentados, y aquél podrá atacarlas oportunamente.

2.3.4. Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Universidad de Caldas, solicitan a la Corte declararse inhibida para conocer de fondo

los cargos de la demanda, en razón a que (i) el objeto de la demanda es una proposición jurídica incompleta, toda vez que el número “4” no es una expresión sino un número que no tiene sentido regulador propio y (ii) no cumple con los requisitos establecidos en el numeral 3 del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en la medida en que los cargos carecen de especificidad y suficiencia, al omitirse el análisis sistémico con el artículo 77 el cual está inescindiblemente ligado al contenido de la proposición que se ataca. Igualmente, advierten que la argumentación formulada por el actor es imprecisa y abstracta y no tiene la capacidad suficiente para generar una duda sobre la constitucionalidad de la norma acusada debido a la falta de integración de la proposición jurídica en su totalidad.

2.3.5. Finalmente, el Ministerio Público, solicitó la exequibilidad condicionada de la disposición atacada. Esta posición también la comparte la Universidad de Caldas, quien lo propuso de manera subsidiaria a la inhibición. En síntesis, proponen que la exigencia de indicar dirección y nombre del recurrente, bajo riesgo de ser rechazado el recurso por su omisión, es inconstitucional y desproporcionada por ser violatoria del derecho a la defensa y al acceso a la administración de justicia, en aquellos eventos en los que está información ya se encuentre en la correspondiente actuación procesal, y por tanto, la administración tenga conocimiento de ella. Así, consideran que a pesar de que es una exigencia razonable y no proporcional en algunos casos, la norma bajo estudio concentra la efectividad del recurso en una mera formalidad, omitiendo el principio constitucional de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal.

Respecto al test de razonabilidad del requisito que exige la norma, señala el Ministerio Público que no cumple con la idoneidad, en razón a que si en un caso cierta autoridad ya puso al alcance del administrado el acto administrativo definitivo en la dirección donde lo logró notificar, no se advierte que exista ninguna razón que justifique el rechazo del recurso. Del mismo modo, advierte que la medida no cumple con el requisito de la necesidad, toda vez que hay formas menos lesivas para lograr el fin normativo que se pretende. Así, aclara que el numeral “4” del artículo 78 no es ajustado al derecho al acceso a la administración, pues está obstaculizando la facultad del ciudadano a un requisito meramente formal, luego de haberlo notificado de un acto administrativos que lo afecta, sin permitirle contradecirlo u objetarlo por el solo hecho de omitir una información que la propia administración ya conoce.

Finalmente afirma que son mayores las desventajas en cabeza del administrado que las ventajas que puede tener la administración al rechazar un recurso por la ausencia de meras formalidades que pueden subsanarse posteriormente.

- 2.3.6.** En este contexto, corresponde a la Sala determinar si rechazar un recurso contra un acto administrativo, por omitirse el nombre y la dirección del recurrente, contraría los derechos al debido proceso (artículo 29 CP) y a la administración de justicia (artículo 228 CP).

Para resolver este problema jurídico, se analizará la jurisprudencia constitucional sobre el derecho al debido proceso administrativo y la libertad de configuración del legislador en materia de procedimientos y recursos, para luego, a la luz de esas consideraciones, examinar la constitucionalidad del precepto acusado.

2.4. EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO EN EL MARCO DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual “*toda clase de actuaciones judiciales y administrativas*” deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental del debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparezcan consecuencias para los administrados.

Esta garantía se ve reforzada por lo dispuesto en los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos ratificados por Colombia y que hacen parte del bloque de constitucionalidad. En el ámbito del sistema universal de derechos humanos, la Declaración Universal consagra en sus artículos 10 y 11 el derecho al debido proceso, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos lo contempla en sus artículos 14 y 15; y en el ámbito del sistema regional de protección, la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre lo reconoce en los artículos XVIII y XXVI y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 8 (garantías judiciales) que se complementa, bajo la interpretación de la Corte Interamericana, junto con el artículo 25 (protección judicial).

En ese orden, la jurisprudencia del tribunal interamericano ha sostenido que las garantías establecidas en el artículo 8 (el derecho a ser oído por

un juez competente, independiente e imparcial, el derecho a un plazo razonable, el derecho a la defensa, el derecho a conocer las razones suficientes sobre una decisión, el derecho a la presunción de inocencia, el derecho a ser asistido por un traductor o intérprete y a recibir comunicación previa y detallada de la acusación, el derecho a recibir asistencia consular, el derecho a recurrir la decisión ante un juez o instancia superior, entre otras) deben ser igualmente observadas en procedimientos de carácter administrativo. Al respecto, desde el caso Baena Ricardo contra Panamá (2001) la Corte IDH estableció que el derecho a las garantías judiciales se refiere “al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos”. De ese modo, el artículo 8 de la CADH contiene el elenco de garantías mínimas del debido proceso legal aplicable en cualquier orden y ámbito⁴.

