



Sentencia 875 de 2011 Corte Constitucional

REPÚBLICA DE COLOMBIA

SENTENCIA C-875 DE 2011

Referencia.: expediente D- 8474

Demanda de inconstitucionalidad contra 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.*"

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Bogotá D. C., veintidós (22) de noviembre dos mil once (2011).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

conformada por los magistrados, Juan Carlos Henao Pérez -quien la preside-, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto y Luís 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 presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Francisco Javier Lara Sabogal demandó la constitucionalidad del texto normativo contenido en 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*", por desconocer los artículos 2, 29, 92 y 209 de la Carta.

Por auto del once (11) de abril de dos mil once (2011) se solicitó al demandante corregir la demanda y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6º, inciso 2º del Decreto 2067 de 1991, se le concedió el término de tres (3) días para que, si lo estima pertinente, la corrigiera.

El ciudadano Francisco Javier Lara Sabogal corrigió la demanda en los términos solicitados por el Despacho y, en consecuencia, fue admitida por cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación.

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

2. LA DEMANDA

2.1. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, dentro de la cual se resaltan y subrayan los apartes en contra de los cuales se dirige la acción.

"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 pudiese 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."

2.2. ANÁLISIS DE LA DEMANDA

El ciudadano Francisco Javier Lara Sabogal considera que el aparte demandado del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, vulnera lo dispuesto por los artículos 2, 29, 92 y 209 de la Constitución Política, porque hace ineficaz el derecho de la administración a cumplir los fines del Estado, su derecho al debido proceso, el derecho que tiene toda persona a solicitar al Estado que imponga las sanciones penales y administrativas, como los principios que rigen la función pública. En términos generales, argumenta que la demora de un funcionario para resolver un recurso no puede beneficiar al particular sancionado. No es razonable que el incumplimiento de un plazo invalide actuaciones de la administración, favoreciendo, en muchos casos, la impunidad y enervando la función sancionatoria de la administración. Como fundamento de su pretensión indica que:

2.2.1. El aparte cuestionado vulnera el artículo 29 de la Constitución Política, porque limita y hace ineficaz el derecho de la administración a gozar de un debido proceso, al consagrar un término en el que deja de ser competente para tomar una decisión. En ese sentido, hace mención a decisiones de la Corte en materia penal en las que se ha dicho que el simple paso del tiempo no es suficiente para enervar la acción estatal.

2.2.2. El precepto acusado contraría el artículo 92 de la Carta, por cuanto 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. Se debe castigar al funcionario que no cumple con su deber sin afectar el interés público que está inmerso en la actividad sancionatoria del Estado. Agrega que éste es un mecanismo que busca restaurar los derechos de la administración, los cuales deben ser analizados bajo el principio constitucional de la legalidad, el cual no puede ser desconocido por la tardía y negligente función de un servidor.

2.2.3. Por último, señala que la norma debe declararse inexequible por violar fines constitucionales consagrados en el artículo 2, por cuanto las autoridades administrativas tienen la obligación de asegurar la vigencia de un orden justo, en concordancia con el artículo 209 de la Constitución, para lo cual deben asegurarse de que todas sus actuaciones se adecuen a los principios de transparencia, igualdad, moralidad, eficacia y eficiencia.

Explica que las autoridades en ejercicio de la potestad sancionatoria, pueden imponer sanciones a los particulares o funcionarios públicos por transgredir el ordenamiento jurídico; herramienta dispuesta para lograr la vigencia de un orden justo que no puede quedar supeditada a la negligencia de los funcionarios encargados de su aplicación.

3. INTERVENCIONES

3.1. 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 porque dejar sin efecto un acto administrativo por el solo hecho de no resolver un recurso viola el derecho fundamental al debido proceso de la administración, que cuenta con una prerrogativa que es imponer a los administrados la carga de demandar en juicio los actos fictos que ésta profiera para desvirtuar la presunción de legalidad que los cobija.

Considera que se desconoce el derecho fundamental a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, en la medida en que situaciones iguales tienen regulaciones diferentes sin ningún tipo de justificación. Se refiere el accionante a los recursos interpuestos en las actuaciones de tipo sancionatorio y aquellas en donde la regla es el silencio negativo.

Argumenta que la regulación del Código vigente es compatible con las disposiciones constitucionales del derecho fundamental de petición, mientras que la incorporación en la nueva norma de un silencio administrativo positivo que exige a la administración de su obligación de responder es incompatible con los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución Política, aserto que no se explica claramente.

3.2. INTERVENCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

El doctor Ramón Francisco Cárdenas Ramírez, como apoderado de la Superintendencia de Industria y Comercio, solicita que se declare la INEXEQUIBILIDAD del aparte acusado.

Manifiesta que si bien la potestad sancionatoria de la administración debe tener límites en el tiempo a través de la caducidad o la prescripción, lo dispuesto en el aparte demandado desconoce los principios de eficiencia, igualdad, efectividad, celeridad e imparcialidad que rigen la función pública y restringe esa potestad que debe regirse por los principios de la razonabilidad y proporcionalidad.

3.3. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

En esta intervención se solicita la EXEQUIBILIDAD del aparte acusado. El Ministerio considera que los argumentos del demandante no están llamados a prosperar, toda vez que la norma se basó en la sentencia C-181 de 2002 de esta Corporación, en la que se señaló que uno de los componentes del derecho al debido proceso es el establecimiento por parte del Estado de unos términos perentorios para que las autoridades judiciales o administrativas resuelvan lo pertinente dentro de los procesos, so pena de perder su facultad sancionatoria y generar consecuencias favorables para los administrados, bien sea para archivar las diligencias o tomar una decisión favorable si se han interpuesto los recursos correspondientes.

3.4. 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.

Sostienen que no es cierto que el aparte demandado del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 desconozca lo dispuesto en los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, toda vez que al tenor de dichas normas, las autoridades administrativas tienen el deber de encausar sus actuaciones para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado entre los que están "asegurar la vigencia de un orden justo" que se desconoce cuando no se cumplen los términos de ley.

