

Sentencia C-818/11

DERECHO DE PETICION-Regulación requiere de la expedición de una ley estatutaria, en virtud de lo dispuesto en el literal a) del artículo 152 de la Constitución Política para los derechos fundamentales

CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO-Deber de aplicación de las normas y la jurisprudencia

DERECHO DE PETICION ANTE AUTORIDADES-Contenido y alcance/**DERECHO DE PETICION ANTE AUTORIDADES**-Reglas generales y especiales

DERECHO DE PETICION ANTE ORGANIZACIONES E INSTITUCIONES PRIVADAS-Contenido y alcance

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Jurisprudencia constitucional

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Contenido/**LEY ESTATUTARIA**-Materias que regula

La Constitución Política de 1991 consagró en los artículos 152 y 153 un procedimiento legislativo cualificado en aquellas materias que el Constituyente consideró como de mayor trascendencia dentro del Estado Social de Derecho. En efecto, en dichas disposiciones no sólo se señaló el contenido material de los asuntos que deben ser reglamentados mediante ley estatutaria, sino también se ordenó el establecimiento de un trámite de formación de las mismas más riguroso en cuanto a la aprobación por mayorías especiales y a la revisión constitucional previa a la sanción, oficiosa y definitiva. Esta tendencia de establecer procedimientos especiales para la regulación de ciertas materias, también puede encontrarse en los artículos 19.2 de la Constitución Alemana y 53, numeral 1, de la Constitución Española, según los cuales corresponde al legislador cualificado (mediante leyes orgánicas) el desarrollo de materias estructurales para la organización y funcionamiento del Estado y de la sociedad. La jurisprudencia constitucional ha señalado que la introducción de las leyes estatutarias en el derecho colombiano tiene como fundamento: “i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor

consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política.” El artículo 152 de la Constitución prevé que deberán tramitarse a través de las leyes estatutarias: (i) los derechos y deberes fundamentales, y los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia; (iii) la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; (iv) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) los estados de excepción; y (vi) la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Criterios de identificación desarrollados en la jurisprudencia constitucional

De conformidad con los criterios desarrollados por la jurisprudencia, deberán tramitarse a través de una ley estatutaria: (i) los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, (ii) cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, (iii) cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, (iv) que aludan a la estructura general y principios reguladores y (v) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos

LEYES ESTATUTARIAS FRENTE A CADA UNA DE LAS MATERIAS OBJETO DE REGULACION-Delimitación del alcance

LEY ESTATUTARIA Y LEY ORDINARIA-Su regulación no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material

La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. Al respecto, esta Corporación ha aclarado que el “criterio nominal relativo a la denominación que el legislador le da a una ley es insuficiente. El legislador no podría, por ejemplo dictar una ley que regule los principales derechos fundamentales y establezca reglas para su interpretación como si fuera una ley ordinaria, simplemente porque optó por llamarla “Código de Derechos Fundamentales”. Por eso, esta Corte ha señalado criterios adicionales al meramente nominal para determinar cuáles son las materias reservadas al legislador estatutario... De la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios

materiales sobre los puramente formales o nominales”. En consecuencia, el trámite legislativo será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe.

ELEMENTOS ESTRUCTURALES ESENCIALES DEL DERECHO FUNDAMENTAL-Regulación mediante ley estatutaria

Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria “de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador ordinario. Al respecto, la Corte dijo que “las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todo aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico”. Así mismo, también deben tramitarse por el procedimiento especial, los aspectos importantes de un derecho fundamental.

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA EN MATERIA DE REGULACION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES-Alcance

DESARROLLO LEGISLATIVO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES MEDIANTE LEY ESTATUTARIA-Jurisprudencia constitucional/DERECHOS FUNDAMENTALES-Desarrollo legislativo mediante ley estatutaria

RESERVA ESTATUTARIA EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE JUSTICIA-Jurisprudencia constitucional

INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE LA RESERVA DE LEY ESTATUTARIA PARA LA REGULACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Reiteración de jurisprudencia

RESERVA DE LEY ESTATUTARIA-Criterios materiales determinantes

DERECHO DE PETICION-Jurisprudencia constitucional/DERECHO DE PETICION-Contenido y alcance/DERECHO DE PETICION-Relación existente con otros derechos fundamentales/DERECHO DE PETICION-Permite una mayor participación en el funcionamiento de las entidades públicas/DERECHO DE PETICION-Permite que los ciudadanos

puedan reclamar el inmediato cumplimiento de sus derechos/**DERECHO DE PETICION**-Núcleo esencial

DERECHO DE PETICION-Reglas jurisprudenciales

La Corte sintetizó las reglas que previamente habían sido desarrolladas por la jurisprudencia en materia de protección del derecho fundamental de petición. Sobre el particular dijo: “a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición. d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente. g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”

ELEMENTOS ESTRUCTURALES ESENCIALES DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Jurisprudencia constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Límites

El legislador dispone de un amplio margen de discrecionalidad para regular los procesos judiciales, esto es para determinar el procedimiento, las actuaciones, acciones y demás aspectos que se originen en el derecho sustancial. Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º). Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83). En atención a referentes Superiores como los señalados, la Corte tiene establecido que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, “la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el supuesto 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.

SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Procedencia excepcional/NORMAS DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE REGULAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Inexequibilidad diferida

Referencia.: expediente D- 8410 y AC D-8427

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 10 (parcial), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 309 (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 PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., primero (1) de noviembre de 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 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 presente sentencia con fundamento en los siguientes,

1. ANTECEDENTES

2.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, y de forma independiente, los ciudadanos Arleys Cuesta Simanca y Nisson Alfredo Vahos Pérez demandaron la constitucionalidad de los artículos 10 (parcial), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, y 309 (parcial) de la Ley 1437 del 18 de enero de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo”*.

Mediante Auto de nueve (9) de febrero de dos mil once (2011), la Sala Plena resolvió acumular las dos demandas para ser resueltas conjuntamente en la misma sentencia.

Mediante auto de veinticinco (25) de febrero de dos mil once (2011), el Despacho del Magistrado Sustanciador admitió las demandas presentadas, por cuanto cumplían con los requisitos que exige el Decreto 2060 de 1991 y la jurisprudencia de la Corporación.

En atención a lo anterior, ordenó dar traslado del escrito de la demanda para su conocimiento a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y de Justicia, y al Presidente del Congreso de la República; e invitó a participar del asunto a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Sergio Arboleda, Rosario y Nacional de Colombia, y al Consejo de Estado, por su activa participación en el proceso de adopción de esta ley, para que, en caso de considerarlo pertinente, intervinieran en este debate.

De la misma manera el Magistrado Sustanciador ordenó por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a los Secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes remitir a la Corporación: *“i) Originales o copia auténtica de las Gacetas del Congreso en las que consten los antecedentes legislativos de los trámites en sesiones plenarias de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, específicamente de los artículos 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, y 309; ii) Certificación del quórum y del desarrollo de las votaciones, con el número exacto de votos con que fue aprobada en las sesiones plenarias la ley –votos emitidos, votos afirmativos, votos negativos y u abstenciones-; iii) Certificación del cumplimiento del requisito contenido en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 –inciso final del Art. 160 de la Constitución- según el cual “Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta aquella en la cual se realizará la votación.”, en Plenarias. Además ordenó indicar a la Corporación la página exacta de la gaceta donde consta el texto con el cual fue anunciada la votación para dar cumplimiento del artículo mencionado; y, iv) Se informe si en el trámite de la referida ley, específicamente de los artículos 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, y 309 (parcial), se discutió acerca de si el mismo debía surtirse de conformidad con el artículo 152 y 153 de la Constitución Política.”*

Finalmente ordenó, en el término de fijación en lista, correr traslado del expediente al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor.

1.1 NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, dentro del cual se resaltan y subrayan los apartes en contra de los cuales se dirige la acusación específicamente:

***“LEY 1437 DE 2011
(Enero 18)***

***Por la cual se expide el Código de Procedimiento
Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
(...)***

Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpretan y apliquen dichas normas.

***TÍTULO II
DERECHO DE PETICIÓN***

CAPÍTULO I

Derecho de petición ante autoridades. Reglas generales
Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado.

Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. *Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.*

Artículo 15. Presentación y radicación de peticiones. *Las peticiones podrán presentarse verbalmente o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este Código.*

Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten. Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes.

Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta.

Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo

caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios por su diseño no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios.

A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, autenticada por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario.

Artículo 16. Contenido de las peticiones. *Toda petición deberá contener, por lo menos:*

- 1. La designación de la autoridad a la que se dirige.*
- 2. Los nombres y apellidos completos del solicitante y de su representante y o apoderado, si es el caso, con indicación de su documento de identidad y de la dirección donde recibirá correspondencia. El peticionario podrá agregar el número de fax o la dirección electrónica. Si el peticionario es una persona privada que deba estar inscrita en el registro mercantil, estará obligada a indicar su dirección electrónica.*
- 3. El objeto de la petición.*
- 4. Las razones en las que fundamenta su petición.*
- 5. La relación de los requisitos exigidos por la ley y de los documentos que desee presentar para iniciar el trámite.*
- 6. La firma del peticionario cuando fuere el caso.*

Parágrafo. *La autoridad tiene la obligación de examinar integralmente la petición, y en ningún caso la estimará incompleta por falta de requisitos o documentos que no se encuentren dentro del marco jurídico vigente y que no sean necesarios para resolverla.*

Artículo 17. Peticiones incompletas y desistimiento tácito. *En virtud del principio de eficacia, cuando la autoridad constate que una petición ya radicada está incompleta pero la actuación puede continuar sin oponerse a la ley, requerirá*

al peticionario dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de radicación para que la complete en el término máximo de un (1) mes. A partir del día siguiente en que el interesado aporte los documentos o informes requeridos comenzará a correr el término para resolver la petición.

Cuando en el curso de una actuación administrativa la autoridad advierta que el peticionario debe realizar una gestión de trámite a su cargo, necesaria para adoptar una decisión de fondo, lo requerirá por una sola vez para que la efectúe en el término de un (1) mes, lapso durante el cual se suspenderá el término para decidir.

Se entenderá que el peticionario ha desistido de su solicitud o de la actuación cuando no satisfaga el requerimiento, salvo que antes de vencer el plazo concedido solicite prórroga hasta por un término igual.

Vencidos los términos establecidos en este artículo, la autoridad decretará el desistimiento y el archivo del expediente, mediante acto administrativo motivado, que se notificará personalmente, contra el cual únicamente procede recurso de reposición, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales.

Artículo 18. Desistimiento expreso de la petición. *Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, sin perjuicio de que la respectiva solicitud pueda ser nuevamente presentada con el lleno de los requisitos legales, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria por razones de interés público; en tal caso expedirán resolución motivada.*

Artículo 19. Peticiones irrespetuosas, oscuras o reiterativas. *Toda petición debe ser respetuosa. Sólo cuando no se comprenda su finalidad u objeto, se devolverá al interesado para que la corrija o aclare dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de no corregirse o aclararse, se archivará la petición.*

Respecto de peticiones reiterativas ya resueltas, la autoridad podrá remitirse a las respuestas anteriores.

Artículo 20. Atención prioritaria de peticiones. *Las autoridades darán atención prioritaria a las peticiones de reconocimiento de un derecho fundamental cuando deban ser*

resueltas para evitar un perjuicio irremediable al peticionario, quien deberá probar sumariamente la titularidad del derecho y el riesgo de perjuicio invocados.

Cuando por razones de salud o de seguridad personal esté en peligro inminente la vida o la integridad del destinatario de la medida solicitada, la autoridad deberá adoptar de inmediato las medidas de urgencia necesarias para conjurar dicho peligro, sin perjuicio del trámite que deba darse a la petición.

Artículo 21. Funcionario sin competencia. *Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los diez (10) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito.*

Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario.

Los términos para decidir se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la petición por la autoridad competente.

Artículo 22. Organización para el trámite interno y decisión de las peticiones. *Las autoridades deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones que les corresponda resolver, y la manera de atender las quejas para garantizar el buen funcionamiento de los servicios a su cargo.*

Cuando más de diez (10) ciudadanos formulen peticiones de información análogas, la Administración podrá dar una única respuesta que publicará en un diario de amplia circulación, la pondrá en su página web y entregará copias de la misma a quienes las soliciten.

Artículo 23. Deberes especiales de los Personeros Distritales y Municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo. *Los servidores de la Procuraduría General de la Nación, de la Defensoría del Pueblo, así como los Personeros Distritales y Municipales, según la órbita de competencia, tienen el deber de prestar asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición. Si fuere necesario, deberán intervenir ante las autoridades competentes con el objeto de exigirles, en cada caso*

concreto, el cumplimiento de sus deberes legales. Así mismo recibirán, en sustitución de dichas autoridades, las peticiones, quejas, reclamos o recursos que aquellas se hubieren abstenido de recibir, y se cerciorarán de su debida tramitación.

CAPÍTULO II

Derecho de petición ante autoridades. Reglas especiales

Artículo 24. Informaciones y documentos reservados. Sólo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución o la ley, y en especial:

- 1. Los protegidos por el secreto comercial o industrial.*
- 2. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.*
- 3. Los amparados por el secreto profesional.*
- 4. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información.*
- 5. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la Nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.*

Artículo 25. Rechazo de las peticiones de información por motivo de reserva. Toda decisión que rechace la petición de informaciones o documentos será motivada, indicará en forma precisa las disposiciones legales pertinentes y deberá notificarse al peticionario. Contra la decisión que rechace la petición de informaciones o documentos por motivos de reserva legal, no procede recurso alguno, salvo lo previsto en el artículo siguiente.

La restricción por reserva legal no se extenderá a otras piezas del respectivo expediente o actuación que no estén cubiertas por ella.

Artículo 26. Insistencia del solicitante en caso de reserva. *Si la persona interesada insistiere en su petición de información o de documentos ante la autoridad que invoca la reserva, corresponderá al Tribunal Administrativo con jurisdicción en el lugar donde se encuentren los documentos, si se trata de autoridades nacionales, departamentales o del Distrito Capital de Bogotá, o al juez administrativo si se trata de autoridades distritales y municipales decidir en única instancia si se niega o se acepta, total o parcialmente, la petición formulada.*

Para ello, el funcionario respectivo enviará la documentación correspondiente al tribunal o al juez administrativo, el cual decidirá dentro de los diez (10) días siguientes. Este término se interrumpirá en los siguientes casos:

- 1. Cuando el tribunal o el juez administrativo solicite copia o fotocopia de los documentos sobre cuya divulgación deba decidir, o cualquier otra información que requieran, y hasta la fecha en la cual las reciba oficialmente.*
- 3. Cuando la autoridad solicite, a la sección del Consejo de Estado que el reglamento disponga, asumir conocimiento del asunto en atención a su importancia jurídica o con el objeto de unificar criterios sobre el tema. Si al cabo de cinco (5) días la sección guarda silencio, o decide no avocar conocimiento, la actuación continuará ante el respectivo tribunal o juzgado administrativo.*
- 4.*

Artículo 27. Inaplicabilidad de las excepciones. *El carácter reservado de una información o de determinados documentos, no será oponible a las autoridades judiciales ni a las autoridades administrativas que siendo constitucional o legalmente competentes para ello, los soliciten para el debido ejercicio de sus funciones. Corresponde a dichas autoridades asegurar la reserva de las informaciones y documentos que lleguen a conocer en desarrollo de lo previsto en este artículo.*

Artículo 28. Alcance de los conceptos. *Salvo disposición legal en contrario, los conceptos emitidos por las autoridades como respuestas a peticiones realizadas en*

ejercicio del derecho a formular consultas no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución.

Artículo 29. Reproducción de documentos. *En ningún caso el precio de las copias podrá exceder el valor de la reproducción. Los costos de la expedición de las copias correrán por cuenta del interesado en obtenerlas.*

Artículo 30. Peticiones entre autoridades. *Cuando una autoridad formule una petición de información a otra, esta deberá resolverla en un término no mayor de diez (10) días. En los demás casos, resolverá las solicitudes dentro de los plazos previstos en el artículo 14.*

Artículo 31. Falta disciplinaria. *La falta de atención a las peticiones y a los términos para resolver, la contravención a las prohibiciones y el desconocimiento de los derechos de las personas de que trata esta Parte Primera del Código; constituirán falta gravísima para el servidor público y darán lugar a las sanciones correspondientes de acuerdo con la ley disciplinaria.*

CAPÍTULO III

Derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas

Artículo 32. Derecho de petición ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales. *Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes.*

Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo Primero de este Título.

Las organizaciones privadas sólo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución y la ley.

Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países

se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data.

Parágrafo 1º. *Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.*

Parágrafo 2º. *Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas.*

Artículo 33. Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas. *Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, y a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, que sean de carácter privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.*

Artículo 309. Derogaciones. *Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9º de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010.*

Derógase también el inciso 5º del artículo 35 de la Ley 640 del 2001, modificado por el artículo 52 de la Ley 1395 de 2010, en la siguiente frase: "cuando en el proceso de que se trate, y se quiera solicitar el decreto y la práctica de medidas cautelares, se podrá acudir directamente a la jurisdicción".

1.2 LAS DEMANDAS

1.2.1 Demanda D- 8410

El ciudadano Arleys Cuesta Simanca considera que las disposiciones consagradas en los artículos 13 al 33 de la Ley 1437 de 2011 son contrarias al literal a) del artículo 152 de la Constitución Política, el

cual ordena que los derechos y deberes fundamentales y los procedimientos y recursos para su protección deben ser regulados por el Congreso de la República mediante ley Estatutaria, según lo consagrado en el artículo 153 de la Constitución. Para sustentar se afirmación señala:

- 1.2.1.1** La Constitución de 1991 estableció expresamente, en el artículo 23, el carácter fundamental del derecho de todas las personas a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. De la misma manera, se dijo que el legislador reglamentaría su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.

Por su parte, la abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional reconoce de manera incuestionable, no sólo su naturaleza fundamental, sino que, además, sirve de medio para garantizar los derechos fundamentales. Es por ello, que una regulación exhaustiva, tal y como se realizó en el Código Contencioso Administrativo, necesariamente debe hacerse de un procedimiento legislativo cualificado, como lo es el establecido en el artículo 153.

- 1.2.1.2** En estos términos, las leyes estatutarias tienen por *“propósito establecer conjuntos normativos integrales, coherentes, armónicos con una mayor vocación de permanencia en el tiempo, asegurada por cierta rigidez que resulta de la exigencia de mayores requisitos para su aprobación que con respecto a las leyes ordinarias, contando además con un control previo de constitucionalidad que define de antemano su conformidad con la norma de normas”*.

- 1.2.1.3** Agrega que la diferencia entre las leyes estatutarias y las ordinarias, no es sólo de denominación sino que ésta exige un debate y consenso mayor dentro de las células legislativas, pues se requiere su aprobación por la mayoría absoluta de los congresistas y ser tramitadas en una sólo legislatura. Para ilustrar su punto, hace un recuento del trámite legislativo, concluyendo que el mismo fue propio de una ley ordinaria, pues por ejemplo, fue aprobada en dos legislaturas.

