

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA SENTENCIA C-875-2011

Por

JENNIFER ALEJANDRA AUX REYES

Estudiante de III Año de Derecho

PRESENTADO A:

LIBARDO ORLANDO RIASCOS GÓMEZ

Doctor en Derecho Público

UNIVERSIDAD DE NARIÑO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS

PASTO

2012

1. IDENTIFICACIÓN DE LA SENTENCIA

- a) **Entidad judicial:** Corte Constitucional
- b) **Radicación del proceso:** C-875 de 2011
Fecha de expedición de la sentencia: 22 de noviembre de 2011
- c) **El Actor:** Francisco Javier Lara Sabogal
- d) **Norma jurídica demandada:** el artículo 52 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, acción pública de inconstitucionalidad.

“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 52. Caducidad de la facultad sancionatoria. *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver.*

Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución.

La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.”¹

- e) **Magistrado Ponente:** Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. LEY 1437. (18, ENERO, 2011). Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Diario Oficial. Bogotá, D.C., 2011.

Magistrados de la Sala: Juan Carlos Henao Perez, Maria Victoria Calle Correa, Mauricio Gonzalez Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio (ausente con permiso), Nilson Elías Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto, Luis Ernesto Vargas Silva (Ausente En Comisión).

Magistrados con salvamento de voto: Maria Victoria Calle Correa y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

- f) **Agente del Ministerio Público:** Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado.
- g) **Terceros intervinientes:** Instituto Colombiano de Derecho Procesal, La Superintendencia de Industria y Comercio, Ministerio del Interior y de Justicia, Consejo de Estado, Instituto Colombiano de Derecho Disciplinario, La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, La Superintendencia de Notariado y Registro, La Superintendencia del Subsidio Familiar.

2. POSTURA Y ARGUMENTOS JURIDICOS DE LAS PARTES EN EL PROCESO

(Demandante, Terceros Intervinientes y Ministerio Público)

2.1 Fundamentos de la demanda de inconstitucionalidad: El demandante considera que el aparte del artículo 52 de la ley 1437 de 2011 debe ser declarado como inexecutable por:

- Vulnerar lo estipulado en el artículo 29 constitucional, ya que limita y hace ineficaz el derecho de al administración a gozar de un debido proceso, al consagrar un término en el que deja de ser competente para tomar una decisión.
- De la misma forma es contrario al artículo 92 de la Constitución Política por considerar que el simple transcurso del tiempo permite a una autoridad o a un particular que ha infringido la ley, obtener un favor por la ausencia de pronunciamiento del Estado.
- Por último, se considera que el apartado de la ley infringe los fines del Estado, consagrados en el artículo 2 constitucional, por cuanto aquella disposición no garantiza el cumplimiento de la obligación que tienen las autoridades administrativas al asegurar la vigencia de un orden justo que en concordancia con el artículo 209 establece que todas las actuaciones deben adecuarse a los principios de transparencia, igualdad, moralidad, eficacia y eficiencia.

2.1.1 ¿Esta o no de acuerdo con la demanda?

- El aparte de la norma demandada, no resulta contraria ni inconstitucional porque a través del establecimiento del silencio administrativo positivo, lo que se pretende es garantizar la efectividad de los derechos constitucionales de petición, artículo 23 y de acceso a la administración de justicia, artículo 229 de la Constitución, figura que se estableció a favor de los peticionario, razón por la cual se desacredita el argumento esgrimido por el demandante al aducir que el establecimiento de esta garantía viola los mandatos constitucionales.
- Tampoco es cierto que el cumplimiento del término genere favores por la omisión de pronunciamiento ya que este mecanismo lo que facilita, precisamente es el acceso de todos a la administración de justicia, procurando con aquella figura la agilidad de esta acceso.
- Por último se tiene que aclarar que cuando no se establecen plazos o términos, la celeridad y eficacia, elementos indispensables en la actuación procesal, tampoco se llevaran a cabo, para explicar mejor esta situación, cabe citar la sentencia C-416 de 1996, donde se expone lo siguiente:

“En función del tiempo no sólo se crean y modifican los derechos procesales concretos, sino que también se los extingue, por lo cual se hace necesario que la ley procesal establezca unos plazos o términos, con el fin de que el proceso se realice dentro de una secuencia lógica ordenada y con la oportunidad y celeridad que de conformidad con los artículos 29 y 228 de la Constitución Política demanda el ejercicio de la función de administrar justicia”²