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencias de revisión de acciones de tutela⁵ como de control abstracto de constitucional⁶ ha establecido de forma constante el contenido y alcance del derecho consagrado en el artículo 29 Superior. Desde sus primeros pronunciamientos este Tribunal Constitucional⁷ consideró que es “debido” todo proceso que satisface los requerimientos, condiciones y exigencias necesarias para garantizar la efectividad del derecho material. Conforme a ello, afirmó que es un pilar esencial del Estado de Derecho y un derecho fundamental de aplicación inmediata vinculante para todas las autoridades tanto judiciales como administrativas, en la medida en que tiene como fin proteger a las personas de arbitrariedades amparadas en el ejercicio del poder.

Esta Corporación ha destacado, las siguientes exigencias que deben cumplirse en cualquier tipo de juicio como garantías mínimas que deben ser observadas por las autoridades⁸: el acceso libre y en igualdad de

⁴ Ver al respecto, Corte IDH. Casos Baena Ricardo y otros contra Panamá (2001), Familia Pacheco Tineo contra Bolivia (2013) y Personas Dominicanas y Haitianas Expulsadas contra República Dominicana (2014).

⁵ Ver entre otras las sentencias T-442 de 1992 M.P. Simón Rodríguez Rodríguez, T-386 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-1013 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-1739 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, T-009 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz T-982 de 2004 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-500 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas, T-171 de 2014 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chljub.

⁶ Ver entre otras las sentencias C-640 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1189 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-085 de 2014 M.P. Alberto Rojas Ríos.

⁷ Ver sentencia T-001 de 1993 M.P. Jaime Sanin Greiffenstein. Reiterado en sentencias T-345 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-731 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, C-242 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo, entre otras.

⁸ Ver sentencia C-1189 de 2005 M.P. Huberto Antonio Sierra Porto. “Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-001 de 1993, T-345 de 1996, C-731 de 2005. Sobre el debido proceso

condiciones a la justicia, con el fin de obtener pronta resolución judicial; el acceso al “juez natural” como funcionario que ejerce la jurisdicción en determinado proceso, de conformidad con la ley; la posibilidad de ejercicio del derecho de defensa con aplicación de todos los elementos legítimos para ser oído dentro del proceso; los procesos deben desenvolverse dentro de plazos razonables y sin dilaciones injustificadas; el juez debe ser imparcial, autónomo e independiente, de tal forma que debe ejercer su labor sin intromisiones de los demás poderes públicos, con fundamento en los hechos y de conformidad con el ordenamiento jurídico; y la posibilidad de atacar a través de recursos adecuados y efectivos las decisiones que afectan derechos⁹.

De la misma forma la Corte ha precisado que las garantías del artículo 29 Superior se extienden a toda clase de procedimientos ante el Estado y no solo son aplicables a los procesos judiciales. Específicamente, ha señalado que las actuaciones que ejerce la administración con las personas deben observar etapas procesales que cumplan con las mínimas condiciones de contradicción, defensa y respeto por la dignidad humana del individuo. En ese sentido se estableció en la sentencia C-1189 de 2005¹⁰:

“El debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende a todos los tipos de juicios y procedimientos que conlleven consecuencias para los administrados, de manera que a éstos se les debe garantizar la totalidad de elementos inherentes a este derecho fundamental. De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, 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

administrativo, ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, T-597 de 2004, T-031, T-222, T-746 y C-929 de 2005”.

⁹ Al respecto pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-001 de 1993, T-345 de 1996, C-731 de 2005. Sobre el debido proceso administrativo, ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, T-597 de 2004, T-031, T-222, T-746 y C-929 de 2005.

¹⁰ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica”¹¹

Puede verse cómo todas las manifestaciones del ejercicio de la función pública administrativa se encuentran cobijadas por el debido proceso, tales como (i) la formación y ejecución de actos administrativos; (ii) las peticiones presentadas por los particulares; y (iii) los procesos que se adelanten contra la administración por los ciudadanos en ejercicio legítimo de su derecho de defensa. No obstante lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el debido proceso administrativo implica “una serie de valores y principios que van más allá de las garantías estrictamente derivadas del artículo 29 de la Carta (debido proceso legal), entre los cuales se destacan el principio de buena fe, el de confianza legítima y el de “respeto del acto propio”¹². En efecto, ha considerado que del derecho al debido proceso administrativo se derivan consecuencias relevantes para los asociados como (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio¹³.

De manera que, se ha precisado que el debido proceso administrativo debe observarse en todas y cada una de las etapas que se surten ante la administración, tanto las previas como las posteriores a la comunicación del acto administrativo. Así lo explicó la Corte:

¹¹Cfr. C-1189 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y reiterado en la sentencia T-278 de 2012 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹² Sobre el debido proceso administrativo, ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-653 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-506 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1142 de 2003 M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-597 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-929 de 2005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-1189 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Ver sentencias C-640 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-1189 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto y C-331 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, entre otras.