- 1.2.1.4** Sobre la necesidad que la regulación consagrada de los artículos 13 a 33 haya sido tramitada a través de Ley Estatutaria, considera el accionante que si bien es cierto que la Corte Constitucional ha establecido que en materia de regulación de los derechos fundamentales y de los recursos y procedimientos para su protección, no toda norma atinente a ellos debe necesariamente ser objeto de este procedimiento especial, lo relacionado a los aspectos inherentes al ejercicio mismo del derecho y primordialmente la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, sólo procede a

través de este mecanismo legislativo. Así, *“la aplicación de estas consideraciones al caso concreto permite ver de bulto la inconstitucionalidad reclamada, pues la regulación efectuada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo adoptada por la Ley 1437 de 2011 es exhaustiva y con pretensión de integralidad.”*

1.2.2 Demanda D- 8427

El ciudadano Nisson Alfredo Vahos Pérez, presentó demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10, parcial, en cuanto a las expresiones *“y la jurisprudencia”* y (...) *“Con ese propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”*; en contra de la totalidad de los artículos 13 al 33; y en contra del artículo 309, parcial, en cuanto a la derogatoria que hace del artículo 73 de la Ley 270 de 1996, por ser violatorios de los artículos 1, 4, 6, 29, 113, 152, 153, 228 y 230 de la Constitución Política. Las razones aducidas fueron las siguientes:

1.2.2.1 En relación con las expresiones acusadas **del artículo 10**, señala el actor que se infringe el postulado del Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 1 y el principio de legalidad de los artículos 6 y 29 de la Constitución Política, dado que pone en manos del Consejo de Estado, la facultad suprema de imponer a todas las autoridades de las ramas del poder público, el deber de acatar su precedente jurisprudencial, contexto en el cual, dicho organismo quedaría habilitado para delimitar el proceder de los poderes públicos, *“abrogándose la función y capacidad de un poder constituyente primario y secundario”*.

1.2.2.2 Sobre la inconstitucionalidad de **los artículos del 13 al 33** de la Ley 1437, el actor señala que la Ley 1437 de 2011 es una ley ordinaria, y no obstante ello, los artículos demandados regulan en forma exhaustiva todo lo relacionado al derecho fundamental de petición materia ésta, que tal como lo establece el artículo 152 literal a) Superior, es propia de una ley estatutaria.

Adicionalmente, menciona la importancia de las leyes Estatutarias como normas de superior jerarquía, en donde su aprobación y vigencia demandan una atención y conciencia plena por parte del órgano legislativo ya que buscan garantizar la protección de los derechos de carácter fundamental.

Sostiene que *“todo indica que una Ley ordinaria como lo es la Ley 1437 de 2011, en el Título II, y desde los artículos 13 al 33, se*

encuentra regulando lo relacionado con el Derecho Fundamental de Petición, tanto ante autoridades públicas como ante organizaciones privadas y los procedimientos y recursos que se deben seguir para obtener su protección; materias éstas, que tal como lo establece el literal a) del artículo 152 Superior, no son propias de una ley ordinaria sino de una ley Estatutaria, lo cual a todas luces vulnera los artículos 4, 152 y 153 de la Constitución Política.”

1.2.2.3 Finalmente, en cuanto al **artículo 309**, anota que mediante una Ley ordinaria se está derogando un artículo de una Ley Estatutaria, esto es, el 73 de la Ley 270 de 1996. Ello desnaturaliza y desconoce el carácter de norma superior de la Constitución Política, como el mandato del artículo 153, en cuanto a que en él se establece que para que proceda la derogación de las leyes estatutarias, se debe seguir el trámite propio de las mismas, en donde se agoten las etapas necesarias para su aprobación, que conllevan la participación activa de las tres ramas de poder público, los ciudadanos y el Ministerio Público, y que exista control previo y automático por parte de la Corte Constitucional.

1.3 INTERVENCIONES

1.3.1 Consejo de Estado

Mauricio Fajardo Gómez, actuando en calidad de Presidente del Consejo de Estado y Rafael Enrique Ostau de Lafont, actuando como Consejero de Estado, intervienen con el fin de solicitar a la Corte Constitucional declarar exequibles las disposiciones demandadas. Las razones en las que apoyan su solicitud son las siguientes.

1.3.1.1 En primer lugar, frente al cargo propuesto contra el artículo 10 parcial de la Ley 1437 de 2011 afirman que la norma pretende que las autoridades administrativas, al resolver asuntos de su competencia, apliquen de manera uniforme las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que en cada caso sean pertinentes, lo que implica asegurar los principios de igualdad, buena fe, coherencia y proporcionalidad, y evitar que las autoridades administrativas dispensen tratamientos desiguales o discriminatorios a las personas que se encuentran en situaciones similares. De la misma manera, se evitan las situaciones de desviación de poder y el favorecimiento indebido e injustificado de algunos ciudadanos frente a otros. Aducen que no tiene sentido que las autoridades administrativas hagan lecturas diferentes al órgano de cierre de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y en cambio sí, se hace necesario que se guíen según el criterio hermenéutico establecido por el órgano de cierre de la jurisdicción contenciosa.

En el mismo sentido, señalan que lo dispuesto en aquella norma es concordante con los artículos 102, 269, 270 y 271 de la misma ley, todos los cuales en su conjunto, buscan garantizar el derecho de los ciudadanos a la igualdad y a la extensión de las decisiones favorables de unificación del Consejo de Estado, de forma tal que los ciudadanos logren una protección a sus derechos en sede administrativa y no sean obligados a acudir a la jurisdicción. En las palabras de los intervinientes: *“Dicho sistema determina que cuando la Administración decida dar un trato desigual a dos ciudadanos o separarse de un precedente judicial de unificación, a sabiendas de que con ello obliga al ciudadano a iniciar un proceso sobre un derecho ya reconocido por la jurisprudencia, debe tener una razón seria y fundada para ello, la cual debe constar en las consideraciones del acto que resuelva de fondo definitivamente la situación jurídica planteada, so pena de que su decisión pueda ser anulada”*.

1.3.1.2 Los intervinientes además, encuentran necesario aclarar que el artículo demandado hace alusión a las autoridades administrativas, y no a los jueces y tribunales administrativos. De esa manera, se asegura que la administración no se convierta en una fuente generadora de derecho y generadora de desigualdad, si no más bien, una autoridad colaboradora con las demás ramas del poder público con un deber mayor frente a la protección de derechos fundamentales. Así mismo, lo que se busca es que los derechos sean reconocidos en las instancias administrativas, evitando el exceso de casos en la jurisdicción contencioso administrativa, solicitando el reconocimiento de derechos que debían haber sido atendidos en ese primer ámbito. La judicialización excesiva de situaciones que podrían resolverse directamente con la Administración, dificulta la realización de la justicia pronta y oportuna, elemento esencial del derecho de acceso constitucional a la tutela judicial efectiva.

1.3.1.3 En **segundo lugar**, respecto a los cargos formulados contra los artículos 13 al 33 de la Ley 1437, los intervinientes aducen de manera preliminar, que la primera parte del Código busca regular el Procedimiento Administrativo, en el título segundo se adoptan algunas normas procedimentales relacionadas con el derecho de petición; tratan en líneas generales los procedimientos administrativos relativos a la presentación y contestación del derecho petición ante las autoridades administrativas, es decir la manera como deben actuar éstas autoridades frente a los ciudadanos. Sobre los contenidos anteriores afirman, que las disposiciones de este título son de naturaleza meramente adjetiva o meramente procedimental, y se limitan a regular el derecho de petición desde la perspectiva de los deberes y obligaciones que surgen para las autoridades obligadas de su tramitación, en orden de dar cumplimiento al deber constitucional

de dar respuestas oportunas, de fondo y eficaces a los ciudadanos interesados, sin embargo estas normas no agotan por completo las normas y los derechos que allí se regulan.

Resaltan que innumerables leyes ordinarias se han emitido regulando el ejercicio del derecho de petición frente a temas especiales, y no por ello han debido tramitarse como leyes estatutarias. Señalan que la misma Corte Constitucional ha establecido que no todas las disposiciones referidas a los derechos fundamentales deben formar parte de una ley estatutaria, sino aquellas que afectan el núcleo esencial de los derechos y deberes superiores, y cuyo objeto directo es el de regular el derecho en sí mismo y no materias relacionadas con él.¹ Por el contrario, si se llegase a admitir la tesis según la cual todas las normas que regulen aspectos relacionados con los derechos fundamentales deben desarrollarse mediante ley estatutaria, *“se desdibujaría por completo la naturaleza de ese procedimiento legislativo especial, se entorpecería el desenvolvimiento de la función legislativa, y se tornaría nugatoria la atribución constitucional que tiene asignada el Congreso de la República”*.

1.3.1.4 Finalmente, reiteran que las normas que regulan la tramitación de las peticiones contenidas en el Título II acusado, no deben aprobarse siguiendo el trámite de aprobación de las leyes estatutarias, por cuanto **a)** en las disposiciones demandadas no se establecen restricciones, excepciones, prohibiciones o limitaciones al ejercicio del derecho fundamental de petición, por eso no puede predicarse que afecten el núcleo esencial de dicho derecho; **b)** tampoco puede afirmarse que las normas en comento regulen de manera “integral y completa” el derecho de petición, puesto que existen otras leyes de carácter ordinario que regulan de manera especial el ejercicio de este derecho sin que se cumpla el principio de “integralidad” establecido en la jurisprudencia constitucional; **c)** el objeto de la Ley 1437 no es el de regular el derecho de petición, si no el de regular de manera amplia el procedimiento administrativo y el contencioso administrativo. Además, las normas demandadas son disposiciones meramente procesales en relación con el derecho fundamental de petición y **d)** no puede predicarse con acierto que los preceptos demandados estén regulando de manera integral un mecanismo de protección de un derecho fundamental, pues dicho mecanismo de protección ya existe y se encuentra regulado en el Decreto 2591 de 1991.

1.3.1.5 En **tercer lugar**, frente a los cargos que se formulan contra el artículo 309 parcial, los intervinientes resaltan, que si bien la Ley 270 de 1996 es una Ley Estatutaria, no todas las disposiciones en ella contenidas tienen ese mismo carácter. Sobre el particular, citan la

¹ Sentencia C-182 de 2010 MP Jorge Ignacio Pretelt

Sentencia C-307 de 2004 y la C-319 de 2006 de la Corte Constitucional sobre las cuales se establece, que en la medida en que no corresponde a la ley estatutaria, hacer la regulación exhaustiva de las materias sometidas a la reserva especial, no por ello los temas regulados en una ley estatutaria quedan automáticamente excluidos del ámbito normativo propio de la ley ordinaria.

En ese orden de ideas, los actores anotan que el artículo 73 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, regula la competencia para conocer acciones de reparación directa y de repetición, contenido que no tiene nada que ver con el derecho fundamental en sí mismo, ya que no afecta la efectividad de los principios generales de la administración de justicia y no interfiere tampoco en su estructura general, circunstancia que conlleva a concluir que es una norma legal ordinaria, lo cual determina que su modificación, abrogación y derogatoria, pueda ser adoptada mediante ley ordinaria, como sucede en el presente caso.

1.3.2 Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario

La Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario solicita a la Corte de manera principal, que se declare inhibida, parcialmente para emitir un pronunciamiento de fondo del asunto por ineptitud sustantiva de la demanda con número de radicación D-8427. En segundo lugar, en caso de que el Tribunal decida “*subsanan la demanda presentada y abordar la problemática*”, la Universidad considera que las normas acusadas deben ser declaradas constitucionales.

1.3.2.1 Frente a la solicitud de inhibición, el interviniente sostiene que en sede de revisión de constitucionalidad, para que proceda un pronunciamiento de fondo, le corresponde al actor determinar con exactitud la norma objeto de examen, así como las normas constitucionales que se consideren vulneradas e indicar de manera clara los motivos y las razones jurídicas, por las cuales se estima que los textos demandados violan el ordenamiento superior. Así mismo, recuerda que la Corte Constitucional ha establecido que un cargo de inconstitucionalidad es apto para propiciar un juicio de inexequibilidad sólo si cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

1.3.2.2 En ese orden de ideas, sostiene que tales requisitos fueron incumplidos por el demandante, al exponer los cargos dirigidos en contra del artículo 10, parcial, en razón a que se presentan juicios subjetivos sobre la aplicación de la norma en los casos concretos. Además, agrega, que el actor no demandó otras disposiciones que

tiene relación con el artículo 10 del nuevo Código Contencioso Administrativo.

1.3.2.3 Por otro lado, aduce que en caso de encontrarse que la demanda es en su totalidad apta para provocar un juicio de constitucionalidad, debe declararse la constitucionalidad del artículo 10. Lo anterior por cuanto: **(i)** los destinatarios de la norma, son las “*autoridades*”, entendiendo por éstas, los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, así como los órganos autónomos e independientes del Estado y los particulares. Es por eso, que el supuesto jurídico bajo estudio no incluye dentro de su contenido a las autoridades judiciales, como pretende hacerlo ver el actor, sino que debe entenderse que la interpretación que realice el Consejo de Estado, como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, deberá aplicarse a todos los funcionarios de la administración, **(ii)** es apenas lógico que las autoridades tengan el deber de aplicar a supuestos fácticos y jurídicos similares, las mismas consecuencias consagradas por el ordenamiento jurídico nacional interpretados por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Además, las autoridades administrativas y judiciales pueden apartarse de la interpretación de unificación en aquellos casos en los que la carga de argumentación permite identificar de manera clara razones o motivos por los cuales no debe aplicarse una consecuencia jurídica a un caso particular y **(iii)** le corresponde al Consejo de Estado como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa fijar el alcance de los preceptos normativos que son aplicables a la administración y mantener una interpretación de las normas jurídicas conforme a la realidad social cambiante; lo que además, genera estabilidad dentro del ordenamiento jurídico, coherencia, igualdad de trato y seguridad jurídica.

1.3.2.4 Respecto a los cargos formulados contra los artículos 13 al 33, el interviniente afirma que conforme a la jurisprudencia constitucional, se sujetan al trámite estatutario aquellas iniciativas legales que tengan por objeto directo desarrollar la totalidad del régimen de los derechos fundamentales o de alguno de ellos en particular; aquellas que busquen regular de manera íntegra y completa las materias establecidas en el artículo 152 de la Constitución; aquellas en las que se afecte el núcleo esencial de dichos derechos y deberes superiores; y aquellas que busquen regular un mecanismo de protección de derechos fundamentales. En ese orden de ideas, considera que a pesar de que los artículos demandados tocan aspectos relacionados con el derecho fundamental de petición, realmente su objeto directo no consiste en la regulación de su núcleo esencial y “mucho menos consagra graves restricciones o limitaciones a su ejercicio”, sino que se limita a regular aspectos meramente procesales. Agrega que

tampoco son un conjunto normativo integral que desarrolle el derecho fundamental de petición, y su carácter parcial en cuanto al ámbito de protección del derecho, es un elemento suficiente para determinar la competencia del legislador ordinario.

- 1.3.2.5** Ahora bien, sobre los cargos formulados contra la derogatoria contenida en el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, considera que debe declararse exequible, por cuanto la disposición no tiene contenido estatutario, razón por la cual podía ser modificada a través del procedimiento ordinario. En efecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-394 de 2002 indicó, sobre el artículo demandado, que *“éste podía ser reformado mediante una ley ordinaria, al no tener el carácter estatutario de que trata el artículo 152 de la Constitución, en razón a que se trata de una norma reglamentaria de carácter general de la acción de repetición.”*

1.3.3 Universidad Nacional de Colombia

La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, con el apoyo del Grupo de Derecho Constitucional del Consultorio Jurídico, intervino en el proceso y solicitó la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 13 al 33 de la Ley 1437 de 2011. La petición la fundamenta en lo siguiente:

- 1.3.3.1** Señala que los artículos demandados reglamentan elementos estructurales y esenciales del derecho fundamental de petición, y en ese sentido deben ser regulados a través de una ley especial como lo es una Ley Estatutaria, en donde se exige la aprobación por mayoría absoluta, que el debate se lleve a cabo en una sólo legislatura y el requisito *“especialísimo de ser objeto de revisión previa por parte de la Corte Constitucional”*.

Con base en lo anterior, señala que los artículos 13 al 33 de la Ley 1437 regulan de manera integral, estructural y completa el derecho fundamental de petición, pues se trata de aspectos inherentes al ejercicio mismo del derecho y específicamente consagra límites, excepciones y prohibiciones, afectando el núcleo esencia del derecho de petición. En estos términos, conforme a los criterios establecidos por la Corte Constitucional en Sentencias C-646 de 2001 y C-687 de 2002, procede la regulación por ley Estatutaria cuando: *“i) el asunto se trata de un derecho fundamental y no de un derecho constitucional de otra naturaleza; ii) cuando por medio de la norma está regulándose y complementándose un derecho fundamental; iii) cuando dicha regulación toca elementos conceptuales y estructurales mínimos de los derechos fundamentales; y, iv) cuando la normatividad tiene una pretensión de regular integralmente el derecho fundamental.”*

En ese orden de ideas, el interviniente anota que en el caso de las normas demandadas, éstas deben ser reguladas por medio de una ley Estatutaria (artículos 152 y 153 de la Constitución), y no por medio de una ley ordinaria, debido a que intervienen en el núcleo esencial del derecho fundamental de petición, conforme el artículo 23 de la CP, cumpliéndose lo establecido por el Alto Tribunal Constitucional.

1.3.3.2 De conformidad con los planteamientos presentados, la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia solicita a la Corte Constitucional declarar la inexequibilidad de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011, que reglamentan el derecho fundamental de petición, en el entendido de que la regulación integral, estructural y completa de un derecho fundamental debe enmarcarse dentro de la reserva y procedimiento especial de una Ley Estatutaria.

1.3.4 Ministerio del Interior y de Justicia

El ciudadano Ramiro Vargas Díaz actuando en nombre y representación del Ministerio del Interior y de Justicia intervino en el proceso en referencia solicitando que la Corte declare la exequibilidad de las normas demandadas por las siguientes razones.

1.3.4.1 En relación con los cargos formulados contra el artículo 10 de la Ley 1437, el ciudadano asegura que el demandante entiende de manera errónea el contenido y alcance de la norma acusada, y por esa razón la Corte debería declararse inhibida para el estudio de constitucionalidad. Además, en realidad lo que pretende el accionante es que la Corte adopte su propia interpretación sobre la disposición.

Sin embargo, en forma subsidiaria solicita la declaratoria de exequibilidad. Sobre el particular afirma que el objeto del artículo 10 es el de garantizar que el reconocimiento de derechos requeridos a la Administración Pública, contemplados en la Constitución, la Ley y el reglamento, se realice en igualdad de condiciones para todos los casos que tengan los mismos presupuestos fácticos y jurídicos. De esa manera, el efecto es lograr que en casos similares se tome en cuenta los principios y criterios establecidos en la sentencia de unificación del Consejo de Estado en la instancia administrativa, para evitarle mayores dilaciones al interesado en la resolución de su asunto en las mismas condiciones en que se resolvería en la jurisdicción de lo contencioso administrativo al final de todas las instancias pertinentes. Aduce que de esta forma se aseguran y se hacen efectivos los principios de igualdad material, eficiencia, celeridad y economía de la Administración Pública, seguridad jurídica y confianza legítima.