Argumentan que dentro de las actuaciones del proceso administrativo que culminan en decisiones de carácter particular, la norma ha dispuesto la posibilidad de que los administrados puedan presentar los recursos de la vía gubernativa como defensa contra las decisiones de la administración. Por ello, 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.

No se comparte la apreciación del demandante según la cual se desconoce el debido proceso, artículo 29 de la Constitución, toda vez que el legislador buscó definir la situación del administrado y, para ello, acudió a la figura del silencio administrativo positivo, respetando las reglas que facultan a la administración para investigar y sancionar con las formalidades de ley.

Se señala que el demandante no es claro en exponer en qué consiste la vulneración del concepto constitucional contenido en el artículo 92 de la norma Superior, porque el artículo 52 consagra un mecanismo efectivo para que la administración cumpla su función.

Concluyen que la pérdida de competencia por la ausencia de una decisión en forma oportuna en nada afecta las facultades, atribuciones y privilegios de la administración. Por el contrario, se constituye en una salvaguarda para la seguridad jurídica y para la realización plena del debido proceso administrativo.

3.5. INTERVENCIÓN DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE DERECHO DISCIPLINARIO

El doctor Fernando Rodríguez Castro, como Presidente de la Institución, solicitó la INEXEQUIBILIDAD de la norma demandada, con los siguientes argumentos:

Para el Instituto el problema que plantea la demanda se circunscribe a determinar la naturaleza del derecho sancionador, es decir, el carácter de sus sanciones y sus procedimientos.

En ese orden, se señala que la sanción administrativa está llamada a cumplir una función de primer orden, como es la de mantener el principio de legalidad, vulnerado con la actuación de los particulares sometidos a su potestad, que redundaría en interés de todos los administrados. Es por ello que a los particulares y a la administración les interesa que el Estado de Derecho responda con sanciones que respeten el debido proceso ante las infracciones que se puedan cometer.

En ese sentido, se señala que el precepto acusado resulta arbitrario, desproporcionado y discriminatorio, ya que no consulta el debido proceso, en la medida en que es una obligación de la administración resolver las peticiones como una noción básica del derecho y la omisión de esa obligación no puede debilitar la facultad sancionatoria.

3.6. INTERVENCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

En esta intervención se solicita la EXEQUIBILIDAD de la norma acusada, bajo los siguientes argumentos:

Se afirma que no es cierto que la norma demandada vulnere el debido proceso contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política, por cuanto en ella el legislador lo que hace es establecer el procedimiento administrativo aplicable al ejercicio de la facultad sancionadora y definir de manera clara e inequívoca la consecuencia jurídica que ocasiona el hecho de que la administración no cumpla con sus obligaciones dentro de los términos establecidos por ley.

La norma acusada no contradice el artículo 209 de la Norma Superior, por el contrario, en sus prescripciones se concretan los principios que establecen las formas y términos en que se debe ejercer la función administrativa.

Agrega que el eje fundamental de nuestro ordenamiento jurídico es la seguridad jurídica, plenamente observada con lo dispuesto en el artículo acusado, dado que la administración debe ser garante y responsable del ejercicio de la función pública, mientras los administrados tienen la certeza sobre los términos en que aquella debe ejecutar su potestad sancionatoria y las consecuencias por su incumplimiento.

Por último, sostiene que de ninguna manera el artículo 92 de la Carta niega o restringe la posibilidad que tiene el particular de acudir a la autoridad competente para que aplique las sanciones penales o disciplinarias que correspondan por la conducta de las autoridades públicas.

3.7. INTERVENCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO.

Esta entidad solicitó la EXEQUIBILIDAD del aparte acusado, al considerar que el nuevo código contiene un capítulo sobre el silencio administrativo, en este caso positivo, que no es nuevo o desconocido en nuestro ordenamiento, porque existen varios eventos especiales en los

que opera esta clase de silencio con el fin de garantizar la seguridad jurídica y el respeto por los derechos de los administrados.

3.8. INTERVENCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SUBSIDIO FAMILIAR

En esta intervención se solicitó la INEXEQUIBILIDAD de la norma demandada, argumentando que no es razonable que surtidas todas las etapas de un proceso sancionatorio, éste quede sin efecto porque no se decide un recurso en el término fijado por la ley, porque ello genera impunidad frente a los infractores. Se considera que prevalece la parte formal frente a la sustancial dentro de la actuación administrativa, lo que contradice el artículo 228 constitucional.

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, solicitó a la Corte declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, con base en las siguientes consideraciones:

Señala el Procurador que el aparte demandado regula la omisión de la administración en resolver los recursos que se interponen contra un acto administrativo sancionatorio. En este caso, el silencio administrativo positivo aparece claramente señalado en la ley, frente a una facultad que no es ilimitada en el tiempo y que debe ejercerse de conformidad con los principios que orientan la función pública, artículo 209 de la Carta.

El término perentorio de un año para que la administración decida los recursos que se presenten 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, dado que es un plazo razonable para que aquella decida un recurso. No fijar un término o señalar uno mayor es generar desorden y desidia en contra de los derechos de los administrados.

5. CONSIDERACIONES

5.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer la constitucionalidad del aparte acusado del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011, por tratarse de una demanda de inconstitucionalidad en contra de un texto normativo que hace parte de una ley.

5.2. PROBLEMA JURÍDICO

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.

Las intervenciones que se presentaron están divididas sobre la forma como debe absolverse este problema jurídico. Los institutos colombianos de Derecho Procesal y de Derecho Disciplinario, las superintendencias de Subsidio Familiar y de Industria y Comercio, solicitan la inexecuibilidad del precepto parcialmente acusado, porque consideran que los administrados no se pueden beneficiar del silencio de la administración, por resultar contrario a los principios de moralidad, transparencia e igualdad que rigen la función administrativa.