*“34.- De otra parte, y específicamente en lo que hace relación con los procedimientos administrativos, es necesario precisar que el derecho con que cuentan los ciudadanos, relativo a la posibilidad de controvertir las decisiones que se tomen en dicho ámbito es consubstancial al debido proceso. Si bien ambas son garantías que se derivan del principio de legalidad, son dos caras de la misma moneda, esto es, mientras que el derecho a cuestionar la validez de las decisiones funge como garantía posterior, 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. Por el contrario, el derecho a cuestionar la validez de la misma, hace parte de las garantías posteriores a la expedición de la decisión por parte de la autoridad administrativa, en tanto cuestiona su validez jurídica.*

*De esta manera, la posibilidad de control de un acto administrativo, mediante los recursos de la vía gubernativa y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, parte del presupuesto de que al interesado se le ha permitido ejercer su derecho de defensa, al otorgársele la oportunidad de ser oído, aportar pruebas y controvertir las que le resulten adversas. **Así pues, la posibilidad de recurrir y/o apelar e incluso de acudir a la jurisdicción, no puede confundirse con las garantías inherentes al debido proceso y al derecho de defensa, sino que dichas oportunidades cumplen, en estos casos, una función de verificación de validez de lo que fundamentó una decisión administrativa.**”¹⁴ (Énfasis de la Sala)*

Así pues, con los parámetros sostenidos y reiterados de la jurisprudencia de esta Corporación sobre el derecho al debido proceso administrativo,

¹⁴ Cfr. Sentencia C-1189 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

la Sala concluye que (a) es un derecho fundamental de rango constitucional, (b) implica todas las garantías mínimas del debido proceso concebido en el artículo 29 de la Constitución, (c) es aplicable para toda actuación administrativa incluyéndose todas las etapas, es decir, desde la expedición y comunicación del acto administrativo, hasta su impugnación y demás situaciones que conlleve el adelantamiento del proceso administrativo respectivo y (d) debe observar no sólo los principios del debido proceso sino aquellos que guían la función pública, como lo son los de eficacia, igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad¹⁵.

2.5. LA LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN MATERIA DE ESTABLECIMIENTO DE PROCEDIMIENTOS

2.5.1. Reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha afirmado que en razón de la cláusula general de competencia a que se refieren los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, al legislador le corresponde regular los procedimientos judiciales y administrativos, especialmente todo lo relacionado con la competencia de los funcionarios, los recursos, los términos, el régimen probatorio, cuantías, entre otros. En estos términos, la Corte ha señalado que en virtud de su potestad legislativa en materia de procedimientos, el legislador puede “(...) *regular y definir*¹⁶ *entre los múltiples aspectos de su resorte legislativo, algunos de los siguientes elementos procesales: (i) el establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades, -esto es, los recursos de reposición, apelación, u otros -, así como los requisitos y las condiciones de procedencia de los mismos.*¹⁷(ii) *Las etapas procesales y los términos y formalidades que se deben cumplir en cada uno de los procesos. (iii) La radicación de competencias en una determinada autoridad judicial, siempre y cuando el constituyente no se haya ocupado de asignarla de manera explícita en la Carta.*¹⁸ (iv) *Los medios de prueba*¹⁹ y (v) *los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, del juez y aún de los terceros intervinientes, sea para asegurar la celeridad y eficacia del trámite, o para proteger a las partes o intervinientes, o para prevenir daños o perjuicios en unos u otros procesos.*²⁰” (Énfasis de la Sala)

¹⁵ Ver sentencias C-640 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y C-331 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁶ Sentencia C-1104 de 2001

¹⁷ Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 200 entre otras.

¹⁸ Sentencia C-111 de 2000

¹⁹ Sentencia C-1270 de 2000

²⁰ Sentencia C-1104 de 2001

2.5.2. Sin embargo, esta potestad no es absoluta, pues se encuentra limitada por las garantías constitucionales y debe ejercerse de acuerdo con la naturaleza de la acción o recurso respectivo²¹, y los principios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la administración de justicia y debido proceso, entre otros. Específicamente, ha dicho la jurisprudencia que el legislador debe garantizar, en todos los procesos judiciales y administrativos, las garantías constitucionales. 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 sustancial²². Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4°).

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. 1° 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”²³.

²¹ Ver las sentencia C-781 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-985 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²² Cfr. artículo 150 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y Sentencias C-680 de 1998 y C-1512-00

²³ Sentencia C-1512 de 2000. En el mismo sentido ver la sentencia C-925 de 1999

Así, a pesar de que la jurisprudencia ha admitido un amplio margen de libertad legislativa en el establecimiento del régimen procesal, también ha señalado que tal potestad debe responder a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, pero además debe garantizarse plenamente las garantías procesales y la realización del derecho material que pretende hacerse efectivo.

2.5.3. De la misma manera, la Corte ha considerado que también la libertad de configuración del Congreso "(...) *puede limitarse cuando éste, en su actividad legislativa, impide el desarrollo y desempeño cabales de una entidad de rango constitucional, a través de las limitaciones que le impone o de omisiones en su regulación. Pero, obviamente, esta causal solamente puede operar en casos excepcionales, cuando se trata de aspectos relacionados íntimamente con la tarea que le ha fijado la Carta a la institución. Si se aceptara lo contrario se estaría desvirtuando el principio de la libertad de configuración política del legislador.*"²⁴

Lo anterior por cuanto si bien es cierto que el legislador cuenta con atribuciones para establecer los recursos ordinarios y extraordinarios que proceden contra las decisiones judiciales, ello no implica que pueda modificar las características esenciales de cada uno de ellos, por tanto, no podría modificar un recurso extraordinario haciéndole menos eficaz conforme a los fines que se le atribuyen. Como se indicó en la Sentencia **T-323 de 1999**²⁵, no se ajustan a la Constitución las disposiciones procesales "(...) *que anulan u obstaculizan irrazonablemente el ejercicio del derecho de acción*".