1.3.4.2 Respecto a los cargos formulados contra los artículos 13 al 33 de la Ley 1437, el ciudadano afirma que ninguna de estas disposiciones está regulando de manera íntegra, estructural o completa el derecho de petición ni toca su núcleo esencial, por lo cual no requieren de trámite de ley Estatutaria. Para sustentar lo anterior, recuerda lo establecido por la Corte Constitucional en Sentencia C-910 de 2004 en la que se afirmó que sólo aquellas disposiciones que de alguna manera toquen el núcleo esencial o en las que se regulen de manera íntegra, estructural y completa el derecho fundamental, debe ser objeto de regulación por medio de una Ley Estatutaria. En ese orden de ideas, el ciudadano interviniente concluye que la norma sólo regula el procedimiento administrativo a través del cual las Autoridades Administrativas debe resolver las peticiones presentadas por los particulares, lo cual es propio del Código de Procedimiento Administrativo.

1.3.4.3 En lo relativo a los alegatos presentados contra el artículo 309 de la Ley 1437, el interviniente aduce, que si bien el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 pertenece a una Ley Estatutaria, su contenido es propio de una Ley Ordinaria, como es la ley procesal de lo contencioso administrativo. Menciona que conforme a la Sentencia C-037 de 1996, el nuevo Código de procedimiento administrativo y de los Contencioso Administrativo, como es la Ley 1437, puede regular el órgano competente y el procedimiento a seguir para definir la responsabilidad del Estado por daños causados en la Administración de Justicia.

1.4 CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, estando dentro el término legalmente previsto, rindió concepto sobre el proceso en referencia, en el que solicita; a) declarar **inexequibles los artículos 13 al 33 de la Ley 1437 de 2011**; b) declarar **exequible** las expresiones demandadas del **artículo 10** de la Ley mencionada; y c) declarar la **exequibilidad** de la derogatoria consagrada en el **artículo 309 de la Ley 1437 de 2011**. Lo anterior lo sustenta en las siguientes consideraciones.

1.4.1 En primer lugar, resalta que el derecho de petición es un derecho de carácter fundamental, y en ese sentido, debe acogerse lo dispuesto en los artículos 152 y 153 de la Constitución, sobre leyes estatutarias y su trámite especial, que tiene por objeto una estabilidad legal mayor que los demás tipos de leyes.

En ese orden de ideas, considera que el actor tiene razón al alegar que los artículos demandados merecen ser regulados a través de una ley Estatutaria y no por una ley ordinaria, como lo es el Código

Contencioso Administrativo. Sobre esto, menciona que las normas atacadas regulan de manera íntegra, estructural y completa el derecho de petición, afectan su núcleo esencial, pues disponen en detalle lo relativo a su ejercicio, a sus restricciones, a su procedencia, a su trámite y a sus consecuencias.

Por lo tanto, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011 inexecutable. No obstante, en razón de las consecuencias que se seguirán de esta declaración para el ejercicio del derecho fundamental de petición, hasta el momento en el cual se dicte la correspondiente ley estatutaria, solicita también a la Corte que se module el efecto de su decisión en el tiempo y que se exhorte al Congreso a tramitar con celeridad dicha ley.

1.4.2 En segundo lugar, sobre el artículo 10, señala que el Ministerio Público se pronunció sobre la constitucionalidad de esta norma, y en general sobre el sistema de fuentes y los precedentes, en los Conceptos 5084 y 5143, rendidos en los procesos de los expedientes D-8351 y D-8413, por tanto, solicita estarse a lo resuelto a lo definido en dicha oportunidad.

Sobre el particular recuerda que el precedente judicial no aparece, en principio, como una fuente de derecho, sino como un criterio auxiliar de la actividad de los jueces, y en casos en los que no hay una ley exactamente aplicable a un caso concreto. Para ilustrar la anterior afirmación, el Ministerio Público procede a presentar ocho Sentencias en las que la Corte Constitucional difiere de la afirmación antes dicha; Sentencias C-113 de 1993, C-131 de 1993, C-083 de 1995, C-037 de 1996, C-037 de 2000, C-836 de 2001, T-292 de 2006 y C-335 de 2008.

En los fallos nombrados la Corte estableció temas como; **(i)** la Corte Constitucional como única autoridad judicial que puede fijar los efectos en el tiempo y alcance de sus decisiones; **(ii)** las partes de las sentencias de constitucionalidad que poseen el carácter de cosa juzgada; **(iii)** la distinción entre la función interpretativa y la función integradora de la doctrina constitucional, como un instrumento orientador, más no obligatorio; **(iv)** sobre la aplicación e invocación de la excepción de ilegalidad; **(v)** respecto a la noción de la doctrina probable; **(vi)** la importancia del principio de seguridad jurídica en el desarrollo y seguimiento de los precedentes jurisprudenciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción, y la obligatoriedad de la *ratio decidendi* de las sentencias de la Corte Constitucional como fuente del derecho; y, **(vii)** el reconocimiento de la obligatoriedad de los precedentes reconocidos por órganos de la jurisdicción ordinaria y de

la jurisdicción contencioso administrativa, y el deber de todas las autoridades de respetar el precedente constitucional, entre otros.

- 1.4.3 En tercer lugar**, en cuanto a la derogatoria hecha por un artículo de ley ordinaria –artículo 309 de la Ley 1437- a un artículo que hace parte de una ley estatutaria, aduce el Ministerio Público que en la revisión de constitucionalidad de la Ley 270 de 1996, se dijo expresamente que ésta no tenía carácter estatutario, razón por la cual *“es materia de ley ordinaria la definición del órgano competente y del procedimiento a seguir respecto de la responsabilidad proveniente del error en que incurran las autoridades judiciales pertenecientes a esta rama del poder público”*. En ese orden de ideas, está claro que se trata de una disposición que no es de carácter estatutario, como pretende ver el actor, sino de naturaleza ordinaria al ser su regulación meramente orgánica.

En consecuencia, y apoyándose en los anteriores pronunciamientos, el Ministerio Público concluye que el Congreso tiene competencia para señalar, por medio de una ley ordinaria, tanto el órgano competente como el procedimiento a seguir en los casos de responsabilidad del Estado por conductas imputables a las autoridades judiciales, por ende, solicita que la expresión demandada del artículo 309 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, sea declarada exequible.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de los artículos 10 (parcial), 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 309 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de textos normativos que hacen parte de una ley.

2.2.1 CUESTIÓN PREVIA: EXAMEN DE LA APTITUD DE LA DEMANDA

Algunos intervinientes solicitan a la Corte se **inhiba** en el presente caso, en relación con los cargos presentados contra el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, en razón a que no cumplen con las características de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

- 2.2.1.1** El artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 señala los elementos indispensables que debe contener la demanda en los procesos de

inconstitucionalidad². Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto.

Es decir, para que realmente exista en la demanda, una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que los cargos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada.

2.2.1.2 En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha señalado, en numerosas ocasiones, que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad; es necesario que los razonamientos del actor contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado.

En este contexto, en Sentencia C-1052 de 2001³, esta Corporación señaló que las razones presentadas por los accionantes deben ser **claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes**⁴, pues de no

² Dice la citada norma: “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”.

³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁴ La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque “el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, [por regla general], releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental”, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

(....)

Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita” e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; “esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden”.

Las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexequibilidad a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de

ser así, la decisión que adopte la Corte necesariamente debe ser inhibitoria⁵.

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.

Esto 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 disposición vulnera la Carta (especificidad), con argumentos que sean de naturaleza constitucional y no legales, puramente doctrinarios ni referidos a situaciones puramente 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.

2.2.1.3 El ciudadano Nisson Alfredo Vahos Pérez considera que las expresiones *“la jurisprudencia”* y *“Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas”*, del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011 desconoce los artículos 6, 29 y 230 de la Constitución por cuanto: (i) se establecería una facultad en cabeza del Consejo de Estado de imponer sus decisiones a todas las autoridades públicas, desconociéndose el sistema de fuentes consagrado en el artículo 230 Superior y (ii) en relación con los cargos referidos a los artículos 6 y 29 se señala que *“el principio de legalidad que consagran y reclaman los artículos 6 y 29 constitucionales, y que bajo mi óptica subjetiva están siendo*

naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa” a partir de una valoración parcial de sus efectos.

La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.” (Subrayado fuera del texto)

⁵ Sentencia C-641 de 2002. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Tomado de las Sentencias C-1052 y 1193 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras

violados sistemáticamente por el artículo 10 parcial de la Ley 1437 de 2011, tiene un estrecho vínculo con el principio del debido proceso dada su trascendencia e importancia en el aseguramiento y efectividad de las garantías que contribuyen al orden social y la seguridad jurídica, puesto que al establecer el deber que le asiste a las autoridades de la aplicación uniforme de la jurisprudencia del Consejo de Estado, de una parte se opone al artículos 230 de la Constitución en lo relativo a las fuentes obligatorias como lo es la ley, y las no obligatorias, criterio auxiliar no obligatorio, como lo son la doctrina, la jurisprudencia, la jurisprudencia, la equidad, y los principios generales del derecho, cuya virtud se encamina hacia una tarea meramente auxiliar, o si se quiere meramente orientativa”

2.2.1.4 Considera la Sala que los cargos presentados contra el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, carecen de pertinencia, por cuanto: **en primer lugar**, el accionante no explica las razones por las cuales la expresión acusada vulnera los artículos 6, 29 y 230 de la Constitución. En efecto, se limita a señalar las normas constitucionales infringidas, sin realizar la exposición del contenido normativo de las disposiciones que riñen con las normas demandadas. En **segundo lugar**, el actor presenta en realidad al juez constitucional juicios subjetivos sobre la norma, y expone su opinión sobre la adopción de la misma. En estos términos, la jurisprudencia de la Corte ha señalado que en el juicio de constitucionalidad no son recibo, reparos contra la norma, cuyo fin realmente sea la adopción de una interpretación particular sobre la misma. Ha dicho:

“La pertinencia también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales⁶ y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”⁷; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma

⁶ Cfr. la Sentencia C-447 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero

⁷ Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997. , M.P. Alejandro Martínez Caballero

demandada en un análisis de conveniencia⁸, calificándola “de inocua, innecesaria, o reiterativa”⁹ a partir de una valoración parcial de sus efectos. (Subrayado fuera del texto)¹⁰

2.2.2 PROBLEMA JURÍDICO

Los demandantes plantean cargos de inconstitucionalidad contra los artículos 13 a 33 y 309 de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*

En relación con la inconstitucional de los artículos 13 a 33 del Código Contencioso Administrativo, los accionantes aducen que las disposiciones vulneran la reserva estatutaria de las normas que regulan de manera integral un derecho fundamental. En estos términos consideran que (i) la regulación del derecho consagrado en el artículo 23 fue hecha con pretensión de integralidad, uno de los criterios que, según la jurisprudencia constitucional, identifican la necesidad de regulación por parte de este tipo de procedimiento y (ii) las disposiciones desarrollan aspectos propios del núcleo esencial del derecho de petición, y por tanto, debían ser sometidas al trámite cualificado consagrado en el artículo 152 de la Constitución.

Los ciudadanos Mauricio Fajardo Gómez, actuando en calidad de Presidente del Consejo de Estado y Rafael Enrique Ostau de Lafont, actuando como Consejero de Estado aducen que no era necesario dicho trámite especial, por cuanto las disposiciones acusadas son de naturaleza meramente adjetiva, y se limitan a regular el derecho de petición desde la perspectiva de los deberes y obligaciones que surgen para las autoridades obligadas de su tramitación. Este criterio es compartido, por la Universidad del Rosario y el Ministerio del Interior y de Justicia.

Por el otro lado, la Universidad Nacional y el Ministerio Público solicitan la declaratoria de inexecutable por cuanto los artículos acusados reglamentan elementos estructurales y esenciales del derecho fundamental de petición, y en ese sentido deben ser

⁸ Cfr. Sentencia C-269 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1º literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

⁹ Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996. M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-357 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C- 374 de 1997. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, C-040 de 2000 M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁰ C-1052 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

regulados a través de una ley especial como lo es una Ley Estatutaria. Además, consideran que los artículos 13 al 33 de la Ley 1437 de 2011 regulan de manera íntegra, estructural y completa el derecho fundamental de petición, específicamente consagra límites, excepciones y prohibiciones, afectando el núcleo esencia del derecho de petición.

Finalmente, uno de los actores presenta cargos contra la derogatoria del artículo 73 de la Ley 270 de 1996, que dispone el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011. Lo anterior, por cuanto no es posible la derogatoria de una norma de contenido estatutario por parte del legislador ordinario. Todos los intervinientes convergen en señalar que en la Sentencia C-037 de 1996, mediante la cual se realizó el análisis de constitucionalidad de la Ley 270 de 1996, dijo expresamente que tal disposición tenía contenido ordinario.

2.2.3 LA RESERVA DE LA LEY ESTATUTARIA FRENTE A LAS MATERIAS ESPECIALMENTE RELEVANTES POR EL CONSTITUYENTE

2.2.3.1 La Constitución Política de 1991 consagró en los artículos 152 y 153 un procedimiento legislativo cualificado en aquellas materias que el Constituyente consideró como de mayor trascendencia dentro del Estado Social de Derecho. En efecto, en dichas disposiciones no sólo se señaló el contenido material de los asuntos que deben ser reglamentados mediante ley estatutaria, sino también se ordenó el establecimiento de un trámite de formación de las mismas más riguroso en cuanto a la aprobación por mayorías especiales y a la revisión constitucional previa a la sanción, oficiosa y definitiva.

Esta tendencia de establecer procedimientos especiales para la regulación de ciertas materias, también puede encontrarse en los artículos 19.2 de la Constitución Alemana y 53, numeral 1, de la Constitución Española, según los cuales corresponde al legislador cualificado (mediante leyes orgánicas) el desarrollo de materias estructurales para la organización y funcionamiento del Estado y de la sociedad.

2.2.3.2 La jurisprudencia constitucional ha señalado que la introducción de las leyes estatutarias en el derecho colombiano tiene como fundamento: *“i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es*

necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política.”¹¹

El artículo 152 de la Constitución prevé que deberán tramitarse a través de las leyes estatutarias: **(i)** los derechos y deberes fundamentales, y los procedimientos y recursos para su protección; **(ii)** la administración de justicia; **(iii)** la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales; **(iv)** las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; **(v)** los estados de excepción; y **(vi)** la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República.

Dada la amplitud de las materias sometidas a reserva de ley estatutaria y la necesidad de no vaciar la competencia del legislador ordinario¹², la jurisprudencia constitucional se ha propuesto delimitar el alcance de las leyes estatutarias frente a cada una de las materias objeto de regulación.

2.2.3.3 En primer lugar, esta Corporación ha defendido la tesis de que la reserva de ley estatutaria debe interpretarse de manera restrictiva, en el sentido de que no cualquier regulación que se ocupe de las materias contempladas por el artículo 152 constitucional requiere ser expedida por medio de dicho tipo de ley.¹³

En segundo lugar, la Corte ha sostenido que el tipo de desarrollo y el grado de detalle de la regulación que la Constitución exige al legislador estatutario dependen de la clase de materia. Así, para el caso de las **funciones electorales**, la Corte ha defendido un especie de *reserva reforzada* amplia, según la cual corresponde al legislador estatutario no solamente el establecer los lineamientos básicos de tales funciones, sino desarrollarlas con un mayor detalle con una pretensión de exhaustividad y sistematización. Al respecto, esta Corporación expresó lo siguiente en la sentencia C-226 de 1994¹⁴:

“Por consiguiente, conforme a los anteriores argumentos, concluye la Corte Constitucional que a diferencia de lo que ocurre con los derechos fundamentales, en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, lo cual incluye

¹¹ C-756 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹² Para evitar que se produzca el fenómeno que ha sido denominado en el derecho comparado como la “congelación del rango”. Ver sentencias C-307 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, y C-319 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹³ Ver sentencia C-319 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁴ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral, como la fijación de las fechas de elecciones, el establecimiento de los términos de cierre de las inscripciones de candidatos o registro de votantes, la organización de las tarjetas electorales o de los sistemas de escrutinio, etc. **Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado.** Esto no impide que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias. Así, hay disposiciones que corresponden a aspectos puramente operativos para facilitar la realización de una elección concreta y guardan conexidad con el tema electoral sin ser en sí mismas funciones electorales, como la autorización de una apropiación presupuestal para financiar unas elecciones determinadas. Tales materias pueden ser reguladas mediante estatutaria.”* (Negrilla fuera del texto)

Para la hipótesis de la **administración de justicia**, la Corte ha señalado que son materia de las leyes estatutarias “*los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia*”¹⁵, los cuales han sido identificados como “*los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales*”¹⁶.

En relación con los **mecanismos de participación ciudadana**, la Corte ha señalado que aquellas disposiciones que comprometen los elementos estructurales del derecho de participación deben ser tramitadas como estatutarias. Por consiguiente, “*aquel reducto esencial que es absolutamente necesario para que tal derecho pueda ser ejercido y sea efectivamente tutelado, debe ser regulado mediante este trámite especial. En este sentido, las disposiciones que tengan el significado de introducir límites, restricciones, excepciones, prohibiciones o condicionamientos al ejercicio del derecho*”¹⁷, están sometidas a los procedimientos especiales.

2.2.3.4 Respecto de los **derechos fundamentales**, el asunto es más problemático si se tiene en cuenta que la aplicación estricta de la reserva de ley estatutaria anularía el contenido de la competencia del legislador ordinario, en tanto directa o indirectamente, toda

¹⁵ Cfr. sentencia C-319 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

¹⁶ Cfr. sentencia C-055 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En este mismo sentido, en la sentencia C-037 de 1996, la Corte explicó que corresponde a las leyes estatutarias regular “(...) *la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento*”

¹⁷ Cfr. sentencia C-580 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

regulación se refiere o afecta un derecho fundamental, piénsese, por ejemplo, en todos los códigos de procedimientos que, en últimas, persiguen garantizar el debido proceso. Por lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha buscado el establecimiento de ciertas reglas¹⁸ que permitan la armonización del artículo 152 con el 150 Superior, de manera tal que se mantenga un amplio margen de regulación por parte del legislador, pero se impida la restricción de mínimos de protección de los derechos fundamentales sin el consenso y el debate político propio de las sociedades democráticas. Los criterios fueron sintetizados en la Sentencia C-756 de 2008¹⁹, en los siguientes términos:

2.2.3.4.1 La regla general es la regulación por parte del legislador ordinario. Lo anterior en tanto *“la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales es excepcional, en tanto que la regla general se mantiene a favor del legislador ordinario.”*

2.2.3.4.2 La regulación estatutaria u ordinaria no se define por la denominación adoptada por el legislador, sino por su contenido material. Al respecto, esta Corporación ha aclarado que el *“criterio nominal relativo a la denominación que el legislador le da a una ley es insuficiente. El legislador no podría, por ejemplo dictar una ley que regule los principales derechos fundamentales y establezca reglas para su interpretación como si fuera una ley ordinaria, simplemente porque optó por llamarla “Código de Derechos Fundamentales”. Por eso, esta Corte ha señalado criterios adicionales al meramente nominal para determinar cuáles son las materias reservadas al legislador estatutario... De la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales o nominales”*²⁰. En consecuencia, el trámite legislativo será definido por el contenido del asunto a regular y no por el nombre que el legislador designe.

2.2.3.4.3 Las regulaciones integrales de los derechos fundamentales debe realizarse mediante ley cualificada²¹.

2.2.3.4.4 Los elementos estructurales esenciales del derecho fundamental deben regularse mediante ley estatutaria²² *“de tal forma que si un derecho tiene mayor margen de configuración legal, será menor la reglamentación por ley estatutaria”*²³. De esta forma, es claro que la regulación puntual y detallada del derecho corresponde al legislador

¹⁸ Entre muchas otras, pueden consultarse las sentencias C-013 de 1993, C-370 de 2006, C-370 de 2006, C-910 de 2004 y C-162 de 2003.