Se afirma que el esfuerzo que hacen los entes para investigar y sancionar una infracción administrativa no puede perderse en virtud de una disposición como la que es objeto de acusación, porque independientemente de las sanciones que puedan imponerse al funcionario que omite resolver en el lapso establecido por el legislador, es inconstitucional que el recurso se entienda fallado en favor de los intereses de quien lo interpuso, por la desidia y la negligencia de un servidor.

Por su parte, el Ministerio del Interior y de Justicia; las superintendencias de Servicios Públicos y de Notariado y Registro; el Consejo de Estado y el Ministerio Público, consideran que el aparte acusado se ajusta a la Constitución porque se fijan términos claros dentro de los cuales la administración debe pronunciarse, pues ello hace parte del respeto que se debe al derecho al debido proceso de los administrados.

Por tanto, corresponde a la Sala 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.

Para absolver este interrogante se requiere analizar: i) el contenido normativo del texto parcialmente acusado; ii) la figura del silencio administrativo positivo y, iii) la libre configuración del legislador para diseñar los procesos y fijar términos para su resolución.

5.3. CONTENIDO Y ALCANCE DEL TEXTO DEMANDADO

La norma parcialmente acusada se encuentra ubicada en el capítulo III de la Ley 1487 de 2011, relativo al procedimiento administrativo sancionatorio, en el que por primera vez el legislador regula de manera sistemática un trámite general para la aplicación de esta facultad del Estado cuando no esté en leyes especiales; como es el caso de los procesos disciplinarios, fiscales, aduaneros etc., en los que expresamente existe un procedimiento y términos específicos para su desarrollo.

Este capítulo, entonces, regula la forma como se puede iniciar el proceso sancionador -por solicitud de parte o de oficio-; términos para la práctica de pruebas; formas de notificación; contenido de la decisión; graduación de las sanciones, entre otros aspectos.

El precepto del cual hace parte el texto acusado y con el que termina este capítulo, regula: i) el término de tres años para la caducidad de la facultad sancionatoria, contados desde la ocurrencia de la conducta u omisión que pudiese ocasionar la infracción y ii) precisa que en ese plazo el acto administrativo que impone la sanción debe estar notificado. En consecuencia, la caducidad de la facultad sancionadora *sólo se enerva cuando el acto administrativo que define el proceso administrativo se ha notificado en debida forma.*

Igualmente aclara que: i) el acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición, so pena de pérdida de competencia, ii) en consecuencia, el recurso se debe entender resuelto a favor del recurrente y iii) la responsabilidad patrimonial y disciplinaria del funcionario que omitió resolver en tiempo.

Por ende, una vez se notifica el acto sancionatorio se entiende suspendido el término de caducidad que contempla el precepto. No obstante lo anterior, el legislador le fija a la administración un plazo adicional para resolver los recursos contra el acto sancionatorio - un (1) año-, vencido el cual i) el funcionario pierde la competencia para fallar y ii) el recurso se entiende resuelto a favor de quien lo instauró.

De esta manera, el legislador introduce una excepción a lo normado en el artículo 86 del nuevo Código Contencioso Administrativo, en el que expresamente se establece que si pasados dos (2) meses desde la interposición del recurso de reposición o apelación sin una respuesta, el mismo se entenderá negado¹.

Lo expuesto permite concluir que el legislador modificó sustancialmente el actual artículo 38 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, que establece el término de caducidad de la facultad sancionadora en tres (3) años desde la consumación de la infracción, pero en el que no se precisan aspectos como: i) cuándo se entiende que deja de correr el término de ésta y ii) qué pasa con los recursos interpuestos contra la decisión, entre otros. Estos asuntos fueron definidos en la regulación que se acusa parcialmente y que entrará en vigencia en julio de 2012.

Aclarado el contenido y el alcance de la norma de la cual hace parte el texto acusado, corresponde a la Sala determinar si, como lo afirma el ciudadano Lara Sabogal, desconoce la Constitución la disposición que le fija a la administración unas consecuencias por no resolver en un lapso determinado el recurso presentado contra las decisiones que adopte la administración en ejercicio de su potestad sancionadora. En consecuencia, se requiere estudiar la figura del silencio administrativo positivo y la libre configuración del legislador.

5.4. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO Y LA LIBRE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR.

5.4.1. El legislador en el nuevo Código Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011, introdujo en el texto acusado una nueva hipótesis en la que la ausencia de respuesta de la administración frente a un requerimiento específico del administrado, en este caso, la interposición de un recurso, se entiende resuelto a su favor.

La regla general en nuestro ordenamiento ha sido que agotados los plazos que tiene la administración para dar respuesta a un requerimiento de carácter general o individual sin que aquella se produzca, ha de entenderse negado el requerimiento. Esta figura ha sido denominada silencio administrativo negativo y consiste en una ficción para que vencidos los plazos de ley sin una respuesta por parte de la administración, se genere un acto ficto por medio del cual se niega la solicitud elevada, acto que el administrado puede recurrir ante la misma administración o la jurisdicción.

Excepcionalmente, el legislador puede determinar que la ausencia de respuesta se entienda resuelta a favor de quien la presentó, figura que se conoce con el nombre de silencio administrativo positivo. En este evento, la omisión de respuesta genera a favor del interesado su resolución en forma afirmativa, la que se debe protocolizar en la forma en que lo determina el artículo 42 del Código Contencioso Administrativo², actualmente vigente, para hacer válida su pretensión.

En términos constitucionales se puede definir la figura del silencio administrativo como una herramienta que el legislador ha dispuesto para que el ciudadano pueda: i) hacer valer sus derechos ante la administración de justicia, en el caso del silencio administrativo negativo, por cuanto no puede quedar indefinidamente a la espera de una respuesta por parte del este estatal encargado de resolverla, hecho que hace necesario crear un mecanismo para que pueda acudir ante la misma administración recurriendo el acto ficto o ante la jurisdicción o, ii) ver satisfechos sus derechos ante la omisión de la administración, en el caso del silencio administrativo positivo, en la medida en que el mutismo de aquella concreta en su cabeza un derecho.