Ahora bien, los recursos que contemple la ley para atacar las decisiones judiciales o administrativas que el ciudadano considere no favorables no pueden anular el derecho al acceso a la administración de justicia y su efectividad, así lo expuso la Corte en la sentencia C-227 de 2009²⁶:

"Para destacar la dimensión material del derecho de acceso a la justicia, la Corte ha puntualizado, que el acceso a la justicia, no puede ser meramente nominal, o simplemente enunciativo, sino que resulta imperativa su efectividad, a fin de asegurar una protección auténtica y real de las garantías y derechos objeto del debate procesal. Por lo tanto, y de conformidad con el principio de efectividad que se predica de todos los derechos fundamentales, es necesario que el acceso y el procedimiento que lo desarrolla, sea igualmente

²⁴ Cfr. Sentencia C-252 de 2001, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

²⁵ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

²⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

interpretado a la luz del ordenamiento superior, “en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley.”²⁷

Ha enfatizado así mismo que, acorde con la Constitución, las particularidades de los procesos deben estar dirigidas a asegurar la prevalencia del derecho sustancial, el principio de eficacia de los derechos y la protección judicial efectiva. De allí, que sean entendidas como constitucionales justamente, las normas procesales que tienen “como propósito garantizar la efectividad de los derechos” y su eficacia material, y que además propendan por la optimización de los medios de defensa de las personas”

En el mismo orden, la Corte ha señalado que el derecho al acceso a la administración de justicia no es ilimitado y absoluto, pues la ley contempla ciertas restricciones legítimas en cuanto a las condiciones de modo, tiempo y lugar para impulsar las actuaciones judiciales o administrativas²⁸. En efecto, en la sentencia C-662 de 2004²⁹, esta Corporación citó a título de ejemplo, algunos de los límites que el legislador ha impuesto al acceso a la administración de justicia, como son los “límites temporales dentro de los cuales debe hacerse uso de las acciones judiciales, o los requisitos de procedibilidad para poner en movimiento el aparato judicial, - como exigir el agotamiento previo de la vía gubernativa -, o condiciones al acceso a la justicia, como la intervención mediante abogado o a la observancia de determinados requisitos de técnica jurídica”.

2.5.4. Frente al establecimiento de las condiciones para acceder a un determinado recurso o instancia, la Corporación ha reconocido un amplio margen de libertad del legislador.³⁰ Sin embargo ha establecido igualmente ciertos parámetros que deben ser observados para que las condiciones contempladas en la ley no desconozcan principios y garantías constitucionales. En efecto, en la sentencia C-742 de 1999³¹ la Sala Plena de la Corte Constitucional afirmó que a través de los recursos dispuestos en la ley se pretende asegurar el derecho a la defensa de los administrados

²⁷ “Ver sentencias C-037 de 1996 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-426 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-1195 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra”.

²⁸ Ver al respecto la sentencia C-652 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁹ M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

³⁰ Ver, entre otras, las sentencias C-742 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-803 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1232 de 2005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-183 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³¹ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

ante actuaciones y decisiones de la misma administración³², y en esa medida, ante el conflicto que se presenta entre los principios de celeridad y eficacia de los procesos, el legislador debe evaluar un equilibrio en observancia del derecho a la defensa y contradicción³³.

Del mismo modo, la Corte ha resaltado la importancia –a través de los recursos- del agotamiento de la vía gubernativa una vez la administración ha emitido un acto administrativo que cambia la situación jurídica de una persona, y por ende, tiene el derecho a controvertir aquella decisión:

“La vía gubernativa entonces, es un tipo de mecanismo de control que la misma administración utiliza para dirimir al interior de la misma las controversias que puedan surgir. El legislador ha querido que aquellos sujetos afectados por las decisiones administrativas, pueden acudir ante la misma administración para que la misma administración se pronuncie respecto a sus pretensiones con el fin de que sea aclarado, modificado o revocado. Este es un principio acorde con los postulados democráticos y de Estado de Derecho en tanto, se esta en presencia de una defensa de intereses colectivos y además se trata de por supuesto, de darle oportunidad en un acto de responsabilidad, a la administración pública para que en su tarea de realización de las finalidades estatales, se pronuncie sobre sus propios actos. Este trámite se lleva a cabo a través de un procedimiento determinado por la ley. Se trata de un procedimiento (etapas, pasos, decisiones) en tanto a través de él debe respetarse el debido proceso, y el derecho a la defensa en conjunción con el principio de legalidad. Esto es, para todos los efectos la administración habla a través de sus actos administrativos mediante los cuales decide”³⁴

Por otra parte, en la sentencia C-183 de 2007³⁵, dentro de la cual la Corte analizó el cargo del demandante que consideraba que la perención es una figura procesal que vulnera el derecho al acceso a la justicia y desconoce el principio de la prevalencia de lo sustancial sobre lo formal. Esta Corporación se refirió a las cargas procesales de las partes y advirtió que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Carta, - como el