¹⁹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

²⁰ Sentencia C-646 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²¹ Sentencias C-620 de 2001, C-687 de 2002 y C-872 de 2003.

²² Sentencias C-313 de 1994, C-740 de 2003, C-193 de 2005 y C-872 de 2003, entre otras.

²³ Sentencias C-162 de 2003 y C-981 de 2005

ordinario²⁴. Al respecto, la Corte dijo que “*las leyes estatutarias están encargadas de regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todo aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.*”²⁵. Así mismo, también deben tramitarse por el procedimiento especial, los aspectos importantes de un derecho fundamental.

2.2.4 EL ALCANCE DE LA RESERVA ESTATUTARIA EN MATERIA DE REGULACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En cuanto a la exigencia contenida en el literal a) del artículo 152 Superior, referida a que deben tramitarse como estatutarias aquellas leyes que se refieran a los derechos y deberes fundamentales de las personas y a los procedimientos y recursos para su protección, esta Corporación ha adoptado criterios restrictivos de interpretación de dicha obligación.²⁶

2.2.4.1 El **primero** de ellos, puede denominarse como el **criterio de la integralidad**. En estos términos, la exigencia de ley estatutaria sólo se aplica a la regulación que tenga la pretensión de ser “*integral, completa y sistemática*, que se haga de los derechos fundamentales. Este criterio fue expuesto en la Sentencia C-425 de 1994²⁷ y reiterado por pronunciamientos posteriores. Sobre el particular se dijo:

*“la Constitución Política de 1991 introdujo la modalidad de las leyes estatutarias para regular algunas materias respecto de las cuales quiso el Constituyente dar cabida al establecimiento de conjuntos normativos armónicos e integrales, caracterizados por una mayor estabilidad que la de las leyes ordinarias, por un nivel superior respecto de éstas, por una más exigente tramitación y por la certeza inicial y plena acerca de su constitucionalidad.”*²⁸ (Subrayas fuera del original).

2.2.4.2 Un **segundo criterio** de interpretación restringida señala que debe tramitarse por Ley Estatutaria, aquellas iniciativas cuyo **objeto**

²⁴ Sentencia C-013 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

²⁵ Sentencia C-226 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁶ C-913 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

²⁷ M.P. José Gregorio Hernández Galindo

²⁸ En esta sentencia, la Corte declaró inconstitucionales los artículos de la Ley 104 de 1993 que regulaban el derecho a la información y establecían restricciones sobre el núcleo esencial que deberían haber sido reguladas en una ley estatutaria.

directo sea desarrollar el régimen de los derechos fundamentales o de alguno de ellos en particular²⁹. En efecto, sobre este asunto, en la Sentencia C-013 de 1993³⁰, la Corte se expresó así:

*“las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos.”*³¹

Así las cosas, si la reserva de ley estatutaria opera sólo para aquellas leyes cuyo objeto directo es desarrollar la regulación de los derechos fundamentales, en sentido contrario debe entenderse que *“si el objeto de la ley es regular materias relacionadas con un derecho fundamental, pero no el derecho fundamental en sí mismo, el trámite de ley estatutaria no es requerido”*³².

2.2.4.3 Un **tercer criterio** de interpretación restringida al que ha acudido la Corte para interpretar el artículo 152 de la Constitución ha sido el referente a que *“solamente se requiere de este trámite especial cuando la ley regula “de manera integral un mecanismo de protección de derechos fundamentales””*³³, *siempre que se trate de un mecanismo constitucional necesario e indispensable para la defensa y protección de un derecho fundamental.*³⁴ (Subrayas fuera del original)³⁵.

2.2.4.4 Finalmente, y como **cuarto criterio** se encuentra la **afectación o desarrollo de los elementos estructurales de un derecho fundamental**. Como se ha indicado la reserva de ley estatutaria no se predica de la regulación de *“todo evento ligado a los derechos fundamentales”*³⁶ sino *“solamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales”*³⁷, de modo que las leyes estatutarias no deben regular en detalle cada variante o cada manifestación de dichos derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio. En este sentido, al Corte afirmó lo siguiente en la sentencia C-145 de 1994:

²⁹ Cfr. Sentencia C-1067 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

³⁰ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³¹ En esa ocasión la Corte señaló que en materia del derecho al trabajo, una ley estatutaria debería ser el instrumento a través del cual se desarrollara *“el concepto del trabajo como obligación social, lo qué se entiende por “condiciones dignas y justas”, la determinación de las distintas modalidades del trabajo que gozan de la especial protección del Estado y, en fin, enriquecer el contenido de este derecho con base en los desarrollos que surjan de los tratados y convenios internacionales”*.

³² Sentencia C-1067 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

³³ Cf. Sentencia C-155A de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz.

³⁴ Cf. Sentencia C-434 DE 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En este fallo la Corte estudió la acción de reintegro, y señaló que aun cuando era un instrumento judicial para proteger a los trabajadores de despidos injustos, no tenía la categoría de garantía constitucional de derechos fundamentales, cuya regulación exigiera el trámite de las leyes estatutarias.

³⁵ Sentencia C-1067 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

³⁶ Cfr. sentencia C-013 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁷ Cfr. sentencia C-226 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Ver también la sentencia C-319 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

*“(…) la competencia legislativa ordinaria está directamente habilitada por la Carta para regular derechos fundamentales y si no se presentara tal evento, la mencionada competencia ordinaria se transformaría en exceptiva, ya que directa o indirectamente gran parte de las leyes tocan algún o algunos derechos fundamentales. En materia de derechos fundamentales debe efectuarse ‘una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria porque una interpretación extensiva convertiría la excepción -las leyes estatutarias basadas en mayorías cualificadas y procedimientos más rígidos- en regla, en detrimento del principio de mayoría simple que es el consagrado por la Constitución’. Esto significa que las leyes estatutarias están encargadas de **regular únicamente los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales y de los mecanismos para su protección**, pero no tienen como objeto regular en detalle cada variante de manifestación de los mencionados derechos o todos aquellos aspectos que tengan que ver con su ejercicio, porque ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico”.* (negrilla fuera del texto)

2.2.4.5 Ahora bien, para definir los *elementos estructurales esenciales*, la jurisprudencia constitucional se ha valido de la teoría del **núcleo esencial**. Según esta teoría los derechos fundamentales tienen **(i)** un núcleo o contenido básico que no puede ser limitado por las mayorías políticas ni desconocido en ningún caso, ni siquiera cuando un derecho fundamental colisiona con otro de la misma naturaleza o con otro principio constitucional, y **(ii)** un contenido adyacente objeto de regulación. En relación con el ámbito de regulación tanto, de la Constitución como del legislador estatuario, en lo que tiene que ver con ese núcleo esencial, la jurisprudencia ha asumido varias posturas.

Una respuesta que se dio en los primeros años de la Corte es que el núcleo esencial es **definido por la Constitución y corresponde a la ley estatutaria desarrollar el contenido adyacente más cercano al núcleo**³⁸; sin embargo, en esta línea jurisprudencial no se define cuál

³⁸ En la sentencia C-313 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz, la Corte afirmó: “*Obsérvese, finalmente, que la ley estatutaria se refiere, en cada caso, a un derecho determinado y su fin es desarrollar su ámbito a partir de su núcleo esencial definido en la Constitución*”. Luego, en la sentencia C-408 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz, la Corte precisó: “(…) *cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria, **debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho**, ya que se dejaría, según interpretación contraria, a la ley ordinaria, regla general legislativa, sin la posibilidad de existir; toda vez que, se repite, de algún modo, toda la legislación de manera más o menos lejana, se encuentra vinculada con los derechos fundamentales*”. (negrilla fuera del texto) Ver también la sentencia C-981 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

es el contenido adyacente más cercano al núcleo.³⁹ Además, como ha reconocido la propia Corte, las cláusulas constitucionales sobre derechos fundamentales tienden a ser abstractas y generales, lo que hace difícil extraer de ellas un contenido mínimo de los derechos.

Esta posición fue asumida en la Sentencia C-408 de 1994⁴⁰, en donde se dijo que *“...cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria, debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho, ya que se dejaría, según interpretación contraria, a la ley ordinaria, regla general legislativa, sin la posibilidad de existir; toda vez que, se repite, de algún modo, toda la legislación de manera más o menos lejana, se encuentra vinculada con los derechos fundamentales”*.

Una segunda respuesta que se ha expuesto en la jurisprudencia constitucional es que es competencia del legislador estatutario **desarrollar aspectos importantes del núcleo esencial**, con lo que parece sugerirse que tal núcleo es delineado tanto por el constituyente como por el legislador estatutario.⁴¹ Algunos de los asuntos importantes del núcleo esencial que son propios de las leyes estatutarias y que han sido señalados por la Corte son: **(i)** la consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones⁴², y **(ii)** los principios básicos que guían su ejercicio⁴³. Otro elemento que puede deducirse a partir de un examen de la estructura de los derechos fundamentales es la definición de las prerrogativas que se desprenden del derecho para los titulares y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos. En la Sentencia C-981 de 2005 se describe este cambio de posición en los siguientes términos:

“En efecto, aunque inicialmente esta Corporación dijo que sólo debían ser regulados mediante ley estatutaria los “contenidos más cercanos al núcleo esencial del derecho fundamental”⁴⁴, en la actualidad, de manera uniforme y

³⁹ En algunas sentencias no se habla de núcleo esencial sino de contenido mínimo del derecho o de elementos estructurales esenciales. Ver por ejemplo la sentencia C-646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁰ M.P. Fabio Morón Díaz

⁴¹ En este sentido, en la sentencia C-993 de 2004, M.P. Jaime Araujo Rentería, la Corte sostuvo: *“Cuando una ley regule aspectos principales e importantes del núcleo esencial de un derecho fundamental, en este caso del habeas data, el proceso de formación de esta ley debe haber sido el de una ley estatutaria so pena de ser expulsada del ordenamiento jurídico por vicios de forma.”* (negrilla fuera del texto).

⁴² Ver sentencias C-425 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-247 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-374 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-251 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo y M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-1338 de 2000, M.P.(E) Cristina Pardo Schilesinger, C-981 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, y C-319 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴³ Ver sentencia C-319 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁴ Sentencia C-408 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz. En esa providencia, la Corte dijo que *“...cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria, debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho, ya que se dejaría, según interpretación contraria, a la ley ordinaria, regla general legislativa, sin la*

constante, la jurisprudencia sostiene que la regulación de los derechos fundamentales a que hace referencia el artículo 152, literal a, de la Constitución debe entenderse para todos los aspectos que identifican e individualizan el derecho fundamental, entendidos éstos como “los elementos que se encuentran próximos y alrededor del contenido esencial de un derecho fundamental”⁴⁵.

La segunda respuesta parece ser la más coherente con los recientes desarrollos de la jurisprudencia constitucional, en los que se evidencia la adopción de un criterio progresivo de construcción de los derechos fundamentales. Según este criterio, los derechos fundamentales se amplían con el paso del tiempo y dependen de lo que en una sociedad considera fundamental en un momento histórico y a partir del concepto de dignidad humana.⁴⁶ Por tanto, el contenido

posibilidad de existir; toda vez que, se repite, de algún modo, toda la legislación de manera más o menos lejana, se encuentra vinculada con los derechos fundamentales”. Igualmente, en sentencia C-425 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, la Corte dijo que “la regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria”

⁴⁵ Sentencia C-981 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁶ Esta tesis puede apreciarse en sentencias como la T-227 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, y T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En la primer la Corte recordó que el concepto de dignidad humana evoluciona y, por tanto, también los derechos fundamentales. La Corte aseguró: “(...) el concepto de dignidad humana que ha recogido la Corte Constitucional únicamente se explica dentro del sistema axiológico de la Constitución y en función del mismo sistema. Así las cosas, la elevación a rango constitucional de la ‘libertad de elección de un plan de vida concreto en el marco de las condiciones sociales en las que el individuo se desarrolle’ y de ‘la posibilidad real y efectiva de gozar de ciertos bienes y de ciertos servicios que le permiten a todo ser humano funcionar en la sociedad según sus especiales condiciones y calidades, bajo la lógica de la inclusión y de la posibilidad de desarrollar un papel activo en la sociedad’, definen los contornos de lo que se considera esencial, inherente y, por lo mismo inalienable para la persona, razón por la cual se traduce en derechos subjetivos (entendidos como expectativas positivas (prestaciones) o negativas) cuyos contenidos esenciales están sustraídos de las mayorías transitorias. || En este orden de ideas, será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella. Tal necesidad no está determinada de manera apriorística, sino que se define a partir de los consensos (dogmática del derecho constitucional) existentes sobre la naturaleza funcionalmente necesaria de cierta prestación o abstención (traducibilidad en derecho subjetivo), así como de las circunstancias particulares de cada caso (tópica). Así, por ejemplo, en la actualidad existe consenso en torno a la absoluta necesidad de que los procedimientos judiciales y administrativos estén fijados normativamente (principio de legalidad) y que prevean la posibilidad de controvertir pruebas, presentar las propias y de rebatir argumentos y ofrecer los propios (derecho de defensa), para que la persona pueda ser libre y activa en sociedad; mientras que serán las circunstancias concretas las que definan si una cirugía estética únicamente persigue intereses narcisistas o responden a una necesidad funcional, para que la persona pueda ser activa en sociedad (v. gr. alteraciones funcionales y dolor que exigen una reducción de senos). Resulta ejemplarizante la discusión en torno el reconocimiento de derechos fundamentales a personas jurídicas, en la cual el consenso logrado únicamente se explica por la necesidad de proteger elementos funcionalmente indispensables para la correcta operación jurídica de estas instituciones. || Lo anterior, debe precisarse, no implica que en sí mismo derechos constitucionales no tengan carácter fundamental. La existencia de consensos (en principio dogmática constitucional) en torno a la naturaleza fundamental de un derecho constitucional implica que prima facie dicho derecho se estima fundamental en sí mismo. Ello se explica por cuanto los consensos se apoyan en una concepción común de los valores fundantes de la sociedad y el sistema jurídico. Así, existe un consenso sobre el carácter fundamental del derecho a la vida, a la libertad y a la igualdad. Los consensos sobre la naturaleza fundamental de estos derechos claramente se explica por la imperiosa necesidad de proteger tales derechos a fin de que se pueda calificar de democracia constitucional y de Estado social de derecho

de los derechos cambia y se expande, para lo cual es importante la labor de actualización del legislador estatutario y del juez constitucional.⁴⁷ En este sentido, las actualizaciones esenciales en el contenido, objeto y prerrogativas de un derecho fundamental deben tramitarse a través del procedimiento cualificado.

En este sentido, se infiere que labor del legislador estatutario es definir el contenido del derecho fundamental en lo no dispuesto expresamente por el constituyente, lo que significa que no puede desconocer lo establecido en el texto superior, y de otro, en tanto las leyes estatutarias tienen control previo de la Corte Constitucional, el juez constitucional cumple la función contramayoritaria de examinar que el legislador no haya excedido sus competencias en la materia.

2.4.4.6 No obstante la bondad de estos criterios de interpretación, recientemente en la Sentencia C-791 de 2011⁴⁸, se advirtió que algunos de ellos podrían ser, en principio, contradictorios. En efecto, por un lado se señala que deben ser aquellas “*que aludan a la estructura general y principios reguladores del derecho fundamental*” pero por otro, también se exige el trámite cualificado cuando se trate de un desarrollo integral y armónico.

Tal y como se desarrolló en la Sentencia C-791 de 2011, este aparente conflicto puede resolverse si el problema es abordado desde la perspectiva de las funciones que cumple la ley frente a los derechos fundamentales. En efecto:

2.4.4.6.1 En primer lugar, la ley cumple un papel determinante en la actualización del contenido de los derechos fundamentales. Por lo tanto, **cuando esta función se relaciona con los elementos estructurales del derecho**, dicha regulación debe hacerse por el procedimiento consagrado en artículo 153 de la Carta. Sobre el particular dijo la providencia:

“En efecto, el sistema jurídico, debe evolucionar a la par de la sociedad y no puede desconocer los cambios que en ésta se operan, so pena de tornarse ineficaz. En este orden de ideas, respecto a los derechos fundamentales, la ley debe mantener vigentes el alcance de las garantías y libertades constitucionalmente consagradas. Así, corresponde a la ley estatutaria, regular nuevas maneras de ejercicio de los derechos fundamentales, estrechamente ligadas a los

el modelo colombiano. No sobra indicar que, en la actual concepción de dignidad humana, estos derechos son requisitos sine qua non para predicar el respeto por dicho valor.”

⁴⁷ Esta labor de delimitación y actualización es reconocida en la sentencia T-227 de 2003, en la que la Corte explicó que la definición de las obligaciones reclamables y que hace que una exigencia de la dignidad humana se traduzca en derecho subjetivo, es, producto de decisiones constitucionales, legislativas e, incluso jurisprudenciales.

⁴⁸ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

avances y desarrollos tecnológicos. Buen ejemplo de ello lo constituye la Ley Estatutaria 982 de 2004 “Por la cual se establecen nuevos mecanismos de votación e inscripción para garantizar el libre ejercicio de este derecho, en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”, la cual regula los mecanismos electrónicos de votación y de inscripción de los ciudadanos colombianos, es decir, una manera de ejercicio de los derechos políticos y de participación, producto a su vez de los avances de la tecnología en telecomunicaciones.

2.4.4.6.2 En segundo lugar, en razón del alto grado de abstracción y generalidad de los enunciados normativos de los derechos fundamentales, el legislador estatutario tiene la función de *“fijar su alcance o ámbito de aplicación, de señalar su contorno, sus límites internos”*. Debe aclararse, no obstante, que *“no toda disposición que defina el ámbito de conductas protegidas por un derecho fundamental debe ser materia de ley estatutaria pues esto supondría, por una parte, una carga imposible de cumplir por parte del legislador a quien se le exigiría configurar en abstracto todas las posibles manifestaciones del derecho fundamental regulado y, por otra parte, implicaría el riesgo que aquellas conductas que hacen parte del ámbito de protección del derecho y no hayan sido enunciadas, no podrían ser objeto de protección por medio de los mecanismos constitucionales de defensa de los derechos fundamentales.”*⁴⁹

2.4.4.6.3 En tercer lugar, las leyes cumplen respecto de los derechos fundamentales una función general, *“la de articularlos al interior del ordenamiento jurídico mediante su ponderación y armonización”*.

2.4.4.7. De las funciones que cumple la ley respecto a los derechos fundamentales, la Sentencia C-791 de 2011 establece tres subreglas para la determinación de la reserva estatutaria: **(i)** cuando la ley actualiza o configura el contenido de los elementos estructurales de un derecho fundamental debe ser expedida mediante el procedimiento legislativo más exigente, **(ii) igual exigencia** se predica cuando se regula o precisa los aspectos inherentes a su ejercicio y los elementos que hacen parte de su ámbito constitucionalmente protegido y **(ii) por el contrario**, cuando la ley tenga como cometido armonizar o ponderar derechos, que sin duda es su función más común, deberá ser tramitada por procedimientos ordinarios.