Sobre las opciones que tiene el ciudadano cuando opera el silencio administrativo negativo ha dicho esta Corporación en forma reiterada:

"..., el administrado puede optar por acudir a la jurisdicción o por esperar una respuesta efectiva de la Administración, sin que esta última opción, que es un desarrollo del derecho de petición, pueda acarrearle consecuencias adversas, como sería la de que a partir del momento previsto para la operancia del silencio administrativo se contabilice el término de prescripción o de caducidad de la respectiva acción"

De esta manera, si bien se podría considerar que en el marco del Estado Social de Derecho la administración está en la obligación de dar respuesta oportuna, clara, concreta y de fondo a las solicitudes presentadas por los ciudadanos³, en donde la consagración de una ficción sobre la negativa o aceptación de las peticiones pueden ser percibida como contraria a los postulados de la función pública y el respeto por los derechos fundamentales, si se tienen en cuenta que uno de los fines del Estado es garantizar los derechos consagrados en la Constitución y facilitar la participación de todos en las decisiones que lo afectan, artículo 2 constitucional; la Sala no duda en afirmar que esas presunciones resultan un instrumento adecuado para garantizar, entre otros, el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, vulnerados por la omisión de la administración al no responder oportunamente los requerimientos elevados por los ciudadanos. Ficción que en los términos de

nuestro ordenamiento no exime a la administración de absolver la solicitud, porque el derecho de petición sólo se satisface cuando el Estado profiriere respuestas claras, precisas y de fondo. Sobre el tema se ha indicado:

"El silencio administrativo negativo no es equiparable a una respuesta, se trata de una ficción, para fines procesales y establecida en beneficio del administrado, pero que no cumple con los presupuestos de una respuesta que de satisfacción a la petición elevada a la Administración"⁴

La administración sólo pierde la posibilidad de contestar cuando el administrado hace uso de los recursos de la vía gubernativa contra el acto ficto o acude a la autoridad judicial y se profiere el auto admisorio que admite la demanda en contra de aquel⁵.

Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que "... cuando el administrado se encuentra frente a la figura del silencio administrativo negativo, la vía gubernativa no se agota de manera automática, y puede elegir entre dos opciones: (i) acudir a la jurisdicción directamente o, (ii) esperar una respuesta efectiva de la Administración, sin que esta última opción le genere consecuencias adversas, como contabilizar el término de caducidad de la respectiva acción contenciosa a partir del momento previsto para la operancia del silencio administrativo"⁶

Se puede afirmar, por tanto, que ante la ausencia de un pronunciamiento de fondo frente a las peticiones de carácter general o particular, en los términos del artículo 23 constitucional, el Estado debe crear mecanismos que le permitan al ciudadano satisfacer sus derechos, ante su violación por parte de la administración, bien i) recurriendo ante la jurisdicción la negativa ficta o, ii) entender que la administración resolvió favorablemente sus pretensiones. Por esta vía, se garantiza, entre otros, el derecho que tiene toda persona de acudir a la administración de justicia para controvertir las decisiones de las autoridades públicas, derecho fundamental expresamente consagrado en el artículo 229 de la Constitución y que resulta obstruido por la falta de una respuesta estatal susceptible de ser recurrida en la vía gubernativa o ante la jurisdicción.

Es importante advertir y precisar, en razón de la materia objeto de acusación, que los recursos en los procedimientos administrativos deben observar las reglas para la satisfacción del derecho de petición. Así, la jurisprudencia constitucional ha indicado que los recursos contra los actos de la administración son expresiones de ese derecho fundamental, razón por la que el Estado está obligado a resolverlos en los términos establecidos en la ley y, en el evento en que ello no suceda, entender que frente a ellos opera la figura del silencio administrativo negativo, cuando el legislador no disponga otra cosa, para que el administrado pueda dirigirse ante la jurisdicción o ver satisfecha su pretensión.

Por tanto, la Sala insiste en señalar que la figura del silencio administrativo en el marco del Estado Social de Derecho permite materializar algunos derechos fundamentales como el de petición y debido proceso cuando se configura el silencio positivo, o el de acceso a la administración de justicia y los principios de celeridad y eficacia, en el caso del silencio negativo, ante una vulneración de derechos fundamentales por la administración, en donde es competencia del legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, señalar los eventos o casos frente a los cuales opera uno y otro.

5.4.2. En ese sentido, es facultad del legislador, en ejercicio de su libertad de configuración y en los términos del artículo 150 constitucional, numeral 1 y 2, en concordancia con los artículos 29, 86, 87, 228 y 229 constitucionales, estructurar los procesos y los procedimientos, y por tanto fijar los requisitos, tiempos, procedimientos, recursos, etc., en los que éstos se deben desarrollar y que pueden convertirse a su vez en límites más no en la negación de algunos derechos y principios constitucionales, como el debido proceso o el acceso a la administración de justicia, razón por la que se exige que las restricciones que en virtud de esa potestad legislativa se lleguen a imponer, deben ser proporcionales y razonables en relación con el derecho o principio que pueda resultar restringido⁷.

El legislador, en ese contexto, tiene una amplia discrecionalidad en la regulación de los procedimientos tanto judiciales como administrativos, discrecionalidad que como todos los actos del poder estatal encuentra su límite en la Constitución. En la sentencia C-204 de 2003⁸, sobre este punto se indicó:

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

"...Así las cosas, 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."

Igualmente, en sentencia C-314 de 2002⁹ se precisó que la potestad de configuración del legislador es una competencia constitucional que debe ejercerse dentro de los límites impuestos por la Carta Política, la cual debe estar justificada en un principio de razón suficiente, en donde si la decisión del legislador resulta arbitraria debe ser retirada del ordenamiento jurídico. Uno de esos límites es precisamente no hacer nugatorios derechos fundamentales como el debido proceso o el de defensa.