³² “A juicio de la Corte, con la consagración de tales recursos queda salvaguardado de manera suficiente, en la etapa administrativa, el derecho de defensa de los gobernados ante los actos proferidos por la administración, pues basta operar los mecanismos previstos en la ley para que quien adoptó la decisión la reconsidere y su superior jerárquico, si es el caso, la examine desde una perspectiva diferente y resuelva si habrá de confirmarla, reformarla, adiccionarla, aclararla, modificarla o revocarla”. Sentencia C-742 de 1999 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³³ Ver al respecto la sentencia C-803 de 2000 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁴ Cfr. Sentencia C-1232 de 2005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

³⁵ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

acceso a la administración de justicia-, suponen el cumplimiento de responsabilidades, que pueden consolidarse tanto en el ámbito procesal como en el sustancial. Así, la omisión, negligencia o descuido respecto de las cargas procesales, conlleva a serios riesgos procesales, que pueden implicar consecuencias legales adversas, sin que ello implique una carga desproporcionada en contra del demandante, que sólo es consecuencia de su propia conducta. Con base en ello, la Corte concluyó que la perención no es una consecuencia desproporcionada pues tiene como finalidad lograr la celeridad, impulso y eficacia de los procesos ante la administración. Debe resaltarse que en esta providencia, la Corte analiza la finalidad, la necesidad y la proporcionalidad de la figura de la perención para derivar la constitucionalidad de esta restricción del derecho al acceso a la justicia.

Finalmente, vale la pena mencionar la sentencia C-372 de 2011³⁶ relacionada con la cuantía para la procedencia del recurso de casación en materia laboral, que contempló la reforma de la Ley 1395 de 2010 (la cual reiteró parámetros esbozados en la sentencia C-596 de 2000³⁷). El demandante señalaba que esta medida desconocía el derecho a la igualdad en razón a que algunos trabajadores no podrían acceder a ella. En dicha oportunidad, la Corporación reiteró la libertad de configuración del legislador en materia de determinación de cuantías para acceder a la casación por tratarse de un recurso extraordinario que no procede contra todas las sentencias. En ese sentido consideró que bien podía la ley establecer restricciones para su procedencia, sin que por ello desconociera la igualdad ni el derecho a acceder a la justicia (CP art. 13 y 229). Sobre el particular sostuvo que un aumento drástico en la cuantía para el acceso al recurso de casación desconoce el principio de progresividad en materia de mecanismos judiciales para hacer efectivo el derecho. De esa forma, la cuantía fue en esa ocasión, un requisito para acceder al recurso de casación, y por ende, una limitación al ejercicio del derecho al acceso a la justicia, que resultó desproporcionado teniéndose en cuenta los ingresos de la mayoría de trabajadores nacionales

2.5.5. En conclusión, la Sala observa que la jurisprudencia ha dado un amplio margen de configuración al legislador para legislar acerca de los procedimientos, etapas, recursos y trámites que deben observarse en los procesos de los diferentes ámbitos ante las autoridades estatales. No obstante, el legislador debe obrar conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas. Así pues, a pesar de que el derecho al acceso a la administración de justicia no es un derecho

³⁶ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁷ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

absoluto e ilimitado, sus límites legales deben observar los principios constitucionales para evitar hacer ilusorios los recursos.

2.6. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA EXPRESIÓN “4” DEL ARTÍCULO 78 DE LA LEY 1437 DE 2011

2.6.1. En esta oportunidad, la Sala le corresponde examinar la constitucionalidad de la consecuencia jurídica que establece la ley –el rechazo del recurso– por la omisión del recurrente de indicar su nombre, dirección o correo electrónico donde desea ser notificado. Específicamente, se debe determinar si rechazar un recurso contra un acto administrativo, por omitirse el nombre y la dirección del recurrente, contraría los derechos al debido proceso (artículo 29 CP) y a la administración de justicia (artículo 228 CP).

Como ya se explicó, pese a que el actor sólo demandó el número “4” del artículo 78 sobre las causales de rechazo de los recursos contra los actos de la administración, la Sala Plena considera procedente realizar una interpretación sistemática –como lo propone el demandante–, de la disposición demandada con el artículo 77, pues la propia norma exige una remisión al artículo anterior para comprender el contenido del número “4” del artículo 78. De modo que, para evaluar la inconstitucionalidad del aparte atacado es necesario realizar una interpretación sistemática con la causal prescrita en el numeral cuarto referente a los requisitos para presentar recursos ante la administración.

2.6.2. Así pues, debe adelantarse que a la luz de las consideraciones previamente expuestas, teniendo en cuenta los cargos formulados y las intervenciones allegadas dentro del proceso, la Sala concluye que la exigencia de incluir dentro del recurso presentado el nombre, dirección o correo electrónico del recurrente, es razonable. Sin embargo la consecuencia que se deriva por su omisión –el rechazo del recurso–, resulta desproporcionada en los casos en los que la administración ha tenido previamente conocimiento de los datos del recurrente. Lo anterior se sustenta en el siguiente análisis.