⁴⁹ Cfr. C-791 de 2011

2.4.4.8 Finalmente, debe la Sala precisar que cuando el legislador regula de manera **integral, estructural y completa**⁵⁰ un derecho fundamental, requiriendo para una ello el trámite consagrado en el artículo 153 Constitucional, la pretensión de integralidad y exhaustividad debe referirse a los elementos estructurales del derecho, es decir, en concordancia con lo expresado previamente, **(i)** a las prerrogativas que se derivan del derecho y que se convierten en obligaciones para los sujetos pasivos, **(ii)** a los principios que guían su ejercicio –cuando haya lugar, y **(iii)** a las excepciones a su régimen de protección y otras limitaciones de orden general⁵¹.

2.2.5 La jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto a la necesidad de que el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales se realice mediante ley estatutaria⁵²

2.2.5.1 Desde la Sentencia **C-013 de 1993**⁵³, la Corte empieza a delimitar los asuntos que sobre derechos fundamentales deben cumplir con el trámite cualificado. En dicha oportunidad, se analizó la exequibilidad de la Ley 1ª de 1991 “*por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones*”, que al regular asuntos relacionados con el trabajo había sido demandada por no ser adoptada a través de las mayorías calificadas.

Allí se consideró que la reserva legal estatutaria persigue desarrollar y complementar los derechos fundamentales, sin que ello implique necesariamente que toda regulación que toque aspectos de un derecho fundamental deba realizarse por esta clase de ley, a fin de no vaciar la competencia del legislador ordinario. Sobre el particular sostuvo:

“Ahora bien, como se menciona en la transcripción del Informe-Ponencia, las leyes estatutarias sobre derechos fundamentales tienen por objeto desarrollarlos y complementarlos. Esto no supone que toda regulación en la cual se toquen aspectos relativos a un derecho fundamental deba hacerse por vía de ley estatutaria. De sostenerse la tesis contraria, se vaciaría la competencia del legislador ordinario. La misma Carta autoriza al Congreso para expedir, por la vía ordinaria, códigos en todos los ramos de la legislación.(...)”

⁵⁰ Ver las sentencias C-646 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-319 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁵¹ Las limitaciones generales son diferentes a las que surgen en el caso concreto a partir de ejercicios de ponderación cuando existe colisión entre derechos o entre derechos y otros principios constitucionales, y que en consecuencia solamente son aplicables al caso específico.

⁵² En la Sentencia C-973 de 2010 la Corporación hizo un recuento de la jurisprudencia referida a la necesidad de tramitar por ley estatutaria ciertos elementos del derecho fundamental, y que en lo pertinente, se acoge en esta oportunidad

⁵³ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

Las leyes estatutarias están encargadas de desarrollar los textos constitucionales que reconocen y garantizan los derechos fundamentales. No fueron creadas dentro del ordenamiento con el fin de regular en forma exhaustiva y casuística todo evento ligado a los derechos fundamentales.”

Posteriormente, en sentencia **C-226 de 1994**⁵⁴, la Corte indicó que las leyes estatutarias deben sólo regular los elementos estructurales esenciales de los derechos fundamentales, y en consecuencia, no es necesario que cada detalle y variante tengan que ser reglamentadas a través de dicho procedimiento. Lo anterior por cuanto *ello conduciría a una petrificación del ordenamiento jurídico.*”

En igual sentido se encuentra la Sentencia **C-313 de 1994**⁵⁵, al estudiar la necesidad de adoptar por ley estatutaria el Código Penal. Se indicó que la ley estatutaria se refiere, en cada caso particular, a un derecho determinado y su fin es desarrollar su ámbito a partir de su núcleo esencial definido en la Constitución. Específicamente señaló:

“Para mayor abundamiento: las leyes estatutarias a que se refiere el artículo 152-a de la Constitución Política se ocupan de regular, de modo preferentemente positivo y directo, el ejercicio de los derechos fundamentales. Bien distinto es el contenido de aquellas normas mediante las cuales el Estado, al ejercitar el ius puniendi, limita alguno de esos derechos, a manera de sanción imputable a una conducta tipificada como delictiva. Tal es el caso de las disposiciones que integran el código penal que, por las razones expuestas, no están sujetas al trámite especial de las leyes estatutarias ni participan de la naturaleza jurídica propia de éstas. Obsérvese, finalmente, que la ley estatutaria se refiere, en cada caso, a un derecho determinado y su fin es desarrollar su ámbito a partir de su núcleo esencial definido en la Constitución.”

Posteriormente, la sentencia **C-251 de 1998**⁵⁶ estudió si se requería trámite estatutario una ley que regulaba la profesión de la optometría, en razón a que implicaba un desarrollo del derecho fundamental a escoger profesión u oficio. En dicha oportunidad, la Corte desechó dicho cargo⁵⁷. En cuanto al alcance del artículo 152 a) afirmó que

⁵⁴ Alejandro Martínez Caballero. Artículos 1º (parcial), 4º, 5º, 6º, 7º, 8º (parcial), 10 (parcial) de la Ley 36 de 1993.

⁵⁵ M.P. Carlos Gaviria Díaz. Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 57 de 1993 (adiciona parcialmente el Código Penal).

⁵⁶ M.P. José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero

⁵⁷ En este caso salvó el voto el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, quien consideró que el tema de esta ley sí ha debido ser desarrollado por ley estatutaria. Como fundamento de esa postura, destacó que a

“Ha preferido la Corte, entonces, inclinarse por una interpretación estricta, en cuya virtud, ‘cuando de la regulación de un derecho fundamental se trata, la exigencia de que se realice mediante una ley estatutaria debe entenderse limitada a los contenidos más cercanos al núcleo esencial de ese derecho’.” En todo caso, y para precisar el alcance de ese planteamiento, agregó también este Tribunal que “el expuesto alcance de los artículos 152 y 153 de la Constitución ‘no podría conducir al extremo contrario del que, por exagerado, se ha venido desechando -el de que pueda el legislador afectar el sustrato mismo de los derechos fundamentales mediante ley ordinaria-’, pues ello, además de violar los mencionados preceptos, tendría la grave consecuencia consistente en ‘la pérdida del especialísimo sentido de protección y garantía que caracteriza a nuestro sistema constitucional cuando de tales derechos se trata’.”

En estos mismos términos la Corte no ha aceptado los cargos referidos a la necesidad de que un determinado asunto se tramite a través de Ley Estatutaria, entre otros, en la Sentencia C-877 de 2005, C-981 de 2005, C-319 de 2006 y C-226 de 2008.

2.2.5.2 En la Sentencia C-877 de 2005⁵⁸ referidos a la creación de sendos *“bancos de datos”*, como son el *Boletín de Responsables Fiscales* y el *Boletín de Deudores Morosos* del Estado. La Corte declaró exequibles ambas disposiciones al considerar que esas regulaciones no caían dentro de la órbita de competencia exclusiva del legislador estatutario. Para ello señaló este Tribunal que *“...las entidades públicas pueden exigir, almacenar y difundir informaciones que reposan en sus archivos, para lo cual pueden crear bases de datos que faciliten dicho procedimiento, pero a su vez las personas tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar los datos allí consignados. Con todo, es indispensable tener en cuenta la índole de esa información para determinar si una regulación en tal sentido demandaría la intervención del legislador estatutario. Habrá de considerarse si tales datos personales son privados y en esa medida se compromete la intimidad de las personas o si, por el contrario, son públicos y por ello no se encuentran sustraídos del conocimiento general. En el primer caso la puesta en circulación de esa clase de datos podría involucrar la afectación del derecho a la intimidad de las personas y por contera sería necesario que tal regulación estuviera contenida en una ley estatutaria, justamente por tocar el núcleo esencial del derecho fundamental de hábeas data. Pero, en el segundo caso tal exigencia no resultaría aplicable*

diferencia de lo sostenido por la mayoría, las normas que deben tramitarse como ley estatutaria no son aquellas que afecten negativamente el núcleo esencial del derecho fundamental de que se trata, pues en realidad, y conforme a la Constitución, ese núcleo esencial no puede ser lesionado por ley alguna. Explicó que las leyes que requieren este trámite son aquellas que sin restringir el alcance del núcleo esencial, desarrollan contenidos que han sido reconocidos como parte integrante de aquél.

⁵⁸ M.P. Álvaro Tafur Galvis

*por cuanto son datos que por ingresar en la órbita de lo público no afectan en nada dicho núcleo esencial.”*⁵⁹

En la sentencia **C-981 de 2005**⁶⁰, la Corte analizó la exequibilidad de un conjunto de disposiciones contenidas en el Estatuto Tributario y en varias otras leyes ordinarias que causaron modificaciones al texto original de aquél, que regulan distintos aspectos que el actor consideró propios del denominado *hábeas data* tributario. En dicha oportunidad, la Corte estableció varios criterios para resolver los conflictos relacionados con el punto. Sobre el particular dijo:

“Puede extractarse de la jurisprudencia constitucional mencionada, que la reserva de ley estatutaria en materia de derechos fundamentales, debe referirse a: i) normas que desarrollan y complementan los derechos ii) que regulan solamente los elementos estructurales esenciales, iii) que regulan de forma directa su ejercicio y también el desarrollo de su ámbito a partir del núcleo esencial definido en la Constitución, iv) que refieran a los contenidos más cercanos al núcleo esencial, v) que regulan aspectos inherentes al ejercicio y principalmente lo que signifique consagrar límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, vi) cuando el legislador asuma de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, vii) que aludan a la estructura general y principios reguladores pero no al desarrollo integral y detallado, regulando así la estructura fundamental y los principios básicos, y viii) que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.

En la Sentencia **C-319 de 2006**⁶¹, al estudiar la constitucionalidad de la Ley de Justicia y Paz, la Corte encontró que su trámite no debió llevarse a cabo a través de una ley estatutaria, en razón a que esta no pretendía regular en forma íntegra, estructural y completa los derechos a la verdad, justicia y reparación de los derechos de las víctimas. En igual sentido, se encuentra la Sentencia **C-226 de 2008**⁶².

⁵⁹ También en este caso se presentaron dos salvamentos de voto de los Magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Araújo Rentería quienes consideraron que estas disposiciones sólo podían haberse adoptado previo el trámite de una ley de naturaleza estatutaria, y una aclaración de voto del Magistrado Humberto Sierra Porto, quien nuevamente hizo la precisión de que no son los contenidos restrictivos del núcleo esencial los que determinan la necesidad de una ley estatutaria, pues ellos son inadmisibles dentro del marco constitucional, sino en general aquellos aspectos que de manera directa, positiva o negativa, se relacionen con dicha esencia.

⁶⁰ M.P. Clara Inés Vargas Hernández

⁶¹ M. P. Álvaro Tafur Galvis

⁶² M.P.-Humberto Antonio Sierra Porto

2.2.5.3 Por otro lado, la Corporación ha accedido al cargo de inexequibilidad por razón de reserva de ley estatutaria, entre otras, en la Sentencia C-567 de 1997, C-384 de 2000, C-729 de 2000, C-687 de 2002, C-620 de 2001, C-993 de 2004 y C-913 de 2010.

Así, en la Sentencia **C-567 de 1997**⁶³ esta Corporación declaró inexequible una norma de la Ley 190 de 1995, conocida como el “*Estatuto anticorrupción*”. Lo anterior, por cuanto regulaba elementos estructurales del derecho al *habeas data*, a propósito de la necesidad de diligenciar un formato único de hoja de vida por parte de quienes aspirasen a ocupar un cargo público y que establecía la obligación de suministrar los demás datos que allí se solicitaran.

Posteriormente, en las sentencias **C-384 y C-729 de 2000**⁶⁴, y **C-687 de 2002**⁶⁵ se declararon inexequibles varios artículos incluidos en leyes ordinarias, que podían considerarse como desarrollo del derecho fundamental al *hábeas data*, al incorporar alivios para deudores del sistema financiero que se pusieran al día en sus obligaciones, relacionados con el derecho a ser inmediatamente excluidos de los bancos de datos que recopilan información sobre tales deudores⁶⁶.

En igual sentido, la Sentencia **C-620 de 2001**⁶⁷ la Corte decidió una demanda dirigida contra varias normas de la Ley 600 de 2000, contentiva del Código de Procedimiento Penal entonces vigente, entre ellas los artículos 382 a 389, que desarrollaban en forma integral y sistemática el derecho al *hábeas corpus*, todas las cuales fueron declaradas inexequibles⁶⁸. Sobre el particular en dicha oportunidad la Corporación sostuvo que “*las disposiciones que deben ser objeto de regulación por medio de ley estatutaria, concretamente, en lo que respecta a los derechos fundamentales y los recursos o procedimientos para su protección son aquellas que de alguna manera tocan su núcleo esencial o mediante las cuales se regula en forma ‘íntegra, estructural o completa’ el derecho correspondiente.*”. Respecto de las normas acusadas, consideró que el derecho fundamental al *hábeas corpus* “*fue objeto de regulación exhaustiva, íntegra y completa por el legislador ordinario en las*

⁶³ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁶⁴ M.P. en ambas Vladimiro Naranjo Mesa

⁶⁵ M.P. Eduardo Montealegre Lynnet

⁶⁶ Es importante anotar que para la época en que se expidieron las Leyes 510 de 1999 y 716 de 2001 en las cuales se encontraban contenidas las distintas normas acusadas, e incluso para la fecha de estas sentencias, el legislador estatutario no había aún regulado integralmente el derecho fundamental al *hábeas data* en materia financiera, cosa que se hizo apenas en el año 2008 con la expedición de la Ley Estatutaria 1266 de ese año.

⁶⁷ M. P. Jaime Araujo Rentería

⁶⁸ Esta decisión obligó a que posteriormente este derecho fundamental fuera regulado mediante ley estatutaria, la que varios años después vino a ser la Ley 1095 de 2006.

normas demandadas”, regulación que en su criterio no resultaba posible por ser un tema sometido a la reserva de ley estatutaria.

La Corte resaltó que, a diferencia de las demás disposiciones que se encontraban en el Código, las normas impugnadas contenían un tratamiento preciso e integral del derecho fundamental al *hábeas corpus*, distinto al más general que allí mismo se hizo sobre otros temas.

Posteriormente, la sentencia **C-993 de 2004**⁶⁹ declaró inexecutable un artículo de la Ley 863 de 2003 *“por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas tributario”*. La disposición cuestionada establecía para la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN la posibilidad de reportar a centrales de riesgos información sobre cumplimiento y/o mora de obligaciones de carácter tributario. Sobre el alcance de la reserva estatutaria sostuvo:

“La regulación de aspectos inherentes al ejercicio mismo de los derechos y primordialmente la que signifique consagración de límites, restricciones, excepciones y prohibiciones, en cuya virtud se afecte el núcleo esencial de los mismos, únicamente procede, en términos constitucionales, mediante el trámite de ley estatutaria.”

Finalmente, estos mismos criterios han sido también reiterados en otras decisiones más recientes, entre ellas las sentencias **C-756 de 2008**⁷⁰, en donde se declaró inexecutable por regular derechos esenciales del derecho de elegir profesión y oficio.

Recientemente, en la Sentencia **C-913 de 2010**⁷¹, la Corte declaró la inconstitucionalidad de la Ley 1288 de 2009, *“Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia, cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones”*, en razón a que: (i) desarrolla en forma íntegra una materia estrechamente relacionada con el derecho a la intimidad y al *hábeas data* y (ii) la materia *“desarrollada por la totalidad de los artículos que componen la Ley 1288 de 2009, que fue expedida como ley ordinaria, regulan materias vinculadas con los elementos estructurales de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, actualizan y reconfiguran el contenido de tales derechos y constituyen un desarrollo integral de los*

⁶⁹ M. P. Jaime Araujo Rentería

⁷⁰ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra

⁷¹ M.P. Nilson Pinilla Pinilla

misimos, ésta debió ser expedida como ley estatutaria. Al no haber sido así, la Corte declarará la inexequibilidad de toda esa ley.”

2.4.5.2 En consecuencia, y de conformidad con los criterios desarrollados por la jurisprudencia, deberán tramitarse a través de una ley estatutaria: **(i)** los elementos estructurales del derecho fundamental definidos en la Constitución, **(ii)** cuando se expida una normatividad que consagre los límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten el núcleo esencial, **(iii)** cuando el legislador tenga la pretensión de regular la materia de manera integral, estructural y completa la regulación del derecho, **(iv)** que aludan a la estructura general y principios reguladores y **(v)** que refieran a leyes que traten situaciones principales e importantes de los derechos.

2.2.6 LA RESERVA ESTATUTARIA EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

2.2.6.1 En lo que tiene que ver con la administración de justicia, esta Corporación ha hecho también una interpretación restringida del principio de reserva de ley estatutaria en la materia, por cuanto, todo lo relacionado con la de justicia tendría que ser regulado a través de un procedimiento especial, incluso por ejemplo, los Códigos de Procedimiento. Así, en la Sentencia **C-055 de 1995** señaló que: *“Debe darse un sentido restrictivo a la reserva estatutaria en el campo de la administración de justicia, por lo cual ella se refiere a los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, a la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales”*⁷².

En igual sentido, la sentencia **C-037 de 1996**⁷³, con oportunidad del examen del proyecto de Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, expuso que un cuerpo normativo de esta naturaleza *“debe ocuparse esencialmente sobre la estructura general de la administración de justicia y sobre los principios sustanciales y procesales que deben guiar a los jueces en su función de dirimir los diferentes conflictos o asuntos que se someten a su conocimiento”, y en esa medida “no todo aspecto que de una forma u otra se relacione con la administración de justicia debe necesariamente hacer parte de una ley estatutaria”*.

2.2.6.2 En razón de la interpretación restrictiva, en la Sentencia **C-368 de 2000**⁷⁴, la Corte declaró la inexequibilidad parcial del artículo 608

⁷² Sentencia C-055 de 1995, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁷³ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

⁷⁴ M.P. Carlos Gaviria Díaz

de la Ley 522 de 1999, el cual confiaba a una ley estatutaria la determinación de la estructura de la justicia penal militar. Sobre el particular señaló_ “[e]n el ordenamiento constitucional colombiano no hay más leyes estatutarias que las taxativamente enunciadas en el artículo 152 de la Carta Política; de esta norma se desprende que hay una ley estatutaria de la administración de justicia -Ley 270 de 1996-, pero en el texto que se examina se hace alusión a otra específica ley estatutaria, la que “definiría la estructura de la Administración de la Justicia Penal Militar”, que no está contemplada en el aludido artículo Superior; en consecuencia, resulta contrario a la Constitución que se condicione la entrada en vigencia de la Ley 522 de 1999, a la de una ley estatutaria que no se puede expedir sin violar el artículo 152 Superior”.

De igual manera, la Corporación ha en la Sentencia **C-392 de 2000**⁷⁵ señaló que la asignación de competencias a los funcionarios judiciales y la indicación de los procedimientos que debían surtir ante ellos constituían materias propias de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria pues “no afectan el núcleo esencial o básico de la estructura, la organización y el funcionamiento de la administración de justicia”.

2.2.6.3 Se concluye entonces que la jurisprudencia ha optado por una interpretación restrictiva respecto del principio de reserva de ley estatutaria en materia de administración de justicia, según la cual dicha reserva no es extensible a asuntos no contemplados en el artículo 152 constitucional por una parte, y adicionalmente que a través de este procedimiento deben reglamentarse los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales⁷⁶.