En esa misma línea, en la sentencia C-662 de 2004, se adujo que "*al juez constitucional le corresponde garantizar al máximo la libertad de configuración que tiene el legislador; libertad, que sin embargo, no puede ser absoluta ni arbitraria, sino que debe desarrollarse conforme a los límites que impone la misma Carta*".

Esta postura fue recientemente reiterada en la sentencia C-372 de 2011¹⁰, en la que se sostuvo que la libertad de configuración del legislador además de estar limitada por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, también lo está por los principios de progresividad y no regresión teniendo en cuenta que los derechos fundamentales también tienen una faceta prestacional que alcanzada, se convierte en un límite para aquella.

Las medidas legislativas, en ese orden, deben ser *proporcionales y razonables*.

Estas breves anotaciones sobre el silencio administrativo y la libertad de configuración del legislador, le permiten a la Sala abordar el estudio de la norma acusada.

5.5. ANÁLISIS DE TEXTO PARCIALMENTE ACUSADO

5.5.1. Como se mencionó en otro apartado de esta providencia, el artículo 52 parcialmente acusado se encuentra ubicado dentro del capítulo III del nuevo Código Contencioso Administrativo, referente al procedimiento administrativo sancionador del cual es titular el Estado como una manifestación del *jus punendi*.

Ese poder sancionador ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación como *"un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos"*¹¹.

Ese instrumento de autoprotección y manifestación del *jus punendi* del Estado exige que en todas sus etapas se observen las garantías propias del debido proceso, como lo exige el artículo 29 de la Constitución, según el cual *"el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas"*.

El debido proceso ha sido definido en la jurisprudencia de esta Corte como *"el conjunto de garantías que buscan asegurar a los interesados que han acudido a la administración pública o ante los jueces, una recta y cumplida decisión sobre sus derechos."*¹², y como parte de ese derecho, el legislador debe fijar unos plazos razonables para que las autoridades resuelvan la situación jurídica de quien es investigado. Así lo señaló esta Corporación en la sentencia C-181 de 2002, al precisar:

"Dentro de dichas garantías [en referencia al debido proceso] se encuentra el derecho a recibir una pronta y oportuna decisión por parte de las autoridades -no sólo las jurisdiccionales sino las administrativas -, lo que se traduce en el derecho a ser juzgado en un proceso sin dilaciones injustificadas...

"Más allá de las consideraciones sobre el incumplimiento de los términos procesales, la jurisprudencia constitucional ha subrayado la importancia que tiene, para la conservación de las garantías superiores, el señalamiento de etapas claras y precisas dentro de las cuales se desarrollen los procesos. Este cometido, a los ojos de la doctrina constitucional, es requisito mínimo para una adecuada administración de justicia (arts. 228 y 229 C.P.) y elemento necesario para preservar la seguridad jurídica de los asociados."

De esa manera, siguiendo criterios expuestos por la Corte desde el año 1994, el fallo citado consideró que corresponde al legislador definir las etapas y plazos en que el Estado debe adoptar sus decisiones, no sólo en el ámbito penal sino en el administrativo, por cuanto pese a que en este último no se involucra la restricción de la libertad, los principios que rigen la función administrativa exigen que las actuaciones administrativas cumplan los requisitos de celeridad y eficacia para lograr los fines del Estado, entre ellos la efectividad de los derechos de los asociados, como lo es el debido proceso. Sobre el particular se señaló en la sentencia C-416 de 1994¹³ que la Sala reitera en esta oportunidad.

"El proceso es una institución de satisfacción de pretensiones esencialmente dinámica; en tal virtud, el proceso se proyecta y desenvuelve en el tiempo, a través de la sucesión de una serie de actos o de etapas dirigidas a una finalidad, cual es la constatación de una situación jurídica en un caso concreto mediante una sentencia. El proceso se encuentra regido, entre otros, por los principios de celeridad y eficacia los cuales buscan que los trámites procesales se desarrollen con sujeción a los precisos términos señalados en la ley procesal y que el proceso concluya dentro del menor término posible y logre su finalidad, a través del pronunciamiento de la correspondiente sentencia.

"El impulso de la actuación procesal esta diseñada en relación con el tiempo, que es factor esencial para su celeridad y eficacia, entendida esta última en función del logro del objetivo del proceso.

"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. Aunque es de anotar, que los principios de eficacia y celeridad que informan el proceso judicial y que se infieren de los preceptos aludidos, igualmente tienen su fundamento en el artículo 209 de la Carta Política, pues los postulados rectores de la función administrativa también tienen operancia en el desarrollo de la función jurisdiccional, como manifestaciones que son del poder del Estado.

"(...)

"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."

5.5.2. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Justicia ha indicado, igualmente, que se debe permitir a toda persona defender sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que lo afecte¹⁴, razón por la que el derecho al debido proceso se constituye en un límite a la discrecionalidad del poder público, independientemente de la materia de que se trate.¹⁵ Expresamente se ha referido a la observancia de este derecho en cualquier clase de actuación que adelante el Estado, sea administrativa, laboral, penal, etc.

En el Caso Baena Ricardo, la Corte Interamericana interpretó la expresión "instancias procesales" del artículo 8 de la Convención¹⁶, para indicar que ella es onmicomprensiva de las actuaciones penales, civiles, laborales, fiscales, administrativas y sancionatorias. En tal sentido apuntó¹⁷:

"Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula "Garantías Judiciales", su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino [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 tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal".

En esa misma decisión, la Corte Interamericana se refirió a las sanciones de carácter administrativo para señalar que éstas "... son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas, como consecuencia de una conducta ilícita"¹⁸.