2.6.2.1. Cabe recordar que el acceso a la administración de justicia es un derecho fundamental que se materializa a través del establecimiento legal de recursos adecuados y efectivos que garanticen al ciudadano acercarse a las autoridades para solucionar una controversia, o bien, poder atacar una decisión judicial o actuación administrativa que le resulta desfavorable. Del mismo modo, de la efectividad de los recursos que se ejerciten depende igualmente el derecho al debido proceso, y en ese orden, las herramientas que disponga el ordenamiento jurídico para

acceder a la justicia no pueden ser meramente formales sino que deben ser realmente efectivas. En palabras de esta Corporación:

“[el] acceso a la justicia bajo los supuestos predichos, no puede ser por lo tanto meramente nominal, - es decir simplemente enunciativo -, sino que resulta imperativa su efectividad, a fin de garantizar una protección auténtica y real de las garantías y derechos objeto del debate procesal. Por lo tanto, y de conformidad con el principio de efectividad que se predica de todos los derechos fundamentales, es necesario que el acceso y el procedimiento que lo desarrolla, sea igualmente interpretado a la luz del ordenamiento superior, “en el sentido que resulte más favorable al logro y realización del derecho sustancial, consultando en todo caso el verdadero espíritu y finalidad de la ley.”³⁸”³⁹

De la misma forma, al igual que todos los derechos fundamentales, el derecho al acceso a la administración de justicia no es absoluto e ilimitado, y por tanto, el legislador, bajo su órbita de libertad de configuración legal, puede establecer ciertas cargas o límites a los ciudadanos⁴⁰. El fundamento de las cargas que se les exigen a las partes involucradas en un proceso es el deber constitucional de colaboración con los órganos jurisdiccionales (art. 95-7 de la C.P.). De allí que sea razonable que se impongan a las partes, incluso en el acceso a la administración de justicia o durante el trámite del proceso, con el fin de darle viabilidad a la gestión jurisdiccional y asegurar la efectividad y eficiencia de la actividad procesal. Esas cargas son generalmente dispositivas, es decir, facultan a las partes para realizar libremente una actuación procesal, so pena de tener consecuencias desfavorables en caso de su omisión. No obstante lo anterior, *“ello no significa que toda carga por el solo hecho de ser pertinente para un proceso, se encuentre acorde con la Constitución, puesto que si resulta ser desproporcionada, irrazonable o injusta, vulnera igualmente la Carta y amerita la intervención de esta Corporación. En estos casos, como ocurre con las normas procesales en general, será pertinente*

³⁸ “Ver sentencia C-426 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil”.

³⁹ Cfr. Sentencia C-662 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

⁴⁰ Ahora bien, acorde con el artículo 95 de la Constitución, el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la norma superior como puede ser el caso del debido proceso y del acceso a la justicia -, implica así mismo el ejercicio de responsabilidades que también se pueden consolidar en el ámbito procesal y sustancial. Es válido entonces que en los diversos trámites judiciales, la ley asigne a las partes, a terceros e incluso al juez, obligaciones jurídicas, deberes de conducta o cargas para el ejercicio de los derechos y del acceso a la administración de justicia, que sometidas a los límites constitucionales previamente enunciados, resultan plenamente legítimas. Cfr. Sentencia C-662 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes. Reitera las reglas establecidas en las sentencias C-095 de 2001. M.P. José Gregorio Hernández y C-1512 de 2000. Álvaro Tafur Galvis.

determinar si sus fines son constitucionales y si la carga resulta ser razonable y proporcional respecto a los derechos consagrados en la norma superior”⁴¹.

De manera que, es necesario afirmar que como se trata de una exigencia procesal contemplada en la ley que limita o restringe el ejercicio del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso administrativo, sobre el cual hay una amplia facultad constitucional del legislador para ejercer su potestad de configuración legislativa, la Corte revisará los fines que se pretenden con ella, el medio escogido por el legislador para el efecto y si éste es idóneo o no para alcanzar los fines buscados por la norma. Además como se alega que la incidencia sobre los derechos es desproporcionada, la Corte estudiará ese argumento.

2.6.2.2. Descendiendo al estudio de inconstitucionalidad del número “4” del artículo 78 y su contenido dispuesto en el artículo 77, conforme a los cargos formulados, la Sala observa que al revisar los antecedentes de la Ley 1437 de 2011, desde la publicación del Proyecto de Ley No. 198 de 2009 en Senado (Gaceta del Congreso 1.173 del 17 de noviembre de 2009), hasta su aprobación en Comisión Primera Constitucional del Senado de la República (Gaceta del Congreso No. 42 del 15 de febrero de 2010), el artículo 78 del proyecto de ley, contemplaba como causales de rechazo de los recursos presentados ante la administración, cualquier insuficiencia de las causales expuestas en el artículo 77, es decir, si el recurrente omitía (1) interponer el recurso fuera del plazo legal, (2) sustentar concretamente los motivos de la inconformidad, (3) solicitar o aportar las pruebas que se pretendan hacer valer o (4) indicar el nombre y la dirección del recurrente, el recurso sería rechazado⁴². Sin embargo, posteriormente el artículo 78 establece como únicas causales cuya omisión genera el rechazo las establecidas en los numerales 1, 2 y 4, y es así como hasta el final de los debates en el Congreso la disposición queda consagrada, sin que se dé un debate sobre las modificaciones mencionadas en el cuerpo legislativo.