3.1. CASO CONCRETO

En primer lugar, cabe señalar que, de acuerdo a la jurisprudencia de esta Corporación,⁷⁷ existen dos tipos de cargos contra leyes ordinarias que se consideran contrarias al artículo 152, literal a, de la Constitución: **(i)** cuando existe un reproche global contra toda la ley, pues se considera que los temas generales que ella regula hacen parte de aquellos excluidos de la competencia ordinaria de configuración legislativa y **(ii)** cuando se cuestiona la validez de contenidos normativos precisos que debieron ser regulados en una ley estatutaria independiente y que por ejemplo, puede

⁷⁵ M.P. Antonio Barrera Carbonell

⁷⁶ Sentencia C-670 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda, reiterada en la sentencia C-295 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis, y C-162 de 2003, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁷⁷ Ver C.756 de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

hacer parte de un conjunto normativo más amplio como puede ser un Código. Sobre este última ha sostenido la Corporación:

“la inclusión de asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria dentro de una ley ordinaria, no obliga a que la totalidad de la ley deba ser tramitada por el mismo procedimiento excepcional. En este caso, sólo aquellos asuntos que afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales, bien sea porque restringen o limitan su ejercicio o su garantía, deben ser tramitados como ley estatutaria, pero los demás asuntos no cobijados por este criterio material pueden recibir el trámite de una ley ordinaria.

Lo anterior no implica un desmembramiento de una ley que regule integralmente una materia, ni afecta el carácter sistemático que caracteriza, por ejemplo, a los códigos. El legislador puede escoger la alternativa que, cumpliendo con las exigencias constitucionales, sea la más aconsejable para la adecuada regulación de la materia correspondiente. Por ejemplo, puede optar por una única ley que reciba el trámite de ley estatutaria en aquellas materias que así lo requieren. También puede tramitar en un cuerpo normativo separado aquellas materias que requieren trámite especial.

No obstante, cualquiera que sea la opción escogida por el legislador, se deben tener en cuenta los criterios materiales determinantes y adoptar los procedimientos constitucionales correspondientes. La constitucionalidad de los artículos de las leyes ordinarias que contengan materias de reserva de ley estatutaria dependerá, en su momento, del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución, respecto de los cuales la Corte sólo se pronunciará cuando se presente una demanda en la cual se plantee dicha cuestión”⁷⁸

En esta oportunidad, el cargo se encuadra dentro de la segunda opción. Esto es, la Sala debe analizar si: **(i)** los contenidos normativos establecidos en los artículos 13 al 33 son ajenos a la materia de la ley ordinaria que la regula y **(ii)** si la derogatoria hecha por el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 desconoce que toda reforma de una ley estatutaria debe realizarse a través de una ley de la misma jerarquía.

3.1.1. ANÁLISIS DE LOS CARGOS CONTRA LOS ARTÍCULOS 13 a 33 DE LA LEY 1437 DE 2010

⁷⁸ Sentencia C-646 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

3.1.1.1 El artículo 23 de la Carta establece que toda persona podrá “*presentar peticiones respetuosas ante las autoridades*” – o ante las organizaciones privadas en los términos que señale la ley –, y, principalmente, “*a obtener pronta resolución*”. La Corte Constitucional se ha ocupado acerca del contenido, ejercicio y alcance del derecho de petición⁷⁹. En este sentido, además de confirmar su carácter de derecho constitucional fundamental, ha señalado que esta garantía es una herramienta determinante para la protección de otras prerrogativas constitucionales como el de la información, el acceso a los documentos públicos, facilita el ejercicio de la participación en la toma de las decisiones que afectan a los ciudadanos; es decir, en el desarrollo de su derecho democrático de participación, la libertad de expresión, entre otros.

3.1.1.2 Desde de sus primigenios fallos, la Corte señaló que el derecho de petición es “*uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio de la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2o. Constitución Política)*”.⁸⁰ De la misma manera, ha resaltado la Corte la relación existente entre el derecho de petición y otros derechos fundamentales. Sobre el particular ha afirmado la Corporación que:

“Según lo estipulado en el artículo 2 de la Constitución Política, uno de los fines esenciales del Estado es facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Una de las formas en las cuales las entidades conformantes del Estado pueden ayudar al involucramiento (sic) del ciudadano en los asuntos públicos es por medio de la solución oportuna a peticiones de información. En ocasiones la información solicitada puede corresponder a resultados de gestiones del Estado que son de interés público y que al conocerse pueden servir como herramienta para el control ciudadano ya que sólo teniendo conocimiento de los resultados arrojados se podrá estar de

⁷⁹ Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-578 de 1992, C-003 de 1993, T-572 de 1994, T-133 de 1995, T-382 de 1993, T-275 de 1995, T-474 de 1995, T-141 de 1996, T-472 de 1996, T-312 de 1999 y T-415 de 1999.

por ejemplo, T-846/03, T-306/03, T-1889/01, y T-1160 A/01, entre otras.

⁸⁰ T-12 del 25 de mayo de 1992 Sala Tercera de Revisión, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

acuerdo con los mismos o reclamar el cumplimiento de las gestiones a las cuales está obligado el Estado.”⁸¹

En los mismos términos, en la Sentencia **T-596 de 2002**⁸², se dijo que la consagración del derecho de petición permite una mayor participación en el funcionamiento de las entidades públicas y permite que los ciudadanos puedan reclamar el inmediato cumplimiento de sus derechos:

“En materia del ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 representa la transferencia de extensas facultades a los individuos y grupos sociales. El derecho a la igualdad, la libertad de expresión, el derecho de petición, el derecho de reunión, el derecho de información o el derecho de acceder a los documentos públicos, entre otros, permiten a los ciudadanos una mayor participación en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los mecanismos de protección de los derechos fundamentales por su parte han obrado una redistribución del poder político en favor de toda la población con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa.”

En la Sentencia **T-377 de 2000**⁸³, la Corte sintetizó las reglas que previamente habían sido desarrolladas por la jurisprudencia en materia de protección del derecho fundamental de petición. Sobre el particular dijo:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

⁸¹ En la sentencia T-129/01, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero, se estudió el caso de un ciudadano que había participado en la elaboración de un pacto mediante el cual el Gobierno se comprometía a suministrar ayuda al municipio del cual era residente y, en ejercicio del derecho de petición, solicitaba un informe acerca del cumplimiento del mismo el cual no le había sido suministrado. La Corte concedió la tutela por considerar que esta información era indispensable para el control de la gestión de la administración.

⁸² M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

⁸³ M.P. Alejandro Martínez Caballero

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g). En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordena responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”

3.1.1.3 En relación con lo que debe entenderse como elementos estructurales esenciales del derecho fundamental de petición, reiteradamente, la Corporación ha señalado que estos se constituyen en la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas. Sobre el particular, la Sentencia **T-490 de 2005**⁸⁴, reiterada por la Sentencia T-1130 de 2005, T-373 de 2005, T-147 de 2006 y T-108 de 2006, señaló:

En lo que concierne al derecho de petición, considera la Sala que conforme a las reglas que en esa materia ha fijado esta Corporación y que se encuentran contenidas, entre otras, en la Sentencia T-466 de 2004, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, el cual en el asunto de la referencia resulta lesionado puesto que el Seguro Social, según se ha reseñado, no demostró haber dado respuesta a la petición del actor formulada el 5 de noviembre de 2003. Esta sola circunstancia impedía al a-quo dar aplicación al artículo 26 del Decreto 2591 de 1991.

En igual sentido, en la Sentencia **T- 147 de 2006**, se dijo:

“La abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de características esenciales del derecho de petición, cuyo núcleo esencial reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, tiene como presupuesto esencial una de dos circunstancias: (i) que al accionante no se le permita presentar petición, o (ii) que exista presentación de una solicitud por parte del accionante. En este sentido, la vulneración del derecho de petición se presentará o bien por la negativa de un agente de recibir la respectiva petición o frustrar su presentación – circunstancia (i)-; o bien que habiendo presentado una petición respetuosa no ha obtenido respuesta, o que la

⁸⁴ M.P. Jaime Córdoba Triviño

solicitud presentada no fue atendida debidamente –circunstancia (ii).”

De la misma manera, las Sentencias T-1160A de 2001, T-1889 de 2001, T-846 de 2003, T-306 de 2003, T-447 de 2003, T-855 de 2004, T-734 de 2004, T-915 de 2004, T-192 de 2007, T-243 de 2008, T-325 de 2010, entre muchas otras, han señalado que el derecho de petición en su contenido⁸⁵ comprende los siguientes elementos⁸⁶: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas⁸⁷; (ii) una respuesta que debe ser pronta y oportuna, es decir otorgada dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico, así como clara, precisa y de fondo o material⁸⁸, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud y de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iii) una pronta comunicación de lo decidido al peticionario, independientemente de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido⁸⁹.

3.1.1.4 Se concluye entonces que la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades públicas, y excepcionalmente, a los particulares, comprende varias etapas, prerrogativas, derechos y obligaciones que delimitan el objeto y contenido de tal garantía constitucional, y por tanto, no sólo hacen parte de su núcleo esencial sino que lo desarrollan.

En efecto, el ejercicio de derecho de petición comienza con la posibilidad de dirigirse respetuosamente a las autoridades, tal y como lo señala el **primer enunciado normativo** del artículo 23 cuando señala que “*Todo persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general (...)*”.

⁸⁵ Ver, entre muchas, las sentencias T-737 y T-236 de 2005 y C-510 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-718 y T-627 de 2005; Marco Gerardo Monroy Cabra; T-439 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-275 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸⁶ Ver sentencias T-944 de 1999 y T-447 de 2003. En la sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero, retomada por las sentencias T-855 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-734 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-915 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras, se delinearon algunos supuestos fácticos mínimos del derecho de petición, que han sido precisados en la jurisprudencia de esta Corporación, mediante las sentencias de sus diferentes Salas de Revisión.

⁸⁷ Es abundante la jurisprudencia existente sobre el núcleo esencial del derecho de petición. Se pueden consultar, entre otras, las siguientes sentencias: T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1130 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

⁸⁸ Ver, entre muchas, las sentencias: T-460 de 2006 y T-1160 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-295 y T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-134 de 2006, M.P. Alvaro Tafur Galvis; T-1130 y T-917 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-352 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-327 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸⁹ Ver las sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.

Esta solicitud desencadena la actuación correspondiente, esto es, que dentro de un término razonable, se profiera una decisión de fondo, el cual constituye **un segundo elemento integrado** a la noción del derecho que el artículo 23 superior recoge- “*y a obtener pronta resolución*”-.

Además, **como tercer enunciado**, encontramos el segundo párrafo de la disposición constitucional que señala que la ley “*podrá reglamentar su ejercicio ante organización privadas para garantizar los derechos fundamentales*”. Es decir, la reglamentación de estos tres elementos identifican e individualizan el derecho fundamental.

3.1.1.5 Como desarrollo del **primero**, esto es, de la **posibilidad de presentar peticiones respetuosas**, se encuentran los artículos 13, 15, 16, 17 y 19 de la Ley 1437 de 2011. En efecto, en el artículo 13 se circunscribe el objeto de la garantía y se consagra que el mismo debe ser reclamado en las condiciones consagradas en el Código Contencioso. Sobre el particular establece “*Toda persona tiene derecho de presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este Código*”. Esta misma disposición consagra que “*Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política*”. De la misma manera, la norma fija las facultades que se derivan de la garantía, particularmente “*Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar, requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos*”.

El artículo 15 regula la forma en que la petición debe ser presentada, la cual puede hacerse tanto en forma verbal como escrita, pero las autoridades pueden exigir que ciertas peticiones se hagan por el segundo medio o través de formulario pre-determinados, sin que ello implique que los peticionarios puedan presentar documentos adicionales. El artículo 16 señala que toda petición deberá contener la designación de la autoridad a la que se dirige, los nombres y apellidos completos del solicitante y los datos para su ubicación, el objeto de la petición, las razones de la solicitud, la relación de los requisitos y la firma del peticionario.

Los artículos 17 y 18 consagran la figura del desistimiento tácito y expreso del derecho de petición. El primero cuando el peticionario no ha atacado los requerimientos de la administración respecto a una solicitud y el segundo por petición expresa del interesado.

El artículo 19 consagra que la petición debe ser respetuosa y clara. Los requerimientos reiterativos podrán remitirse a las anteriores respuestas.

3.1.1.6 Como desarrollo del derecho constitucional **de obtener pronta respuesta**, encontramos los artículos 14, 20, 21, 22 y 23, 28, 29, 30 y 31 del Código Contencioso Administrativo. En efecto, esta Corporación, en reiterados pronunciamientos, ha señalado que el derecho de petición no queda satisfecho con la simple recepción de las solicitudes y que su relevancia, como mecanismo que permite la comunicación entre los particulares y el poder público, no deriva primordialmente de esta etapa inicial sino de la solución que se brinde a la cuestión planteada. Así mismo, la misma debe producirse oportunamente y abordar el asunto de que se trate, sin que se traduzca necesariamente en una decisión favorable.

Estos elementos estructurales, relacionados con la pronta resolución, también son regulados por la Ley 1437 de 2011. Así, el artículo 14 consagra el término de 15 días para la resolución del derecho de petición y estipula plazos especiales para la resolución de ciertas peticiones.

El artículo 20 establece que debe darse prioridad a las peticiones referidas a un derecho fundamental y que cuando esté de por medio la salud o la integridad del ciudadano, la autoridad deberá tomar medidas de urgencia para preservar el derecho. El artículo 21 consagra la obligación de la autoridad que no es competente para la resolución de asunto, remitirlo al que sí lo es. El artículo 22 consagra que las autoridades deberán reglamentar la tramitación interna de las peticiones y la manera de atender las quejas. El artículo 23 impone deberes especiales a los servidores de la Procuraduría, la Defensoría y los Personeros para prestar colaboración a toda persona para el cabal ejercicio del derecho de petición.

El artículo 28 consagra que los conceptos emitidos por las autoridades como respuesta a las peticiones no serán de obligatorio cumplimiento o ejecución, salvo disposición legal en contrario. El artículo 29 dispone que el valor de las copias corre por cuenta del petitionario y los artículos 30 y 31 fijan las reglas para la contestación de peticiones entre entidades públicas y las sanciones disciplinarias por el incumplimiento de los términos.

3.1.1.7 Frente al **tercer elemento** del derecho, los artículos 32 a 33 regulan la facultad de presentar derechos de petición ante los particulares. Esta regulación resulta de suma importancia por cuanto, a diferencia de lo sostenido por algunos intervinientes, demuestra

que no sólo se estableció un trámite administrativo dirigido a que las autoridades públicas dieran respuesta a las peticiones presentadas, sino que: **(i)** establece los casos en que es procedente la presentación de derechos de petición ante los particulares y **(ii)** se imponen obligaciones frente al derecho fundamental en cabeza de los mismos.

En efecto, el Capítulo III establece las reglas para la presentación de los derechos de petición ante organizaciones e instituciones privadas en los artículos 32 a 33. La norma consagra que estas peticiones se someterán a los principios y reglas contenidas en el Código y sólo se podrá oponer reserva en los casos consagrados en el artículo 24. Las peticiones ante empresas o personas que administran archivos de carácter financiero, crediticio y comercial, de servicios y proveniente de terceros países se regularán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del habeas data. Este derecho también podrá ser reclamado cuando el solicitante se encuentre en situación de indefensión u subordinación o se encuentre ejerciendo una posición dominante. El artículo 33 señala que dicha garantía también puede exigirse a las Cajas de Compensación Familiar y las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral.

3.1.1.8 Por otra parte, la regulación hecha por la Ley 1437 de 2001 **establece limitaciones al derecho fundamental de petición**, en razón del acceso limitado a ciertos documentos que gozan de reserva. En este sentido, el Capítulo II del Código Contencioso consagra reglas especiales para el acceso de información, estableciendo la regla general que sólo tendrán carácter de reservado las informaciones sometidos a reserva por la Constitución o la ley, en especial, los protegidos por el secreto comercial o industrial, los relacionados con la defensa o seguridad nacional, los amparados por el secreto profesional, los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica, salvo que sean solicitados por los propios interesados o por sus apoderados con facultad expresa para acceder a esa información, los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la Nación. Los artículos 25 a 27 establecen que toda petición respecto a estas informaciones será negada en forma motivada. Si la persona interesada insiste corresponderá a la jurisdicción contenciosa administrativa decidir si niega o acepta la petición formulada. Esta reserva no será oponible a los funcionarios judiciales y administrativos.

3.1.1.9 Así pues, el derecho de petición abarca la actividad que la autoridad está llamada a desempeñar antes de la respuesta, a efectos de producirla, y con posterioridad a ella, y todo ello fue regulado por una ley ordinaria, la Ley 1437 de 2011, a pesar de regular elementos inherentes al núcleo esencial del derecho.

Además de lo anterior, observa la Sala que de la simple lectura de los artículos 13 a 33 contenidos en los tres capítulos del Título II del Código de Procedimiento Administrativo, revela que en estas disposiciones se regula el derecho de petición de manera íntegra, estructural y completa. Además, esto se refuerza al observar que no existe otra norma jurídica que regule de esta manera, o de cualquier otra, el derecho de petición, tal y como lo sostiene el Ministerio Público.

En efecto, como lo plantea el demandante, la ley objeto de la presente acción regula aspectos estructurales del derecho de petición como por ejemplo, objeto, finalidad, modalidades, forma de ejercicio, contenido, aspectos procedimentales respecto a la resolución de las peticiones, aspectos referentes a la organización del trámite de las peticiones, excepciones al derecho de petición frente a documentos reservados, el establecimiento de un proceso judicial en caso de disputa sobre el acceso a los documentos, alcance de las respuestas dadas por las autoridades a peticiones de consultas y su carácter no obligatorio y el ejercicio del derecho de petición ante entidades privadas.

3.1.1.10 Debe también precisarse que, a pesar de que la regulación del derecho fundamental de petición hace parte de un cuerpo normativo establecido en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ello no obsta para que la regulaciones integrales y sistemáticas de los elementos estructurales de un derecho fundamental deban ser tramitadas a través del procedimiento consagrado en el artículos 153. Lo anterior por cuanto la simple inclusión de una materia reservada en un Código no cambia su naturaleza, tal y como ha sido claramente establecido por la jurisprudencia constitucional.⁹⁰

En efecto, de la jurisprudencia de la Corte sobre leyes estatutarias se observa una prelación de los criterios materiales sobre los puramente formales o nominales. En consecuencia, tal y como se dijo en el Sentencia C-646 de 2001 si ello es así, *“el trámite legislativo a seguir será el que corresponda a cada materia, independientemente de su inclusión dentro de una ley cuyo nombre pareciera exigir otro procedimiento. Lo que la Constitución requiere es que los asuntos señalados en el artículo 152,*

⁹⁰ Cfr. Sentencia C-620 de 2001 M.P. Jaime Araujo Rentería y C-646 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda

delimitados según criterios materiales claros, sigan el trámite previsto en el artículo 153, pero no ordena que siempre que algún aspecto de tales asuntos sea regulado dentro de una ley ordinaria, el proyecto como un todo deba seguir el trámite estatutario.”