5.5.3. Lo expuesto le permite señalar a esta Corporación que el Congreso de la República en la norma parcialmente acusada cumplió con el deber de establecer términos claros y precisos en los cuales la administración tiene que resolver los recursos presentados contra los actos que imponen sanciones, porque éste es un aspecto esencial del debido proceso. En ese orden de ideas, el término de un año que fijó el precepto acusado se ajusta al derecho al debido proceso que se impone en toda clase de actuación estatal y que le permite al ciudadano, sujeto de la investigación, conocer con exactitud qué actuaciones debe desplegar el Estado para resolver su situación.

Por ende, no existe asomo de duda sobre la importancia y la constitucionalidad del precepto acusado, en cuanto prevé un plazo razonable para que la administración resuelva el recurso de apelación interpuesto contra una decisión de carácter sancionatorio. El término de un (1) año se considera más que suficiente para resolver una impugnación frente a una sanción administrativa.

Contrario a lo que opina el ciudadano Lara Sabogal, la preeminencia de los derechos fundamentales en el marco de un Estado Social de Derecho exige del Estado actuaciones céleres y oportunas para garantizar la vigencia de un orden justo y una forma de lograr ese cometido es a través del establecimiento de plazos precisos y de obligatoria observancia dentro de los cuales la administración debe desplegar su actuación, so pena de consecuencias adversas por su inobservancia.

Uno de esos efectos, sin lugar a dudas, es la procedencia del silencio administrativo positivo, como en el caso objeto de estudio, en donde la administración pierde la competencia para resolver el recurso interpuesto y el ciudadano que ha recurrido la decisión sancionatoria queda exonerado de la responsabilidad administrativa. En últimas, es un apremio para la administración negligente. Así lo ha reconocido esta Corporación en otras decisiones al prescribir que:

"El silencio administrativo positivo opera de manera excepcional y su consagración legal es taxativa. Consiste en la presunción legal en virtud 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"¹⁹

En el precepto parcialmente acusado, el legislador, en ejercicio de su libertad de configuración, decidió imponer una carga a la administración: *resolver en tiempo el recurso interpuesto por el infractor*, so pena de dejar sin efecto su actuación, sin que ello signifique, como lo afirma la demanda y algunos de los intervinientes, que se vulnera el derecho al debido proceso de aquella o la vigencia del orden justo, pues precisamente es al Estado al que le corresponde adoptar en lapsos prudenciales y razonables una decisión que ponga fin a la actuación administrativa de carácter sancionador.

La procedencia del silencio administrativo positivo, en el caso en análisis, se considera 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 actividad. Es 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, salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito, que justifiquen la mora en la resolución del recurso. En estos eventos, el silencio administrativo no operará y la administración así lo indicará en el acto que resuelva el correspondiente recurso, de esta manera quedan a salvo los intereses de la administración.

Hecha la salvedad anterior, la Sala insiste en que la incorporación del silencio administrativo positivo, en los términos del precepto acusado, garantiza el derecho al debido proceso del ciudadano investigado y castiga la omisión del funcionario encargado de conocer la actuación. Se invierte así, una carga que aún hoy debe soportar el ciudadano, toda vez que en el código vigente, le corresponde a éste acudir ante la jurisdicción para desvirtuar las razones fictas de la negación del recurso, mientras que la administración, pese a tener los elementos para emitir una decisión, guarda silencio contrariando los presupuestos mismos de la organización estatal que tiene entre sus fundamentos el respeto por los derechos y garantías de los asociados.

En otros términos, las consecuencias por las omisiones de la administración deben ser soportadas por ésta y no por el ciudadano, razón que justifica la intervención del legislador para decidir en qué casos ha de entenderse el asunto resuelto a favor del ciudadano y cuando éste, pese a la negligencia estatal debe soportar cargas tales como acudir a la jurisdicción para que en dicha sede le resuelvan su derecho. Esta decisión del legislador debe consultar los intereses en discusión, para que la misma pueda calificarse de razonada y proporcional.

En este punto es importante recordar que el nuevo Código Contencioso Administrativo, del cual hace parte el texto parcialmente acusado, se expidió bajo la égida de hacer compatible las actuaciones de la administración con los postulados de la Constitución de 1991, en especial, con la garantía, prevalencia y protección de los derechos fundamentales de los administrados, en donde se imponía modificar instituciones que asignaban cargas excesivas al ciudadano frente al Estado cuando era éste el que tenía del deber de poner su actividad al servicio de los derechos de aquél. Se lee en la exposición de motivos:

"A partir de la expedición de la Constitución Política de 1991, en Colombia hemos venido asistiendo a una creciente constitucionalización del Derecho, realidad jurídica que, en una primera aproximación, consiste en reconocer que todas las Ramas y especialidades del Derecho, así como las actividades del Estado en sus diferentes manifestaciones (legislativas, judiciales, gubernativas, administrativas, de control, etc.), deben ceñirse al cumplimiento de los principios fundamentales del estado social de derecho y al respeto y garantía de los derechos de las personas^{[2][2]}. ... En efecto, el constituyente de 1991 diseñó en la Carta lo que pudiéramos llamar una especie de Constitución Administrativa, un modelo constitucional de administración pública, que si bien conserva algunos elementos de la concepción anterior, deroga normas y paradigmas y genera la expedición de un cuerpo legal novedoso y modernas técnicas y métodos de gestión que lo consolidan

"Como se observa, en el tránsito de concepciones entre la Constitución de 1886 y la de 1991, surgieron desafíos para los administradores públicos. Roto el paradigma clásico de la centralidad de la ley y reemplazado por el de la Constitución y la consecuente constitucionalización del Derecho, es natural que se generen conflictos y tensiones en la aplicación de los principios y la efectividad de los derechos. En el nuevo modelo de administración pública antes descrito debemos señalar que surge como problemática el desconocimiento de derechos ciertos y la vulneración de los derechos fundamentales por parte de la administración. Brevemente, podemos afirmar que la situación actual es la siguiente:

"a). Aun cuando la relación jurídica: administrado-administración, frente a los derechos fundamentales, surge en una sola dirección: pues es el particular quien tiene derechos fundamentales, y es el Estado quien debe garantizar su efectividad, en la práctica ocurre que cuando el administrado acude en sede administrativa buscando respuesta a sus problemas, la administración contesta con evasivas, o no contesta, o contesta negando pretensiones a las que claramente tiene derecho el peticionario. Con esta actitud, la administración impone una carga al ciudadano al que somete a acudir al juez para que sea este quien reconozca sus derechos. ...

"En un Estado Social de Derecho, el reconocimiento de los derechos de las personas debe hacerse prioritariamente por la administración, dejando la intervención del juez solamente para aquellas situaciones excepcionales en que la administración encuentre que debe negar su reconocimiento"²⁰

En la ponencia para segundo debate sobre la importancia de poner a tono las instituciones administrativas con los postulados constitucionales, en especial con los derechos de los administrados en un Estado Social de Derecho, se consignó:

"Nuestros procedimientos administrativos y nuestro Código Contencioso Administrativo fueron concebidos y madurados antes de 1991, con los viejos paradigmas de 1886, y a pesar de las reformas que se han hecho no logran sacudirse de ese lastre.

"Lo que se impone hoy es la constitucionalización del derecho, especialmente lo que tiene que ver con el papel de la Administración, las acciones, los procedimientos, las competencias y todo el llamado debido proceso administrativo ...

"... en 1991 no solo se constitucionalizó lo administrativo de una manera más fuerte que en cualquier otro ciclo constitucional, sino que se asumió un nuevo modelo de Estado: el llamado Social de derecho, que en verdad es el Estado Constitucional...

"...

"Toda una concepción ideológica del Estado y la Administración Pública al servicio de los individuos y en búsqueda de su felicidad a través de acciones, operaciones y prestaciones de servicios públicos, para satisfacer sus necesidades, sus aspiraciones y sus sueños"²¹

Lo dicho en precedencia, le permite a la Sala afirmar que la medida que consagra el precepto parcialmente acusado tiene un fin importante y legítimo, por cuanto busca que la administración decida en tiempo los recursos interpuestos por los infractores administrativos, con el ánimo de hacer efectivos los principios de celeridad y efectividad propios de la función administrativa y los derechos fundamentales de los asociados, en este caso, el derecho al debido proceso en los términos explicados en precedencia. De esta manera, se obliga a las entidades estatales que ejercen la potestad sancionatoria a resolver en tiempo los recursos interpuestos y no someter al ciudadano a procedimientos prolongados ante la administración de justicia que, como se señaló en los antecedentes legislativos de la ley en revisión, sólo debe activarse en casos excepcionales.

El silencio administrativo positivo, salvo en las circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito que justifiquen la mora en la resolución del recurso, resulta un medio idóneo para conseguir la finalidad que persigue el legislador: la inversión de la carga que antes pesaba para el ciudadano de demandar el acto ficto mediante el cual se entendía negado el recurso. Es decir, el silencio positivo, en el caso en análisis y con la salvedad hecha, es efectivamente conducente para alcanzar el fin propuesto por el precepto, en este caso, soliviar las cargas impuestas a los administrados por la inactividad o desidia del Estado al dejar de responder una solicitud, en este caso, un recurso.

El medio elegido por el legislador en el precepto acusado no está prohibido. En efecto, establecer las consecuencias que se pueden derivar de no responder en tiempo los recursos interpuestos contra el acto sancionatorio permite hacer efectivos, entre otros, los principios de eficacia y celeridad que rigen la función administrativa, como el derecho de defensa de los administrados. Se repite, 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.

Finalmente, debe señalar la Sala que la figura del silencio administrativo positivo resulta idónea para que la administración cumpla y decida en término los recursos y ponga fin a las actuaciones administrativas. En el evento en que ello no ocurra, será la administración y no el ciudadano la que tenga que acudir a la jurisdicción para demandar su propio acto, obviamente, con las responsabilidades que dicha omisión genera para el funcionario renuente.

En este orden de ideas, la Sala no encuentra razón alguna para considerar que la procedencia del silencio administrativo positivo en materia de recursos frente a la facultad sancionadora del Estado vulnere los postulados de la Constitución de 1991, entre otros, la vigencia de un orden justo, el derecho al debido proceso y los principios que rigen la función pública. Por el contrario, la consagración de esta figura se ajusta a esos postulados porque el ciudadano no tiene que soportar la inactividad del Estado y es a éste al que le corresponde actuar con observancia de los principios de eficacia y celeridad para resolver en tiempo los recursos presentados.

5.5.4. En el mismo sentido se había pronunciado esta Corporación cuando analizó la procedencia de esta figura frente a los prestadores de servicios públicos que no resuelven en tiempo los recursos presentados por los usuarios. En las sentencias C-558 de 2001²² y C-272 de 2003²³ se consideró que para hacer efectivos los principios de la función pública, la figura del silencio administrativo positivo es admisible frente a los derechos de petición, quejas y recursos presentados por los usuarios de los servicios públicos. Se dijo en el último de los fallos citados.

"... a juicio de la Corte, en el ámbito de la ley habilitante el Presidente de la República podía regular la figura del silencio administrativo positivo en relación con las empresas de servicios públicos domiciliarios, con la finalidad de lograr que la prestación de ese servicio se enmarque dentro de los principios que orientan la función administrativa, lo cual encuadra en mandatos superiores de absoluta claridad a los que se impone dar fuerza y aplicabilidad práctica, como son los consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política."²⁴

La misma línea orientó la decisión en la sentencia C-317 de 2003²⁵, referente al procedimiento cambiario, en donde el silencio administrativo positivo se configura cuando la DIAN no decide los recursos en el término de siete meses señalado en el Decreto-Ley 1092 de 1996. En esa oportunidad se dijo:

"Con fundamento en lo anterior puede afirmarse que los preceptos inscritos en los artículos 2, 13, 29 y 209 constitucionales no sufren desmedro alguno en virtud de la existencia y aplicación del segmento del artículo 14 demandado. Pues según se ha podido dilucidar, quedó a salvo el deber que tiene la DIAN de notificar personalmente o por Edicto la resolución que decida el recurso de reposición, con el agregado del silencio administrativo positivo que pesa sobre esa entidad, cuando quiera que incumpla el término previsto en el artículo 26 del decreto 1092 de 1996 para expedir y notificar el acto que decida de fondo el recurso de reposición"

No puede olvidarse que esta Corporación ha declarado inexecutable el silencio administrativo positivo cuando él no resulta razonable ni proporcional. Un ejemplo de ello, la concesión de la licencia ambiental para la construcción de obras públicas, según consta en las sentencias C-328 de 1995²⁶, reiterada en la sentencia C-431 de 2000²⁷. En este último fallo se señaló:

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

5.6. CONCLUSIÓN

La hipótesis de silencio administrativo positivo que introduce el artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 no se puede considerar contraria al derecho al debido proceso de la administración ni al orden social justo, pues es al Estado al que le corresponde definir la situación jurídica de los administrados. Cosa distinta es la responsabilidad civil y patrimonial del funcionario que omitió resolver en tiempo, asunto éste que el precepto acusado consagra expresamente. Por el contrario, su inclusión en el ordenamiento jurídico reconoce que la administración tiene un deber de respeto por los derechos fundamentales de los administrados. Por tanto, esta figura, salvo circunstancias excepcionales como la fuerza mayor o el caso fortuito que justifiquen la mora en la resolución del recurso, se ajusta al artículo 29 constitucional.

Ella tampoco resulta incompatible con la facultad que se consagra en el artículo 92 de la Constitución, porque su reconocimiento deja incólume la facultad que tiene toda persona natural o jurídica de solicitar la aplicación de sanciones penales o disciplinarias, las cuales, como se explicó en precedencia deben observar el debido proceso, que entre sus elementos estructurales tiene el cumplimiento de los plazos fijados por el legislador para la adopción o agotamiento de etapas y decisiones.

Finalmente, es pertinente señalar que el caso analizado difiere de aquellos estudiados por esta Corporación en materia penal²⁸, en los que se ha señalado que el simple paso del tiempo no puede beneficiar al investigado, como para entender terminada una actuación, toda vez que existen intereses de otros sujetos que pueden resultar vulnerados con tal decisión, como es el caso de las víctimas y la obligación del Estado de investigar los hechos punibles. Los intereses en juego en el caso de los procesos penales y en las infracciones administrativas son diversos y, por tanto, no son objeto de comparación como lo supone el demandante y uno de los intervinientes.

6. DECISION

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 el siguiente aparte del inciso primero del artículo 52 de la Ley 1437 de 2011 "*Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente*" por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

Ausente con permiso

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1 ARTÍCULO 86. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN RECURSOS. Salvo lo dispuesto en el artículo 52 de este Código, transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. El plazo mencionado se suspenderá mientras dure la práctica de pruebas. La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La no resolución oportuna de los recursos constituye falta disciplinaria gravísima.

2 La protocolización en el nuevo Código Contencioso Administrativo quedó regulada en el artículo 85 de la siguiente manera "La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término

previsto.

La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.

3 La jurisprudencia constitucional ha señalado como requisitos que debe cumplir una respuesta para que no se considere contraria la derecho de petición, los siguientes: 1. oportunidad 2. debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Cfr, sentencia T-377 de 2000, reiterada en la T-400 de 2008, entre muchas otras dictadas desde el año 1992.

4 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-792 de 2006. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

5 Artículo 40 del Código Contencioso Administrativo Vigente y 83 del nuevo Código Contencioso Administrativo.

6 Cfr. Sentencia T-479 de 2009. M.P. María Victoria Calle Correa, este fallo reitera un sin número de pronunciamientos que desde el año 1992 ha proferido esta Corporación sobre la materia.

7 Cfr. Sentencias C-562 de 1997; C-680 de 1998; C-1512 de 2000; C-131 de 2002; C-123, C- 204 de 2003 y C-598 de 2011, de la que hace parte algunos párrafos de esta providencia.

8 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

9 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

10 M.P. Jorge Pretelt Chaljub. Esta sentencia se declaró inexecutable la norma que impuso una nueva cuantía en materia de casación laboral.

11 Cfr. Sentencia C-194 de 1998, reiterada entre otras, en la sentencia C-674 de 1999, C-459 y C-748 de 2011.

12 Cfr. Sentencia C-339 de 1996. M.P. Julio César Ortiz González.

13 Cfr. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

14 Corte IDH. Caso Baena Ricardo. Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 124.

15 Corte IDH. Caso Las Palmeras. Sentencia de 6 de diciembre de 2001. Voto razonado de los Jueces Cancado y Pacheco, párr. 16 in fine, "...la discrecionalidad del poder público, en cualquier materia, "tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos" y la "garantía del debido proceso".

16 Corte IDH. Caso Baena Ricardo Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 125:

17 Ibidem, párr. 124.

18 Ibidem, párr. 106

19 Cfr. Sentencia C-328 de 1995.

20 Gaceta del Congreso No. 1173 del 17 de noviembre de 2009.

21 Gaceta del Congreso No. 264 del 27 de mayo de 2010.

22 M.P. Jaime Araujo Rentarías.

23 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

24 Cfr. Sentencia C-272 de 2003. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

25 M.P. Jaime Araujo Rentarías.

26 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

27 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

28 Cfr, sentencias C-648 de 2001, C-426 de 2002, C-370 de 1996, C-806 de 2008 y C-595 de 2010, entre otras.

Fecha y hora de creación: 2026-05-08 01:51:16