Sin perjuicio de lo anterior, los antecedentes de la Ley 1437 de 2011 plasman algunas precisiones sobre la importancia de los recursos en las actuaciones ante la administración. En efecto, el legislador manifestó que “para la administración, la posibilidad de atender y de resolver de manera completa y eficiente los recursos que interpongan los ciudadanos para reclamar ante cualquier decisión o cualquier actuación

⁴¹ Cfr. Sentencia C-662 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

⁴² El artículo inicialmente redactado señalaba: “Artículo 78. Rechazo del recurso. Si el escrito con el cual se formula el recurso no se presenta con los requisitos expuestos en el artículo anterior, el funcionario competente deberá rechazarlo. Contra el rechazo del recurso de apelación procederá el de queja”.

de la administración y en ese sentido uno de los ejes, también, de esta primera parte, es la de revitalizar los recursos ante la administración, de manera que allí se produzca un verdadero debate y que estén allí todos los elementos y no sea simplemente esa presentación de los recursos una mera etapa para acudir necesariamente al juez, que se piense de manera completa el acudir a la administración para que haya una respuesta completa por parte de la administración”⁴³.

Del mismo modo, se reitera en el Informe de Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 315 de 2010 en Cámara de Representantes, refiriéndose a los recursos en la vía gubernativa, se afirmó que el Código tiene la filosofía de que se tramiten de manera efectiva los recursos ante la administración con el fin de que ésta tenga la oportunidad de corregir o enmendar su propio acto antes de que se acuda a los jueces. Con estas afirmaciones la Sala nota que el legislador tiene una clara intención de darle una verdadera relevancia a la relación entre la administración y el administrado y en garantizar que en estas actuaciones se observe una interacción en la que prevalezca el debido proceso y la contradicción con todas sus garantías⁴⁴.

2.6.2.3. Con base en lo anterior, el legislador bajo su libertad de configuración, estableció una serie de requisitos que deben ser tenidos en cuenta para presentar debidamente los recursos contra cualquier acto administrativo (artículo 77), y de la misma forma, otorgó a la autoridad administrativa competente a rechazar aquellos recursos que no cumplan con tres de estas condiciones, entre las que se encuentra la falta de nombre y domicilio del recurrente (artículo 78).

Al respecto, la Sala encuentra que la exigencia formal de presentar el recurso con el nombre y la dirección o correo electrónico del recurrente es una carga procesal que es razonable en la medida que pretende garantizar la notificación célere y efectiva del interesado. En efecto, a pesar de ser una formalidad de la presentación del recurso, es una carga lógica de quien presenta el recurso identificarse adecuadamente, pues es su interés conocer la reevaluación de la administración sobre el acto administrativo recurrido. La jurisprudencia ha sido clara en señalar que

⁴³ Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Gaceta del Congreso No. 629 del 9 de septiembre de 2010.

⁴⁴ La Corte definió en la sentencia C-060 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell, que “...La vía gubernativa se constituye en un mecanismo, que muchas veces es sustituto del judicial, en la medida en que contribuye a satisfacer plenamente la pretensión del interesado y, además, es una institución que garantiza su derecho de defensa en cuanto le permite impugnar la decisión administrativa, a través de los recursos de ley”.

“(…) las cargas procesales son aquellas situaciones instituidas por la ley que comportan o demandan una conducta de realización facultativa, normalmente establecida en interés del propio sujeto y cuya omisión trae aparejadas para él consecuencias desfavorables, como la preclusión de una oportunidad o un derecho procesal e inclusive hasta la pérdida del derecho sustancial debatido en el proceso. Como se ve, las cargas procesales se caracterizan porque el sujeto a quien se las impone la ley conserva la facultad de cumplirlas o no, sin que el Juez o persona alguna pueda compelerlo coercitivamente a ello, todo lo contrario de lo que sucede con las obligaciones; (…)” (Subrayas fuera del texto).

De ese modo, entre las cargas procesales que el legislador ha diseñado, se encuentran por ejemplo, aquellas relacionadas con el impulso del proceso en ciertas etapas, o la de vigilar el trámite procesal con el propósito de colaborar con la administración de justicia, o la de cubrir las expensas o gastos procesales una vez se ha iniciado un trámite, como ocurre con el pago de las notificaciones que exige la ley, o con el cumplimiento de los requisitos legales en la presentación de la demanda, los recursos u otras actuaciones dentro de los procedimientos⁴⁵. Estos requisitos son importantes para cumplir los procedimientos establecidos por el legislador, y así ha sido reconocido por la misma jurisprudencia:

“[L]a observancia de las formas propias de cada juicio supone también el desarrollo de los principios de economía, oportunidad, lealtad, imparcialidad y celeridad procesales, en aras de asegurar la igualdad de las personas. (...) Obviar tales formas en las actuaciones judiciales o administrativas preestablecidas, impide alegar el desconocimiento del derecho sustancial reclamado, ya que se estaría sustentando la frustración del interés perseguido en la propia culpa o negligencia.”⁴⁶

2.6.2.4. Sin embargo, es claro que el legislador, debe observar que las cargas que se imponen no sean desproporcionales y vuelvan nugatorio el acceso a la administración y a la justicia. Con base en ello, cabe resaltar que el requisito del nombre y el domicilio del recurrente es una exigencia, que a pesar de ser formal, está debidamente fundamentada y resulta ser razonable, pues en casos en los que no se presenta el recurso debidamente, omitiéndose el nombre y la dirección o el correo

⁴⁵ Ver al respecto la sentencia C-1232 de 2005 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁴⁶ Cfr. Sentencia C-183 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

electrónico, la autoridad administrativa no tiene cómo notificar, pues no conoce el titular de la actuación, y exige por tanto, mayores actividades procesales que generan un desgaste mayor.

Precisamente en este punto, la Sala recuerda lo manifestado por la Presidencia del Consejo de Estado en la intervención de la demanda que se estudia, en la cual expresó que hay actuaciones frente a la administración que permiten recurrir actos por terceros que pueden resultar afectados con la decisión y cuyos datos la administración desconoce. Para explicarlo, el interviniente recuerda que hay casos en los que la administración adelanta directamente o de oficio una actuación administrativa y “que es con la decisión que ésta adopta que los sujetos afectados se vinculan al trámite administrativo”. Sustenta esta afirmación en situaciones de (i) expropiación administrativa, (ii) aprehensión de mercancías, (iii) actos de retiro del servicio por discrecionalidad y (iv) el cobro de servicios públicos.

Además añadió que existen hipótesis en las que el requisito adquiere una importancia incuestionable: (a) aquellos procesos en los que los recurrentes pueden ser un número plural de sujetos que pueden actuar de manera alternativa, como ocurre en los casos contemplados en el Código Electoral y (b) en las situaciones en las que los terceros indeterminados tiene el derecho a intervenir en las actuaciones administrativas de contenido particular y concreto, cuando puedan resultar afectados o perjudicados con las decisiones que éstas llegaren a adoptarse.

Las anteriores hipótesis, hacen dar cuenta, al igual que como lo expresa la Presidencia del Consejo de Estado en su intervención, que existen múltiples casos en los cuales las personas afectadas con la decisión llegan a ser parte dentro del procedimiento o la actuación administrativa con la interposición de los recursos, y en ese orden, se encuentra razonable que el legislador erija en requisito, so pena de rechazo, que el recurrente indique su nombre y dirección de correspondencia o de correo electrónico. Es razonable y proporcional, en tanto y en cuanto, el acto administrativo tiene por destinatario a terceros cuyos datos no obran en la actuación administrativa, toda vez que con anterioridad a la interposición de los recursos no habían intervenido en esta.

2.6.2.5.No obstante lo anterior, no se puede ignorar que hay casos en los que la administración, desde que actúa de oficio y emite un acto administrativo particular y concreto, del que sabe claramente su destinatario, ya ha tenido conocimiento del nombre y domicilio de

aquél para su debida notificación, y por tanto, resulta desproporcionado que por una omisión formal del recurrente, se le rechace de plano el recurso. En estas hipótesis, la Sala encuentra que el rechazo sí es una consecuencia desproporcionada que en nada atiende a los principios de celeridad, economía procesal y eficiencia de los trámites ante la administración, y que además, como se hizo evidente líneas arriba, tampoco respeta la oportunidad de la propia administración de reevaluar sus propios actos antes de ir a la vía jurisdiccional. En esa medida, la jurisprudencia constitucional considera que la competencia normativa del legislador resulta acorde con la Constitución, siempre y cuando, obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas. En efecto, los requisitos de actuación y particularidades que exija cada proceso deben estar dirigidas a asegurar la prevalencia del derecho sustancial, el principio de la eficacia de los derechos y la protección judicial efectiva. En palabras de la propia Corte, “[d]e allí, que sean entendidas como constitucionales justamente, las normas procesales que tienen “como propósito garantizar la efectividad de los derechos” y su eficacia material, y que además propenden por la optimización de los medios de defensa de las personas”⁴⁷.

Así pues, la Sala evidencia, al igual que lo hizo la Vista Fiscal, que en los asuntos en los que el nombre y la dirección ya esté en la correspondiente actuación procesal, y por tanto, la administración tiene conocimiento de esta información, la consecuencia del rechazo por su omisión es violatoria del derecho a la defensa y al acceso a la administración de justicia, en razón a que le impide al administrado el ejercicio a ejercer su defensa por una razón meramente formal y cuyo conocimiento ya está en poder de la propia administración, resultando entonces, desconocido el principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal establecido en el artículo 228 constitucional.

2.6.3. Conclusión y decisión a adoptar

2.6.3.1. En resumen, la Sala concluye que el requisito establecido en la ley, en cuanto a presentar el recurso con el nombre y domicilio, es razonable y proporcional, pues responde inicialmente a una carga procesal que, bajo la óptica de la libre configuración legislativa, resulta necesaria. Aunado a esta premisa, la Sala considera que el rechazo del recurso por omitirse la identificación del recurrente es una

⁴⁷ Cfr. Sentencia C-662 de 2004 M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

consecuencia proporcional, que por demás, puede ser reconsiderada a través del recurso de queja. No obstante, en los casos en los que la administración ya ha tenido conocimiento de la persona involucrada en el acto administrativo recurrido, y ésta omite su identificación, la administración no podrá denegar de plano el recurso, dado que en estas situaciones el rechazo es un resultado irrazonable.

3. 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

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión demandada del artículo 78 de la Ley 1437 de 2011, en el entendido que, en los casos en los que la administración haya conocido previamente el nombre y la dirección del recurrente, no podrá rechazar el recurso.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrada
Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrada

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ(e)
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS (E)
Secretario General