En igual sentido, ha aclarado la Corporación que ello no implica un desmembramiento de una ley que regule integralmente una materia, ni afecta el carácter sistemático que caracteriza, por ejemplo, a los Códigos. Por el contrario, el legislador puede “*escoger la alternativa que, cumpliendo con las exigencias constitucionales, sea la más aconsejable para la adecuada regulación de la materia correspondiente. Por ejemplo, puede optar por una única ley que reciba el trámite de ley estatutaria en aquellas materias que así lo requieren. También puede tramitar en un cuerpo normativo separado aquellas materias que requieren trámite especial. No obstante, cualquiera que sea la opción escogida por el legislador, se deben tener en cuenta los criterios materiales determinantes y adoptar los procedimientos constitucionales correspondientes.*”⁹¹

La Corte ya ha aplicado estos parámetros para declarar la inexequibilidad parcial de las disposiciones que de conformidad con los criterios materiales anteriormente definidos, no siguieron el trámite exigido para los asuntos sometidos a la reserva de ley estatutaria⁹², a pesar de encontrarse inmerso en cuerpos normativos.

Así, en la Sentencia **C-567 de 1997**⁹³, se declaró la inexequibilidad de las normas que regulaban el habeas data y que fueron incluidas en una ley ordinaria, pues según el criterio material requerían el trámite de ley estatutaria. En igual sentido, en la Sentencia **C-620 de 2001**⁹⁴ se consideró contraria a la Carta la regulación sistemática consagrada en el Código de Procedimiento Penal, referida al *habeas corpus*, por cuanto a través de la misma se desarrollaron sus elementos estructurales. En la Sentencia **C-580 de 2001**⁹⁵ se declaró la inexequibilidad parcial de las objeciones al proyecto de ley que regulaba las Juntas de Acción Comunal, tramitado como ordinario, porque algunos artículos regulaban mecanismos de participación, como la concertación.

⁹¹ C-646 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda

⁹² La Corte Constitucional en la sentencia C-567/97, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz declaró la inexequibilidad de las normas que regulaban el habeas data y que fueron incluidas en una ley ordinaria, pues según el criterio material requerían el trámite de ley estatutaria. En igual sentido, pero en el ámbito de los mecanismos de participación, la Corte Constitucional, en la sentencia C-580/01, MP: Clara Inés Vargas, declaró la inexequibilidad parcial de las objeciones al proyecto de ley que regulaba las Juntas de Acción Comunal, tramitado como ordinario, porque algunos artículos regulaban mecanismos de participación, como la concertación.

⁹³ MP: Eduardo Cifuentes Muñoz

⁹⁴ M.P. Jaime Araujo Rentería

⁹⁵ MP: Clara Inés Vargas

3.1.1.11 Por otro lado, en gracia de discusión, se podría señalar que el anterior Código Contencioso Administrativo, a pesar de contener una regulación sobre el ejercicio del derecho de petición, no fue tramitado por una ley estatutaria. Sobre el particular debe tenerse en cuenta que: **(i)** esta regulación se trataba de una **norma preconstitucional**- Decreto Ley 1 de 1984, proferida en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 11 de la Ley 58 de 1982-, y por tanto, dentro del ordenamiento constitucional colombiano no existía la figura de las leyes estatutarias. En consecuencia, la norma fue expedida de conformidad con el procedimiento establecido para el momento de su expedición y **(ii)** tal y como lo ha admitido la Corte Constitucional, en principio, **la actualización estructural del contenido de un derecho fundamental, debe ser discutido en la célula legislativa a través del procedimiento estatutario**⁹⁶. En este sentido, es indudable que los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, actualizan el derecho fundamental de petición, consagrado expresamente como fundamental en la Constitución Política de 1991, y reconocido igualmente por la jurisprudencia constitucional desde 1992 y **(iii)** fija por demás, su procedencia frente a particulares, situación no contemplada en la regulación pre-constitucional y que como se advirtió hace parte de su estructura.

3.1.1.12 De todo lo anterior resulta que esta situación encuadra en varios de los criterios que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación hacen necesaria la regulación de un determinado tema mediante ley estatutaria. Efectivamente **(i)** cuando menos, se trata de normas que se refieren a contenidos muy cercanos a los elementos estructurales esenciales del derecho de petición y **(ii)** los artículos 13 a 33 contienen un desarrollo integral y sistemático del derecho fundamental de petición, y por tanto, todas las materias tratadas, sea cual fuere su contenido específico, han debido ser objeto de una ley estatutaria.

Sin embargo, dicho trámite legislativo fue realizado a través del procedimiento ordinario, tal y como consta en la certificación expedida por el Secretario General del Congreso, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, de fecha 5 de abril de 2011. Allí se señala que la Ley 1437 de 2010, se ciñó al trámite que se exige para las leyes ordinarias y fue tramitado en dos legislaturas, razón por la cual los artículos 13 a 33 deberán ser declarados inexecutable.

En relación con el ámbito de las disposiciones afectadas por el vicio, y tal y como se ha procedido en otras oportunidades, el

⁹⁶ Incluso recientemente en la Sentencia C-791 del 21 de octubre de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

defecto trae consigo la inconstitucionalidad de todos los artículos relacionados con la materia que regula el derecho fundamental, en la medida en que al hacer un desarrollo integral del mismo, todos ellos resultan afectados, en cuanto nacieron a la vida jurídica mediante el trámite de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria, como era imperativo que ocurriera en cumplimiento de los preceptos superiores.⁹⁷

3.1.2 ANÁLISIS DEL CARGO PRESENTADO CONTRA EL ARTÍCULOS 309, PARCIAL, DE LA LEY 1437 DE 2011

3.1.2.1 El artículo 309 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*” establece como derogatorias expresas, las siguientes:

“Artículo 309. Derogaciones. Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9º de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010.”

Por su parte, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996 señala:

“ARTICULO 73 COMPETENCIA. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.”

3.1.2.2 En una primera lectura, podría deducirse que efectivamente, la Ley 1437 de 2011, ley ordinaria, derogó una disposición de jerarquía estatutaria, situación que, en principio, desconocería lo establecido en el artículo 153 Constitucional que señala que la “***aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias***” deberá realizarse a través del trámite cualificado. No obstante, lo anterior, la jurisprudencia ha admitido que materias no sujetas a este tipo de reserva, pueden ser incluidas en el articulado de una Ley Estatutaria, pero la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley no cambia su régimen constitucional. Esto es, los asuntos pueden ser

⁹⁷ En iguales términos, señaló la Sentencia C-973 de 2010 M.P. Nilson Pinilla Pinila

modificados a través de una ley ordinaria. Sobre el particular la Sentencia C-307 de 2004⁹⁸ explicó:

Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias.

Por otro lado, de manera general, la Corte ha precisado que en la medida en que no corresponde a la ley estatutaria, en cada caso, hacer la regulación exhaustiva de las materias sometidas a la reserva especial, los temas regulados en una ley estatutaria no por ello quedan automáticamente excluidos del ámbito normativo propio de la ley ordinaria.⁹⁹

Y más específicamente, ha señalado la Corte, a partir del anterior criterio, que cuando el legislador estatutario se ocupa de materias que están dentro de la órbita del legislador ordinario, la norma correspondiente no se transforma en materia exclusiva de ley estatutaria y, por lo tanto, no se sustrae del ámbito de competencia del legislador ordinario.

Cuando el legislador estatutario se ocupa de materias que están dentro de la órbita del legislador ordinario, la norma correspondiente no se torna necesariamente inconstitucional, puesto que se han cumplido todos los requisitos mínimos para que ésta ingrese válidamente al ordenamiento jurídico, ya que el trámite de las leyes estatutarias es más riguroso que el de las ordinarias. Sin embargo, el hecho de que un tema haya sido regulado por el legislador estatutario siendo propio del legislador ordinario no lo transforma en materia exclusiva de ley estatutaria y, por lo tanto, no lo sustrae del ámbito de competencia del

⁹⁸ M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra

⁹⁹ Sentencia C-114 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz.

legislador ordinario. Aceptar lo contrario llevaría a que gradualmente el legislador estatutario vaciara la competencia del legislador ordinario, lo cual introduce demasiada rigidez en la evolución del derecho y obstaculiza que las mayorías ordinarias adopten decisiones democráticas mediante los procedimientos fijados por la Constitución para la aprobación de leyes ordinarias.”

3.1.2.3 En relación con la naturaleza del artículo 73 de la Ley 270 de 1996, debe considerarse que en la Sentencia **C-037 de 1996**¹⁰⁰, la Corporación señaló expresamente que la determinación de competencias en cabeza de funcionarios judiciales era una materia propia de una ley ordinaria, y por ello, su modificación podía tramitarse mediante el procedimiento legislativo general. Sobre el particular sostuvo:

“De acuerdo con las consideraciones expuestas en torno al artículo 66 del proyecto, la ley ordinaria debe señalar el órgano competente para definir la responsabilidad estatal en los términos contemplados por las normas anteriores.”

Por otra parte, la norma bajo examen se refiere a la acción de reparación directa que se ventila ante la jurisdicción contencioso administrativa, a través de la cual, una vez definida la responsabilidad el Estado, es posible reclamar la indemnización correspondiente. Al respecto, reitera la Corte que la posibilidad de acudir a este instrumento judicial está condicionada a que es competencia de una ley ordinaria el señalar el órgano competente y el procedimiento a seguir en aquellos eventos en que un administrador de justicia hubiese incurrido en alguna de las situaciones que contemplan las referidas disposiciones del presente proyecto de ley. Realizado el respectivo pronunciamiento, entonces sí será posible intentar la señalada acción de reparación directa.”

3.1.2.4 Además de lo anterior, y como lo exponen todos los intervinientes, la circunstancia de que el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, haya dispuesto una derogatoria expresa del artículo 73 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, no comparta una violación de los artículos 152 literal a) y 153 de la Constitución, en razón a que, como se explicó anteriormente, en dicha materia tienen reserva los elementos estructurales esenciales de la función pública de justicia, esto es, la determinación de los principios que informan la administración de justicia, así como los órganos encargados de ejercerla y sus competencias generales.

¹⁰⁰ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

En consecuencia, las disposiciones relativas a las competencias en el conocimiento de determinados asuntos por parte de las autoridades judiciales de la jurisdicción contenciosa, no tienen, *ratione materia*, el carácter de normas estatutarias.

3.1.2.5 En efecto, reiterada jurisprudencia ha admitido que en dicha materia existe un amplio margen de configuración en cabeza del legislador ordinario, quien de manera razonable y proporcionada, tiene la libertad de distribuir las competencias judiciales. En este sentido, ha dicho la Corporación que en razón de la cláusula general a que se refieren los numerales 1º y 2º del artículo 150 de la Constitución, al legislador ordinario 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.

Ha señalado que en virtud de su potestad legislativa en materia de procedimientos, el legislador puede “(...) *regular y definir*¹⁰¹ *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.*¹⁰² (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.***¹⁰³ (iv) *Los medios de prueba*¹⁰⁴ 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.*¹⁰⁵”. (Resaltado fuera del texto)

De igual manera, ha considerado que 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 respectivo¹⁰⁶, 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. Sobre el particular ha expresado:

¹⁰¹ Sentencia C-1104 de 2001

¹⁰² Sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000 entre otras.

¹⁰³ Sentencia C-111 de 2000

¹⁰⁴ Sentencia C-1270 de 2000

¹⁰⁵ Sentencia C-1104 de 2001

¹⁰⁶ Ver las sentencias C-781 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-985 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“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 sustancial¹⁰⁷. Todo ello dentro de los límites que fije la Constitución (art. 4º).

Estos límites están representados por la prevalencia y el respeto de los valores y fundamentos de la organización político institucional, tales como la dignidad humana, la solidaridad, la prevalencia del interés general, la justicia, la igualdad y el orden justo (Preámbulo art. 1º de la Constitución); en la primacía de derechos fundamentales de la persona, entre ellos la igualdad, el debido proceso, la defensa y el acceso a la administración de justicia (CP arts. 5, 13, 29 y 229) o el postulado de la buena fe de las actuaciones de los particulares (CP art. 83).

En atención a referentes Superiores como los señalados, la Corte tiene establecido que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dados por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, “la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el supuesto 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”¹⁰⁸.

En consecuencia, y teniendo en consideración que el legislador ha hecho uso de esta competencia general, el cargo no prospera.

3.2 EFECTOS DE LA DECISIÓN A TOMAR

3.2.1 Como consecuencia la Sala declarará: (i) la inexecuibilidad de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*” y (ii) la exequibilidad de la expresión “*el artículo 73 de la Ley 270 de 1996*”, contenida en el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011.

3.2.2 No obstante, observa la Sala que la declaratoria de inexecuibilidad, **inmediata** de los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23,

¹⁰⁷ Cfr. artículo 150 numerales 1 y 2 de la Constitución Política y Sentencias C-680 de 1998 y C-1512-00

¹⁰⁸ Sentencia C-1512 de 2000. En el mismo sentido ver la sentencia C-925 de 1999

24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011, tendría graves efectos, en materia de protección del derecho fundamental de petición, tal y como lo advierte el Procurador General de la Nación.

3.2.3 La Corte Constitucional ha recurrido, **en forma excepcional**, a una sentencia de inexequibilidad diferida cuando, si bien constata la existencia de una contradicción con la normatividad superior, que impone la exclusión inmediata del ordenamiento jurídico de las normas afectadas, esta decisión genera una situación constitucionalmente peor que incide **con suma gravedad** en la vigencia de principios o derechos constitucionales especialmente protegidos en la Carta.¹⁰⁹

3.2.4 Actualmente, el derecho de petición se encuentra regulado en los Capítulos II, III, IV, V, VIII y IX, “*Del derecho de petición en interés general*”, “*Del derecho de petición en interés particular*”, “*Del derecho de petición de informaciones*”, “*Del derecho de formulación de consultas*”, “*Normas comunes a los capítulos anteriores*” y “*Silencio administrativo*”, del vigente Código Contencioso Administrativo (Decreto 1 de 1984). Por otro lado, no existe otra regulación distinta a este Código que ofrezca a la administración los parámetros generales para la contestación de los requerimientos presentados por los asociados.

El **Decreto 1 de 1984**, dejará de regir el 2 de julio de 2012, por expresa disposición del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011. Es decir, si la inconstitucionalidad es pura y simple, a partir de dicha fecha se producirá un grave vacío legal, en razón a que no existe una regulación exhaustiva que consagre y establezca la forma en que, por regla general, deben presentarse, tramitarse y dar respuesta a las peticiones.

3.2.5 Esta situación genera **graves riesgos** frente al goce efectivo del derecho fundamental de petición. En efecto, no existirá certeza por parte de los funcionarios públicos del trámite que debe imprimirse a las solicitudes presentadas por los ciudadanos. Además, ello podría afectar la garantía de otros derechos fundamentales, por cuanto no puede olvidarse que el derecho de petición es una garantía instrumental que permite a los asociados reclamar o exigir la vigencia de otras prerrogativas constitucionales.

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-112 de 2000. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamentos 16 y 17. Así, la sentencia C-221 de 1997 declaró la constitucionalidad temporal, por un plazo de cinco años, del literal a) del artículo 233 del decreto 1333 de 1986. Por su parte, la sentencia C-700 de 1999 postergó por varios meses los efectos de la declaratoria de inexequibilidad del sistema UPAC, mientras que la sentencia C-141 de 2001 aplazó por dos legislaturas los efectos de la inexequibilidad del artículo 21 del Decreto 2274 de 1991.

Debe además precisarse que lo que se difieren son los efectos de la sentencia no la vigencia ley, previendo el impacto negativo de la decisión al momento en que deje de regir el Decreto 1 de 1984. De la misma manera, la modalidad de los efectos diferidos de los fallos de constitucionalidad tiene como objetivo evitar situaciones que pongan en grave riesgo la vigencia de garantías constitucionales. En efecto, lo decisivo es que el juez constitucional constate la inminencia de dicho peligro.

Por el contrario, la declaratoria de inexequibilidad diferida garantiza que el Congreso discuta y aprueba una ley estatutaria del derecho de petición, en la que se actualicen los elementos estructurales de esta garantía constitucional, con base en las exigencias de la nueva Carta Política y de la jurisprudencia constitucional, respondiendo al espíritu del nuevo Código Contencioso. No debe olvidarse que la ley 1437 de 2011, aprobada por la Congreso Nacional a iniciativa del Consejo de Estado, es el resultado de un trabajo juicioso y sistemático encaminado a actualizar y responder a las nuevas necesidades de la actuación y de la jurisdicción administrativa.

3.2.6 De otro lado, aunque actualmente no ha entrado en vigencia la Ley 1437 de 2011, es muy probable que al 2 de julio de 2012, no se haya surtido y finalizado el trámite de la ley estatutaria del derecho de petición, que supla el vacío que produce la derogatoria del Decreto 1 de 1984 y la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 13 a 33 de la ley acusada. Lo anterior, por cuanto: **(i)** ya inició la presente legislatura, **(ii)** las mayorías calificadas que exigen la ley estatutaria y el hecho que la misma debe aprobarse en una legislatura, hacen más estricto el trámite y **(iii)** previa a la sanción de la ley, es necesario que se surta el control previo y automático por parte de la Corte Constitucional.

3.2.7 En consecuencia, los efectos de la declaración de **INEXEQUIBILIDAD** quedan diferidos hasta 31 de diciembre de 2014. Este término resulta razonable para permitir la adopción de una regulación por parte de los órganos legislativos, sin dejar al ciudadano sin las herramientas necesarias para la garantía efectiva del derecho.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **Corte Constitucional**, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO. - Declararse **INHIBIDA** para decidir de fondo, en relación con los apartes acusados del artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, por ineptitud sustantiva de la demanda.

SEGUNDO.- Declarar **INEXEQUIBLES** los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

TERCERO.- Conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, los efectos de la anterior declaración de **INEXEQUIBILIDAD** quedan diferidos hasta 31 de diciembre de 2014, a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente.

CUARTO - Declarar **EXEQUIBLE**, la expresión *“el artículo 73 de la Ley 270 de 1996”*, contenida en el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

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

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA
MARIA VICTORIA CALLE CORREA
A LA SENTENCIA C-818/11**

**SENTENCIA DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL-Improcedencia de la modulación de
efectos/SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O
INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Improcedencia respecto de las
normas del Código de Procedimiento Administrativo y de lo
Contencioso Administrativo que regulan el derecho fundamental de
petición**

Si bien comparto la orientación general del fallo y la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones que regulan el derecho fundamental de petición, me aparto de la decisión adoptada, en el sentido de diferir los efectos de la declaratoria de inexequibilidad de múltiples artículos de la Ley 1437 de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014, “a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente”, pues considero que no están dadas las condiciones para hacer uso del instrumento –excepcionalísimo- de modulación de los efectos de un fallo de constitucionalidad a través del diferimiento de sus efectos en el tiempo, por cuanto al aplicarlo en este caso, la Corte partió de dos presupuestos de hecho y de derecho que no se configuran en relación con la Ley 1437 de 2011, como son: (1) que el Congreso de la República no alcanzará a adoptar una nueva regulación del derecho fundamental de petición, mediante ley estatutaria, antes del 2 de julio de 2012, fecha de entrada en vigencia de la ley, que configura un hipotético inaceptable, ya que el legislador colombiano cuenta con las herramientas institucionales necesarias para dar cumplimiento a las condiciones establecidas en al Constitución para expedir una ley de las características señaladas; y (2) que la declaratoria de inexequibilidad pura y simple va a generar un vacío jurídico automático cuyos efectos inconstitucionales son más graves que la permanencia de las normas declaradas inexequibles en el ordenamiento jurídico, ya que al momento de adoptarse la sentencia C-818/11, por decisión expresa del Legislador, el Código Contencioso Administrativo expedido en 1984 continúa vigente. Luego la declaratoria de inexequibilidad no genera ningún vacío en el ordenamiento jurídico colombiano

**SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O
INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Requisitos**

**SENTENCIA DE EXEQUIBILIDAD TEMPORAL O
INEXEQUIBILIDAD DIFERIDA-Excepcionalidad y justificación**

El diferimiento de los efectos de un fallo de la Corte Constitucional sólo procede de manera excepcional, cuando quiera que se haya demostrado que los efectos de una inexequibilidad inmediata generarían afectaciones más graves de lo dispuesto en la Carta Política que la subsistencia temporal de la norma inconstitucional en el ordenamiento jurídico.