2.2 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PROCURADURIA Y TERCEROS

2.2.1 Fundamentos jurídicos de la Procuraduría General de la Nación: A criterio del procurador el apartado demandado debe declararse **EXEQUIBLE** en razón de que la fijación del termino de un año para la decisión de los recursos presentados ante la administración no constituye un obstáculo a la facultad sancionatoria de la administración ni una violación al debido proceso de ésta, ni un favorecimiento a la impunidad; pues de lo contrario la no fijación de aquellos términos implicaría mayor desorden y desidia, situación que afectaría gravemente los derechos de los administrados.

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 416 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2.2.2 Fundamentos jurídicos de los intervinientes:

- **Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Procesal.** El doctor Martín Bermúdez Muñoz, miembro del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, intervino en el proceso y solicitó declarar la **INEXEQUIBILIDAD** de la disposición parcialmente acusada por considerar que vulnera el derecho fundamental al debido proceso al dejar que un acto administrativo no tenga efecto por el hecho de no encontrarse resuelto. Así también se vulnera el derecho a la igualdad en la medida en que situaciones iguales tienen regulaciones diferentes sin ningún tipo de justificación.
- **Intervención del Consejo de Estado.** Los doctores Mauricio Fajardo Gómez, en su calidad de Presidente de esa Corporación y Luís Fernando Álvarez Jaramillo, Magistrado de la Sala de Consulta y Servicio Civil de la misma, solicitan la **EXEQUIBILIDAD** de la norma demandada, dado que, el “legislador consideró necesario prever que, ante la demora de la administración en decidir los recursos interpuestos por la persona afectada, asuma las consecuencias negativas de su actitud pasiva y renuente, y no el administrado, sin que por ello se pueda afirmar que el precepto acusado atenta contra el orden constitucional justo.”³
Se expone además, que la pérdida de la competencia, que fue generada debido a la falta de decisión en los términos dispuestos, no afecta las facultades, atribuciones y privilegios de la administración, sino que por el contrario esta situación ofrece seguridad jurídica en la realización del debido proceso administrativo.

2.2.3 ¿Esta de acuerdo con lo expresado por la Procuraduría y los terceros intervinientes?

- En lo que respecta al concepto dado por el Procurador General de la Nación, se debe expresar que su solicitud para declarar la exequibilidad de la parcialidad de la norma demandada, tiene fundamentos jurídicos de peso, pues se tiene razón al afirmar que la fijación de un término de 1 año es más que suficiente para que la administración produzca su respuesta, pues su omisión a ella produciría como resultado la respuesta positiva a favor de la persona que interpuso el recurso, situación que es proporcional y adecuada a los derechos consagrados en la Constitución Política.

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-875 de 2011. Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

- Así también en consideración a la fijación del término, se hace necesario recordar que la configuración del legislador en cuanto a este tema se encuentra limitada por lo concebido en la Carta Política, pues de contrariarla, aquella configuración será considerada como arbitraria e injustificada.
- En cuanto a las posturas asumidas por los intervinientes, debe aclararse, en primer lugar que las opiniones se encontraban divididas por lo que se resuelve a decir que en cuanto a la intervención del Consejo de Estado, es acertado decir que con el silencio administrativo positivo a favor del recurrente no se vulnera o transgrede el orden constitucional justo, por cuanto, no se vulnera el derecho al debido proceso ni la vigencia de un orden justo ya que se le ha entregado al Estado la obligación de decidir en los plazos prudenciales y razonables para que finalice la actuación administrativa de carácter sancionador.
- En lo concerniente a la intervención que considera que lo adecuado es declarar el apartado inexecutable se tiene que decir que no es cierto que con lo dispuesto en la norma se vulnera el debido proceso ya que

“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.”⁴

3. POSTURA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA PARTE MOTIVA O CONSIDERATIVA Y EN LA PARTE RESOLUTIVA.

3.1 Problema jurídico.

¿Determinar si el plazo que contempla la norma parcialmente acusada para resolver el recurso de apelación en los procesos administrativos de carácter sancionador y la consecuencia por su no resolución en tiempo, se ajusta a la normativa constitucional?

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-204 de 2003. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Solución:

El establecimiento de plazos precisos y razonables para que la administración resuelva el recurso de apelación interpuesto contra una decisión de carácter sancionatorio es constitucional ya que a través de ello, el Estado logra garantizar la vigencia de un orden justo que debía requerir de actuaciones céleres y oportunas. De esta forma se puede decir que la consagración de un silencio administrativo positivo no vulnera los postulados constitucionales que hacen referencia al debido proceso, la vigencia de un orden justo y los principios que rigen la función pública, pues por el contrario con ello “el legislador puede establecer términos y cargas para una de las partes, en este caso optó por dejar ésta en cabeza del Estado, con el objetivo de cumplir y hacer efectivos fines constitucionales legítimos como los que aquí se han enunciado.”⁵

3.1.1 ¿Está de acuerdo o no con la solución del problema jurídico dado por la Corte Constitucional?

1. La resolución por parte de la Corte Constitucional al problema jurídico es acertada, en el entendido de que las disposiciones establecidas en el aparte demandado no son contrarias a la Constitución, puesto que como lo señala la Sentencia C-416 de 1994

“La consagración de los términos judiciales por el legislador y la perentoria exigencia de su cumplimiento, tienen íntima relación con el núcleo esencial del derecho al acceso a la justicia y al debido proceso, pues la indeterminación de los términos para adelantar las actuaciones procesales o el incumplimiento de éstos por las autoridades judiciales, puede configurar una denegación de justicia o una dilación indebida e injustificada del proceso, ambas proscritas por el Constituyente.”⁶

2. Además de ello en un Estado Social de Derecho como lo es en Colombia, el establecimiento del silencio administrativo positivo no puede ser declarado como inexecutable, pues por el contrario lo que esta figura hace, consolidar derechos como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, además de materializar los principios de celeridad y eficacia.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-875 de 2011. Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 416 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3. De otro lado también se debe hacer mención de que el establecimiento del silencio administrativo positivo

“es razonable y proporcional, en la medida en que los intereses del Estado están protegidos cuando es a éste al que le corresponde resolver el recurso contra el acto sancionatorio y para ello cuenta con los elementos para hacerlo y pende sólo de su actividades claro que al ente competente le basta analizar la solicitud contenida en el recurso y sopesarla con el acto que impone la sanción y el expediente administrativo, es decir, no requiere de investigaciones exhaustivas ni agotar procedimientos que permitan afirmar que no es posible tomar una decisión en tiempo .”⁷

a. Caso concreto:

“Para el demandante la fijación de un término para que la administración resuelva los recursos interpuestos contra las decisiones en un proceso administrativo sancionatorio y resolución favorable al recurrente en el evento en que no se decida en el lapso estipulado por la norma, desconoce el ordenamiento constitucional, específicamente la vigencia de un orden justo, artículo 2; el derecho al debido proceso, artículo 29; la facultad que tienen los ciudadanos de solicitar sanciones administrativas, artículo 92 y los principios que rigen la función pública, artículo 209 de la Constitución”⁸.

Resolución:

El silencio administrativo que beneficie a quien lo interpuso no puede ser considerada como contraria a la vigencia de un orden justo ni al derecho del debido proceso pues, su inclusión en nuestro ordenamiento jurídico le implica a la administración el respeto por los derechos fundamentales de los administrados, teniendo en cuenta que el cumplimiento de unos términos o plazos fijados por el legislador para la generación de una decisión no pueden considerarse incompatibles con el debido proceso, debido a que estos son elementos estructurales del mismo.

En aquel entendido la corte considera que es necesario acudir a lo establecido en la Sentencia C-328 de 1995, donde se dispone:

“El silencio administrativo positivo opera de manera excepcional y su consagración legal es taxativa. Consiste en la presunción legal en virtud

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-875 de 2011. Magistrado Ponente, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁸ Ibídem.

de la cual, transcurrido un término sin que la administración resuelva, se entienden concedidos la petición o el recurso. Su finalidad es agilizar la actividad administrativa bajo criterios de celeridad y eficiencia. Constituye no sólo una garantía para los particulares, sino una verdadera sanción para la administración morosa”⁹

i. ¿Está o no de acuerdo con la resolución del caso jurídico?

1. De acuerdo con lo expuesto en la sentencia que hace un análisis jurídico del aparte demandado, los argumentos son convincentes si se tiene en cuenta que la configuración de términos realizados por el legislador tiene como límites lo establecido por la Carta Política, pues de resultar contraria a aquellas disposiciones generaría que aquella disposición en contra, sea retirada del ordenamiento jurídico para salvaguardar los derechos de los administrados. Es por tal razón que al ser la disposición contenida en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, proporcional y no contraria a la Constitución, debe considerarse exequible.
2. De la misma forma se debe tener en cuenta que:

“En función del tiempo no sólo se crean y modifican los derechos procesales concretos, sino que también se los extingue, por lo cual se hace necesario que la ley procesal establezca unos plazos o términos, con el fin de que el proceso se realice dentro de una secuencia lógica ordenada y con la oportunidad y celeridad que de conformidad con los artículos 29 y 228 de la Constitución Política demanda el ejercicio de la función de administrar justicia”¹⁰

3. Así entonces, teniendo claro lo anterior se puede decir que cuando la Corte Constitucional encuentre que la adopción de la figura del silencio administrativo positivo, este en contra de mandatos constitucionales o imponga situaciones desproporcionales e irrazonables, debe declararlo inexecutable por afectar con su desconocimiento gravemente los derechos, principios constitucionales, un ejemplo de ello se lo pudo confirmar, después de hacer el análisis en la sentencia C-431 de 2000 donde se afirma lo siguiente:

“Los efectos perversos que podría originar la aplicación del silencio administrativo en relación con el tema ambiental -como es el de

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 328 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 416 de 1996. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

omitir el estudio ecológico-, no permiten reconocerle verdadera legitimidad a los objetivos que por su intermedio se pretenden hacer valer: la celeridad y eficacia en el desarrollo de la función administrativa, quedando en entredicho la razonabilidad y proporcionalidad de esta medida legislativa”¹¹

4. ASPECTOS RELEVANTES EN LA SENTENCIA: FACTICOS, JURIDICOS, POLÍTICOS, CULTURALES, ETNICOS, RACIALES, FILOSÓFICOS, ETC.

Aspecto jurídico del que trata la sentencia.

El tema que ha sido cuestión de análisis es el llamado silencio administrativo positivo a favor del recurrente, por la no resolución de recursos contra actos sancionatorios en el termino estipulado por la ley 1437 de 2011, articulo 52, que establece para ello el plazo de 1 año.

Postura jurídica del trato que le dio el Magistrado Ponente

1. El tema analizado en la Corte Constitucional por el Magistrado Ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, tiene el trato adecuado, dado que resuelve de forma concreta el problema jurídico, sin acudir a aspectos o elementos de otra índole que podrían desviar el punto central de análisis. Así entonces, se debe reconocer que cada punto a resolver fue discutido de forma precisa acudiendo a argumentos constitucionales, legales y jurisprudenciales.
2. De otro lado, la obtención de un buen manejo del tema se logra a través del adecuado manejo que se le da al análisis de la parcialidad del artículo 52 de la ley 1437 de 2011 que se encuentra demandado por considerarse contrario a disposiciones constitucionales, donde para su comprensión correcta se acude a una interpretación completa del articulo y la regulación a la que hace referencia, entendiéndose que el silencio administrativo positivo se entiende como una herramienta no contraria a lo dispuesto por el demandante, cuando se entiende que su origen se desprende de la implementación por parte del legislador de una excepción a la regla general que dispone que la ausencia de respuesta a un requerimiento en un término establecido, tiene que entenderse como negado, situación que hace referencia al silencio administrativo negativo, donde la excepción a la que se hace referencia estipula que la omisión de respuesta, resulta favorable a quien la interpuso, figura que se denomina silencio administrativo positivo.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-431 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3. Además de lo anterior, no se es posible considerar contrarias las disposiciones establecidas en la ley con las contenidas en la Constitución Política, cuando se entiende que la libre configuración del legislador al diseñar los procesos y procedimientos y fijar los requisitos, tiempos, procedimientos, recursos para su resolución, pueden convertirse en límites, más no en negación de derechos como el debido proceso o el acceso a la administración de justicia, es más en razón de ello tales configuraciones deberán hacerse bajo las restricciones de la proporcionalidad y razonabilidad.

4. LA SENTENCIA ANALIZADA, EN SU CONCEPTO CONSTITUYE O NO JURISPRUDENCIA.

1. Teniendo en cuenta que la norma objeto de demanda de inconstitucionalidad es el artículo 52 (parcial) de la ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se debe considerar que aquella constituye jurisprudencia, en el sentido de que en esta norma el legislador incluye disposiciones distintas a las establecidas en el artículo 38 del anterior Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, por cuanto dispone además del término de caducidad, el término en el que deja de correr y lo que pasa con los recursos interpuestos contra la decisión. Así se puede decir que la razón de considerarla como jurisprudencia, es porque mediante esta sentencia se logra dar una interpretación adecuada a disposiciones que no se encontraban anteriormente no se encontraban comprendidas dentro de un margen interpretativo.

2. Así también se dirá que es jurisprudencia en razón de ser una providencia producida por una autoridad techo de la jurisdicción constitucional, Corte Constitucional, que resuelve satisfactoriamente el problema de fondo del caso determinado, en este caso particular el que hace referencia al silencio administrativo positivo a favor del recurrente, a partir de argumentaciones constitucionales, legales y jurisprudenciales, además de ello se tiene que decir que la sentencia logra dar resolución al caso concreto planteado, dando como razones argumentos que evitan incluir aspectos que puedan generar la desviación del asunto de fondo.

3. Por último se debe agregar que esta sentencia se considera jurisprudencia porque genera una especie de precedente interpretativo sobre la parcialidad del artículo 52 de la ley 1437 de 2011, situación que permite su aplicación en casos o eventos futuros que presenten las

mismas características que las mencionadas en el contenido de la sentencia.

5. LA SENTENCIA ANALIZADA ES: (i) HITO, (ii) UNA MAS PARA LA LINEA JURISPRUDENCIAL, (iii) UN “REFRITO” o (iv) UNA SENTENCIA QUE INAUGURA UNA NUEVA LINEA JURISPRUDENCIAL.

Para aclarar si la sentencia que es objeto de análisis es hito, una “refrito”, una que inaugura una nueva línea jurisprudencial, o una mas para la línea jurisprudencial, se debe empezar descartando una por una para saber en ultimas, a tipo de sentencias pertenece.

1. De este modo se dirá que no es una sentencia hito, toda vez que las sentencia de este tipo “son aquéllas en las que la Corte trata de definir con autoridad una subregla de derecho constitucional. Estas sentencias, usualmente, originan cambios o giros dentro de la línea.”¹²
2. En cuanto al segundo tipo, esta sentencia tampoco hace parte de este, puesto que si bien hace referencia a los pronunciamientos anteriores de la corte Constitucional, lo hace en forma de apoyo argumental y no de forma reiterativa como en el caso de las sentencias llamadas “refrito”.
3. Del mismo modo no se puede decir que es una sentencia inauguradora de línea jurisprudencial, en el entendido de que aquellas “son fallos usualmente proferidos en el periodo inicial de actividad de la Corte (1991-1993), en los que se aprovecha sus primeras sentencias de tutela o de constitucionalidad para hacer enérgicas y muy amplias interpretaciones de derechos (u otros institutos) constitucionales. Son sentencias a menudo muy ambiciosas en materia doctrinaria y, en las que se hacen grandes recuentos históricos y comparados de los principios y reglas relacionados con el tema bajo estudio”¹³
4. Dicho lo anterior, se tiene que afirmar que la sentencia C-875 de 2011 es una sentencia mas para la línea jurisprudencial, teniendo en cuenta que es un pronunciamiento acerca de un tema que ya ha tenido su análisis en otras sentencias.

¹² OLANO, Hernán Alejandro. Tipología de nuestras sentencias constitucionales. 2004. P. 586. extraído el 23 de octubre de 2012 desde http://www.javeriana.edu.co/juridicas/pub_rev/documents/13Olanoult.

¹³ LÓPEZ MEDINA, Diego E. El Derecho de los Jueces. P. 164

5. En base a lo anterior, se dispone entonces, que si bien la sentencia se pronuncia acerca de la interpretación que se le debe dar al artículo 52 (parcial) de la nueva ley 1437 de 2011, no se la puede considerar como fundadora de una nueva línea jurisprudencial, sino que mas bien se la considera como una sentencia que hace parte del una línea que se ha empezado desde años anteriores, donde abarcan también el tema del silencio administrativo positivo, un ejemplo de ello se lo haya en el mismo hecho de que la sentencia acuda a otras sentencias como la C-328 de 1995, para argumentar y dar resolución a su problema de fondo.