SENTENCIA INTEGRADORA SUSTITUTIVA-Procendencia ante fallos de inexequibilidad que genere vacíos jurídicos

Referencia: Expediente D-8410 y AC D-8427

Demandas de inconstitucionalidad contra los artículos 10 (parcial), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33 y 309 (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 PRETELT
CHALJUB

Con el acostumbrado respeto por la postura mayoritaria de la Corte Constitucional, a continuación expongo brevemente los motivos por los cuales, si bien comparto la orientación general del fallo y la declaración de inconstitucionalidad de las disposiciones que regulan el derecho fundamental de petición, me aparto de la decisión adoptada en el numeral tercero de la parte resolutive de la sentencia C-818 de 2011, en el sentido de diferir los efectos de la declaratoria de inexequibilidad de múltiples artículos de la Ley 1437 de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014, “a fin de que el Congreso, expida la Ley Estatutaria correspondiente”.

En resumen, considero que no están dadas las condiciones para hacer uso del instrumento –excepcionalísimo– de modulación de los efectos de un fallo de constitucionalidad a través del diferimiento de sus efectos en el tiempo, por cuanto al aplicarlo en este caso, la Corte partió de dos presupuestos de hecho y de derecho que, bajo un análisis detenido, no se configuran en relación con la Ley 1437 de 2011. Estos dos presupuestos son: (1) que el Congreso de la República no alcanzará a adoptar una nueva regulación del derecho fundamental de petición, mediante ley estatutaria, antes del 2 de julio de 2012; y (2) que la declaratoria de inexequibilidad

pura y simple va a generar un vacío jurídico automático cuyos efectos inconstitucionales son más graves que la permanencia de las normas declaradas inexecutable en el ordenamiento jurídico. A continuación explicaré en forma sumaria por qué considero que ninguno de estos dos supuestos se verificó en el caso concreto, y por qué la Corte no cumplió con la carga argumentativa más estricta que debe satisfacer cuando recurre al diferimiento de los efectos de sus fallos.

1. El carácter excepcionalísimo del recurso al diferimiento de los efectos de un fallo de inconstitucionalidad. Carga argumentativa elevada para el juez constitucional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene claramente establecido que la modulación de los efectos de los fallos adoptados en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, en el sentido de diferir tales efectos en el tiempo hasta una fecha o momento determinados por la Corte, es un instrumento de carácter excepcional, al cual sólo se puede recurrir cuando existan estrictas circunstancias que así lo justifiquen, satisfaciendo una carga de argumentación jurídico-constitucional elevada.

Tal y como se ha explicado, entre otras, en las sentencias C-737 de 2001¹¹⁰ y C-852 de 2005,¹¹¹ el diferimiento de los efectos de un fallo de la Corte Constitucional sólo procede de manera excepcional, cuandoquiera que se haya demostrado que los efectos de una inexecutable inmediata generarían afectaciones más graves de lo dispuesto en la Carta Política que la subsistencia temporal de la norma inconstitucional en el ordenamiento jurídico. En palabras de la Corte, “la procedencia de esa clase de pronunciamientos es excepcional y (...) los mismos se justifican ‘...únicamente en aquellos casos en los que la Corte ha constatado que la regulación impugnada es inconstitucional, pero no procede su declaración de inexecutable inmediata, por cuanto esa determinación afectaría de manera aún más grave los principios y valores constitucionales.’¹¹²”¹¹³ En estas hipótesis, al constatar que el vacío normativo generado por una inexecutable inmediata causaría “una situación peor, desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales”¹¹⁴, la Corte ha optado por otorgar un término prudencial al Legislador para que se enmiende la inconstitucionalidad detectada sin que se generen traumatismos jurídicos mayores y evitables.

¹¹⁰ M.P. Eduardo Montealegre Lynett; salvamentos de voto de los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra y Jaime Araújo Rentería; salvamentos parciales de voto de los magistrados Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Alfredo Beltrán Sierra.

¹¹¹ M.P. Rodrigo Escobar Gil; salvamento de voto del magistrado Humberto Antonio Sierra Porto; salvamento parcial de voto del magistrado Alfredo Beltrán Sierra; aclaración de voto del magistrado Álvaro Tafur Galvis.

¹¹² Sentencia C-737 de 2001.

¹¹³ Sentencia C-852 de 2005.

¹¹⁴ Sentencia C-737 de 2001.

Por ello la Corte ha dispuesto claramente que “sólo resulta legítimo recurrir a una sentencia de constitucionalidad temporal, si (i) se justifica expresamente esa modalidad de decisión; (ii) claramente se desprende del expediente que la declaración e inexecutable inmediate ocasionaría un vacío normativo que conduciría a una situación constitucionalmente peor que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada; (iii) se explica que esa solución es más adecuada que la de recurrir a una sentencia integradora, para lo cual debe tenerse en cuenta, entre otras, el margen de configuración que tiene el Legislador en la materia, y qué tan lesivo a los principios y valores constitucionales es el mantenimiento de la disposición acusada en el ordenamiento y, finalmente, si (iv) el juez constitucional justifica la extensión del plazo conferido al legislador, el cual depende, en gran medida, de la complejidad misma del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales”¹¹⁵.

Como procederé a explicar, ninguna de estas condiciones se satisfizo en el caso presente.

2. El supuesto de hecho consistente en que el Congreso de la República no alcanzará a expedir una ley estatutaria antes del 2 de julio de 2012.

En primer lugar, para justificar el diferimiento de los efectos de esta decisión, la mayoría de la Sala Plena consideró que el Congreso de la República no cuenta con suficiente tiempo, antes del 2 de julio de 2012 –fecha de entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011-, para expedir una regulación del derecho fundamental de petición mediante la legislación estatutaria exigida por el Artículo 152 de la Constitución. En palabras de la ponencia aprobada por la Corte,

“3.2.5. (...) la declaratoria de inexecutable diferida garantiza que el Congreso discuta y aprueba una ley estatutaria del derecho de petición, en la que se actualicen los elementos estructurales de esta garantía constitucional, con base en las exigencias de la nueva Carta Política y de la jurisprudencia constitucional, respondiendo al espíritu del nuevo Código Contencioso. (...)

3.2.6. De otro lado, aunque actualmente no ha entrado en vigencia la Ley 1437 de 2011, es muy probable que al 2 de julio de 2012, no se haya surtido y finalizado el trámite de la ley estatutaria del derecho de petición, que supla el vacío que produce la derogatoria del Decreto 1 de 1984 y la declaratoria de inexecutable de los artículos 13 a 33 de la ley acusada. Lo anterior, por cuanto: (i) ya inició la presente legislatura, (ii) las mayorías calificadas que exigen la ley estatutaria y el hecho que la misma debe aprobarse en una legislatura, hacen más estricto el trámite y (iii) previa a la sanción de la ley, es necesario que

¹¹⁵ Sentencia C-852 de 2005.

se surta el control previo y automático por parte de la Corte Constitucional”.

Para quien suscribe este salvamento parcial de voto, estas consideraciones son insuficientes para extraer la conclusión de que el Congreso de la República no alcanzará a tramitar la legislación estatutaria para regular el derecho de petición antes del 2 de julio de 2012. Independientemente del inicio de la actual legislatura, de los requisitos constitucionales más estrictos para la aprobación de las leyes estatutarias, y de la necesidad de surtir el control automático de constitucionalidad, es perfectamente posible que el órgano legislativo, en ejercicio de su autonomía y de sus competencias constitucionales, apruebe con pleno cumplimiento de las condiciones trazadas por la Carta Política la legislación requerida dentro del término fijado por el propio Congreso de la República para la entrada en vigencia de la ley estatutaria.

Asumir, como lo hizo la mayoría, que se presentarán indefectiblemente -o como cuestión de la “normalidad” legislativa- tardanzas, obstáculos o complicaciones que impedirán aprobar la legislación estatutaria dentro del plazo referido, equivale a normalizar en sede de control constitucional la ocurrencia de presuntas complicaciones, y suponer de antemano que el Legislador no podrá cumplir oportunamente con su cometido esencial de hacer las leyes. Este presupuesto hipotético es inaceptable. Considero que el legislador colombiano cuenta con las herramientas institucionales necesarias para dar cumplimiento a las condiciones establecidas en la Constitución Política, para expedir una ley de las características de la que nos ocupa.

Por lo tanto, discrepo de la mayoría en relación con la verificación de este primer supuesto, de índole fáctica, y en consecuencia no considero procedente, por esta razón, la adopción de un fallo de inconstitucionalidad de efectos diferidos.

3. El supuesto de derecho consistente en que la declaratoria de inexequibilidad pura y simple generará un vacío jurídico en materia de regulación legal del derecho de petición.

El artículo 308 de la Ley 1437/11 dispone: *“El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. (...)”*. Esto significa que la Ley 1437 de 2011 todavía no está vigente, por decisión expresa del propio Legislador; en el entretanto, continúa en plena aplicación el Decreto 01 de 1984 – Código Contencioso Administrativo actualmente en vigor.

Por su parte, el artículo 309 de la Ley 1437/11 establece: *“Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984 (...)”*.

Una lectura literal de estas dos disposiciones revela que en la actualidad, al momento de adoptar la sentencia C-818/11, el Código Contencioso Administrativo expedido en 1984 continúa vigente; y que únicamente dejará de regir a partir del 2 de julio de 2012. La declaratoria de inexequibilidad de los artículos 13 a 33 de la Ley 1437/11, por lo tanto, actualmente no genera ningún vacío en el ordenamiento jurídico colombiano. Se declararon inconstitucionales varias normas que, por voluntad expresa del propio legislador, aún no han comenzado a regir. Esto implica que hoy en día no existe ningún impacto jurídico cuyas consecuencias constitucionales sean más graves que las de mantener estas normas inexecutable temporalmente vigentes en el ordenamiento colombiano. El vacío jurídico que previó la Corte, se repite, es futuro e incierto, y se deriva de la conjunción de una serie de especulaciones referentes a la hipótesis de que el Congreso no logre aprobar una ley estatutaria que regule el derecho de petición en esta legislatura; tales especulaciones no son suficientes para justificar, en mi criterio, una decisión de este tipo.

La Corte Constitucional ha explicado con claridad en su jurisprudencia previa que cuandoquiera que se enfrente a una situación en la que un fallo de inexequibilidad pueda generar vacíos jurídicos con efectos más graves que el retiro de las normas estudiadas del ordenamiento, existen dos alternativas a las cuales puede recurrir: la modulación de la decisión a través de una sentencia de efectos diferidos, o la adopción de una sentencia sustitutiva.¹¹⁶

En virtud del principio de conservación del derecho, y del carácter excepcional de los fallos de inexequibilidad diferida, considero que la Corte ha debido efectuar un pronunciamiento expreso sobre la norma derogatoria que causaría el vacío jurídico hipotético -a saber, el artículo 309 de la ley acusada-, como consecuencia necesaria de haber declarado inexecutable los artículos de la Ley 1437/11 que se refieren al derecho fundamental de petición, recurriendo así a la técnica de la sentencia integradora, en vez del diferimiento de los efectos del fallo de constitucionalidad. Habría sido mucho más coherente, no sólo con el fallo de inexequibilidad mismo sino con los principios que guían el quehacer del

¹¹⁶ “Un último tipo de sentencias, que podemos llamar ‘sustitutivas’ siguiendo la terminología Italiana, hace referencia a aquellos eventos en donde la Corte expulsa del ordenamiento una disposición acusada, y sustituye el vacío normativo por una regulación específica que tiene raigambre constitucional directa. En cierta medida estas sentencias sustitutivas son una combinación de sentencias de inconstitucionalidad y sentencia integradora, pues se anula el precepto acusado (inexequibilidad), con lo cual se genera un vacío de regulación, que es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia adiciona o integra al ordenamiento”. Ver, Martínez Caballero, Alejandro: “Tipos de sentencias en el control constitucional de las leyes: la experiencia colombiana”, en *Jurisdicción Constitucional de Colombia. La Corte Constitucional 1992-2000 Realidades y perspectivas*, Bogotá, Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Konrad Adenauer Stiftung, 2000, p. 399. Sobre el tema, sentencias C-141 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero; salvamento parcial de voto de los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo); C-221 de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); y C-112 de 2000 (aclaración de voto de los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y José Gregorio Hernández Galindo).

juez constitucional, que en tanto consecuencia lógica simple de la decisión de inconstitucionalidad, se adoptara una sentencia integradora, en el sentido de pronunciarse expresamente sobre la derogación de las disposiciones que son contrarias a las normas declaradas inexecutable, explicando que dicha derogatoria se entendería inaplicable a los artículos del Decreto 01 de 1984 referentes al derecho de petición. Así, en vez de asumir que el legislador no podría suplir un futuro vacío jurídico presunto, la Corte pudo haber determinado que si ello ocurría, las disposiciones –actualmente vigentes y plenamente aplicables- del Decreto 01 de 1984 sobre el derecho de petición, no quedarían cubiertas por la cláusula derogatoria del artículo 309 de la Ley 1437/11, y seguirán en vigor hasta tanto el Congreso adoptara la nueva legislación, de naturaleza estatutaria, que las sustituyera.

En los anteriores términos, y de la manera más respetuosa, dejo sentado mi disenso puntual con la decisión de la mayoría.

Fecha *ut supra*.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
A LA SENTENCIA C-818/11**

Referencia: expediente D- 8410 y AC
D-8427

Asunto: Demanda de
inconstitucionalidad contra los artículos
10 (parcial), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19,
20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30,
31, 32, 33 y 309 (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 PRETELT
CHALJUB

Si bien comparto la postura mayoritaria consistente en declarar inexecutable los artículos 13 a 33 de la Ley 1437 de 2011, porque desconocen el mandato constitucional, según el cual, las normas que reglamentan de manera integral un derecho fundamental deben ser establecidas mediante una ley estatutaria, creo, sin embargo, que no se han debido diferir los efectos de la sentencia de inejecutividad, en la medida en que en el presente caso no se configura ninguno de los supuestos establecidos por la jurisprudencia constitucional¹¹⁷.

La finalidad de retrasar la entrada en vigor de los fallos de inconstitucionalidad por parte de los Tribunales Constitucionales no es otra que la de evitar que la declaratoria de inejecutividad provoque un vacío normativo que puede resultar más problemático o lesivo¹¹⁸.

La Corte Constitucional puede recurrir a una sentencia de constitucionalidad temporal, siempre y cuando, (i) justifique esa modalidad de decisión, (ii) aparezca claramente en el expediente que la declaración de inejecutividad inmediata ocasiona una situación constitucionalmente peor que el mantenimiento en el ordenamiento de la disposición acusada, cuya inconstitucionalidad fue verificada en el proceso. Además, (iii) el juez constitucional debe explicar por qué es más adecuado recurrir a una inejecutividad diferida que a una sentencia integradora, para lo cual

¹¹⁷Corte Constitucional. Sentencia C-737 de 2001.

¹¹⁸ Corte Constitucional, Auto 3 1 1 de 2001.

deberá tener en cuenta, entre otras cosas, qué tanta libertad de configuración tiene el Legislador en la materia, y qué tan lesivo a los principios y valores constitucionales causa el mantenimiento de la disposición acusada en el ordenamiento. Finalmente, (iv), el juez constitucional debe justificar la extensión del plazo conferido al legislador, el cual depende, en gran medida, de la complejidad misma del tema y del posible impacto de la preservación de la regulación en la vigencia de los principios y derechos constitucionales¹¹⁹

En el asunto bajo examen la Corte justificó la declaratoria de inexecutable de las normas acusadas con efectos diferidos al considerar que: (i) actualmente, el derecho de petición se encuentra regulado en el Código Contencioso Administrativo vigente, (Decreto 1 de 1984), (ii) dicho decreto dejará de regir el 2 de julio de 2012, por expresa disposición del artículo 308 de la Ley 1437 de 2011, nuevo "Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", (iii) los artículos declarados inexecutable suplan la regulación referente al derecho de petición, (iv) a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 se producirá un grave vacío legal respecto del derecho fundamental de petición, en razón a que no existe una regulación exhaustiva que consagre y establezca la forma en que, por regla general, deben presentarse, tramitarse y responderse las peticiones, (v) la declaratoria de inexecutable diferida garantiza que el Congreso discuta y apruebe una ley estatutaria del derecho de petición, (vi) es muy poco probable que para el 2 de julio de 2012 se haya surtido completamente el trámite de la ley estatutaria del derecho de petición en el Congreso de la República y en esta Corporación.

En mi criterio, las razones esbozadas no conducen a que se le aplique el trato excepcional a la declaratoria de inconstitucionalidad de diferir sus efectos hacia el futuro, toda vez que se trata de disposiciones legales que aún no han entrado en vigencia, de manera que con esta decisión no se produce ningún vacío normativo que afecte el ejercicio de derechos fundamentales y en todo caso, al momento de entrar a regir el nuevo código de procedimiento administrativo, la inconstitucionalidad implica que revivirán las normas que regulan el ejercicio del derecho de petición en el Decreto 01 de 1984, no obstante la derogatoria prevista en el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011, mientras el Congreso de la República decide si expide la correspondiente ley estatutaria, lo anterior en aplicación de la doctrina constitucional relacionada con el fenómeno de la reviviscencia de las normas derogadas que ha desarrollado esta corte entre otras en la Sentencia C-402/10, en cuyos apartes la se ha sostenido: *"Para la doctrina más tradicional, asumida íntegramente por la Corte en sus primeros fallos, la inexecutable de la expresión derogatoria implicaba la reincorporación de la normatividad derogada, predicable desde el momento en que se adopta dicha sentencia de inconstitucionalidad, dejándose con ello a salvaguarda las situaciones jurídicas consolidadas*

¹¹⁹ Ibidem.

bajo la vigencia de la norma cuestionada, solución que resultaba, plenamente compatible con el efecto ordinario ex nunc de las sentencias judiciales, pues la reincorporación de la norma derogada no es incompatible con el reconocimiento de plenos efectos de la disposición declarada inexecutable, desde su promulgación y hasta la sentencia de inconstitucionalidad. En las primeras decisiones de la Corte que asumieron la problemática de la reviviscencia asumieron para sí la conclusión que había sido propuesta por la Corte Suprema y el Consejo de Estado, según la cual la reincorporación operaba de manera automática. Sin embargo, fallos posteriores abandonaron esta postura, a través del establecimiento de condiciones para la procedencia de la reviviscencia. Tales presupuestos tienen que ver con (i) la necesidad de establecer el peso específico que les asiste a los principios de justicia y seguridad jurídica en el caso concreto; y (ii) la garantía de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, lo que remite a la obligatoriedad de la reincorporación cuando el vacío normativo que se generaría sin ella involucraría la afectación o puesta en riesgo de los mismos ".

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado