TEASLARE

2311

Señores
MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
E.S.D.

REFERENCIA

ASUNTO: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

NORMA DEMANDADA: ARTÍCULO 626 LITERAL A) PARCIAL DE LA LEY 1564 DE 2.012

Protegido por Habeas Data , mayor de edad, con domicilio en la ciudad de Bogotá, identificado con cédula de ciudadanía número protegido por Habeas Data , ciudadano en ejercicio, de acuerdo con los derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 4, 241 y 242 de la Constitución Política, me dirijo a Ustedes de la manera más respetuosa para presentar demanda de Inconstitucionalidad de la siguiente parte normativa: "Artículo 626. Derogaciones. Deróguense las siguientes disposiciones: Literal A) "el inciso 1" del artículo 215 ... de la Ley 1437 de 2.011;" contenido en la Ley 1564 de 2.012, como quiera que contradice la Constitución Política en los artículo 83 en el principio de buena fe, 228 de prevalencia del derechos sustancial sobre la forma 229 del libre acceso a la administración de justicia.

NORMA ACUSADA

Parcialmente (en negrilla parte demandada) el Artículo 626 de la Ley 1564 de 2012.

Artículo 626. Derogaciones. Deróguense las siguientes disposiciones:

Literal A). A partir de la promulgación de esta ley quedan derogados: "el inciso 1º del artículo 215 ... de la Ley 1437 de 2.011;....".

NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

ARTICULO 83 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1.991:

"Artículo 83: Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de **buena fe**, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelantes ante éstas." (negrillas fuera del texto)

ARTICULO 228 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1.991

"Artículo 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones

que establezca la ley y en ellas **prevalecerá el derecho sustancial.** Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo." (negrillas fuera del texto).

ARTÍCULO 229 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1.991.

"ARTICULO 229. Se garantiza el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia. La ley indicará en qué casos podrá hacerlo sin la representación de abogado."

CONCEPTO DE VIOLACIÓN

El Legislador en 2.011 expidió la ley 1437, por la se denomina Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A. en adelante), esta normativa de avanzada y más atemperada a la luz de la Constitución Política, especialmente en regular las actuaciones de la Administración y el Administrado, esta encaminada a hacer más garantista de los derechos y facilitar los trámites al ciudadano del común y por tal motivo uno de sus artículos el 215 del C.P.A.C.A., hoy derogado por la parte aquí demandada establecía:

"Artículo 215 de la ley 1437 de 2.011: Se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tendrán el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas, para cuyo efecto se seguirá el trámite dispuesto en el Código de Procedimiento Civil.".

Esta norma permitía que las copias tengan el mismo valor probatorio del original, disposición que se adecúa al principio de buena fe constitucional y prevalencia del derecho sustancial, pues evitaba al ciudadano o al reclamante de justicia verse obligado a realizar trámites engorrosos y de denegación del servicio público en todos sus géneros para cumplir obligaciones y ejercer sus derechos. Se hace necesario traer a colación algunos ejemplos entre los más comunes de las malas prácticas de algunas entidades públicas que obligan al ciudadano a que tenga que acudir ante las notarías a autenticar copia de los documentos públicos o expedidos por autoridades estatales, entre estos están, registro una fotocopia de la cédula de ciudadanía, sellos en resoluciones o actos administrativos, firmas, solicitar la autenticidad de las copias al Juez Penal o a la Fiscalía de la investigación para hacerlas valer ante el Juez Contencioso Administrativo, fallos judiciales en los cuales se niega el derecho por no se allegó un documento en original o auténtico pese a que la realidad sea otra, todos para hacerlo valer ante otras entidades públicas o lo que es peor, ante las mismas que los expiden y reposan en sus archivos. Prácticas que no se compadecen con el mandato constitucional según el cual las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, sino que por el contrario presumen que el ciudadano obra de manera tramposa, falsa y desleal.

Es un contrasentido y falta de congruencia legislativa que el legislador ampare el principio de buena fe y avance en el sentido de poner en concordancia los nuevos ordenamientos procesales a la luz de la Constitución (artículo 215 de la ley 1437 de 2.011) y en menos de un año derogue dicha norma (artículo 626 literal a) Ley 1564 de 2.012, C.GP.), sin embargo, el artículo 246 de esta última (ley 1564 de 2.012) expresa que las copias tendrán el mismo valor que las originales, norma es garante del principio de buena fe y lealtad procesal, que en últimas, es el mismo sentido que tenía el artículo 215 del C.P.A.C.A., que se derogó.

El Legislador también avanzó en regular otros amparado en el respeto por la buena fe y lealtad procesal al expedir la ley 1395 de 2.010 y modificar el Código de Procedimiento Civil, al permitir allegar documentos en original o en copia sin autenticaciones se presumirán auténticos, sin embargo en la norma demanda ha dado un incomprensible retroceso:

El inciso 4º del artículo 252 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

"En todos los procesos, los documentos privados <u>manuscritos, firmados o</u> <u>elaborados</u> por las partes, presentados en original o en copia para ser incorporados a un expediente judicial con fines probatorios, <u>se presumirán auténticos, sin necesidad de presentación personal ni autenticación.</u> Esta presunción no aplicará a los documentos emanados de terceros de naturaleza dispositiva" (negrillas y subrayado fuera del texto).

Fue de beneplácito recibo por la doctrina el artículo 215 del C.P.A.C.A., que lastimosamente hoy esta derogada por la norma aquí atacada de inconstitucionalidad, que pese a ello me permito traer a colación lo expresado en el libro del H. Magistrado Enrique José Arboleda Perdomo¹, quien al comentar el artículo 215 del C.P.A.C.A (derogado) dijo:

"El nuevo código optó por una solución práctica en relación con las copias, pues les otorgó el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas por la parte contra la cual se esgrimen, dándole al silencio de la parte contraria de la que las aportó un efecto de acuerdo tácito sobre la autenticidad de las copias, con las excepciones del inciso segundo que se analizan a continuación. Es indiferente para esta disposición legal que el documento haya sido creado o suscrito por la parte contra la cual se esgrime en el proceso, basta con que ésta guarde silencio sobre el mismo para que se tome como auténtico.

Como consecuencia de lo expuesto, esta norma consagra una carga en cabeza de la parte contra la cual se esgrimen los documentos aportados en copia, es decir, la de estudiar su autenticidad con el fin de poder plantear la tacha de falsedad de

¹ ARBOLEDA PERDOMO Enrique José, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, Editorial Légis, pág 215 y 216.

aquellos que no corresponder con el original, indistintamente de la naturaleza de los mismo: de si son públicos o privado, o si emanan de las partes o de terceros. Nuevamente hay un cambio muy grande en el rol judicial del juez y de las partes, pues en el Código de Procedimiento Civil éstas deben demostrarle al juez la autenticidad de las copias, quien está obligado a realizar todas las diligencias para permitir esa autenticación, mientras que en el nuevo ordenamiento de lo contencioso administrativo las partes deben realizar la investigación correspondiente sobre la legitimidad de los documentos aportados en copia, pues les corresponde demostrar su eventual falsedad"

En igual sentido, se expuso en el seminario internacional realizado por el H. Consejo de Estado para la presentación de la Ley 1437 de 2.011 (C.P.A.C.A.) que reposa en las memorias² se expresó:

"La comisión discutió la conveniencia de consagrar la presunción legal del valor de las copias de los documentos aportados al proceso, cualquiera que se la forma de su reproducción, innovación que quedo incluida en el código en el artículo 215. (...)

...Este cambio previsto en el nuevo Código, que generaliza la tendencia jurisprudencial, es estructural, porque modifica para el contencioso administrativo la regla establecida en el artículo 254 del estatuto procesal civil para otorgar valor probatorio a las copias. ¿Qué es lo dice la norma? (Sic) Que cualquier clase de copia vale, incluyendo entonces las simples y las auténticas, y el que diga que no vale que lo demuestre, mediante el trámite de la tacha de falsedad previsto en el artículo 289 del C.P.C. Su fundamento, estriba en la aplicación de los principios de buena fe en la aportación de las pruebas (83 C.P.); y de prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.), en el entendido de que fue el fin de las normas procesales consistentes en la realización de los derechos reconocidos en la ley."

La jurisprudencia de las altas cortes también se ha manifestado frente a este punto como es el Consejo de Estado, Sección Tercera, en la sentencia del 7 de marzo de 2011, exp. 20171, M.P. Enrique Gil Botero y reiterado en la sentencia del 25 de julio de 2.011, exp. 20545., M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa, ha expresado:

"Lo primero que advierte la Sala es que el proceso penal fue aportado en copia simple por la parte actora desde la presentación de la demanda, circunstancia que, prima facie, haria invalorable los medios de convicción que allí reposan. No obstante, de conformidad con los lineamientos jurisprudenciales recientes, se

² CONSEJO DE ESTADO, MEMORIAS, Seminario Internacional de Presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2.011, Capítulo del Régimen Probatorio, por Álvaro Namén Vargas, Magistrado Auxiliar de la Sección Tercer del Consejo de Estado, Secretario Técnico de la comisión de la Reforma, pág. 422 y 423

reconocerá valor probatorio a la prueba documental que si bien se encuentra en fotocopia, ha obrado en el proceso desde el mismo instante de presentación del libelo demandatorio y que, por consiguiente, ha surtido el principio de contradicción.

"En efecto, los lineamientos procesales modernos tienden a valorar la conducta de las sujetos procesales en aras de ponderar su actitud y, de manera especial, la buena fe y lealtad con que se obra a lo largo de las diferentes etapas que integran el procedimiento judicial.

"En el caso sub examine, por ejemplo, las partes demandadas podieron controvertir y tachar la prueba documental que fue acompañada con la demanda y, especialmente, la copia simple del proceso penal que se entregó como anexo de la misma, circunstancia que no acaeció, tanto así que los motivos de inconformidad y que motivaron la apelación de la providencia de primera instancia por parte de las demandadas no se relacionan con el grado de validez de las pruebas que integran el plenario sino con aspectos sustanciales de fondo que tienen que ver con la imputación del daño y con la forma de establecer la eventual participación en la producción del mismo.

"Por lo tanto, la Sala en aras de respetar el principio constitucional de buena fe, así como el deber de lealtad procesal reconocerá valor probatorio a la prueba documental que ha obrado a lo largo del proceso y que, surtidas las etapas de contradicción, no fue cuestionada en su veracidad por las entidades demandadas.

"El anterior paradigma fue recogido de manera reciente en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —que entra a regir el 2 de julio de 2012— en el artículo 215 determina que se presumirá, salvo prueba en contrario, que las copias tienen el mismo valor del original cuando no hayan sido tachadas de falsas; entonces, si bien la mencionada disposición no se aplica al caso concreto, lo cierto es que con la anterior o la nueva regulación, no es posible que el juez desconozca el principio de buena fe y la regla de lealtad que se desprende del mismo, máxime si, se insiste, las partes no han cuestionado la veracidad y autenticidad de los documentos que fueron allegados al proceso" (negrillas y subrayado fuera del texto)

En cuanto al principio de buena fe la H. Corte Constitucional ha expresado:

"La buena fe ha pasado de ser un principio general del derecho para convertirse en un postulado constitucional (C.P. art. 83). Este trascendental principio exige de los particulares y de las autoridades ceñirse en sus actuaciones a una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta ("vir bonus")...La administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción (...) El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el "venire contra factum proprium", según el cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares. La revocatoria directa que se manifiesta en la suspensión o modificación de un acto administrativo constitutivo de situaciones jurídicas subjetivas, puede hacer patente una contradicción con el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, si la poster or decisión de la autoridad es contradictoria, irrazonable, desproporcionada y extemporánea o está basada en razones similares". En el caso en estudio, encuentra la Corte que el Municipio de Popayán al haber originalmente otorqado la Licencia de funcionamiento del Billar al tutelante y luego proceder a revocar tal licencia, actúo la administración de mala fe, pues incurrió en el "venire contra factum proprium", de modo que se vulneraron los derechos del ciudadano y se birló su confianza y la buena fe puesta en el Estado"³, (Subrayado fuera de texto)

En este orden de ideas y de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina citada las normas deben ser atemperadas a los principios constitucionales, en el caso en concreto, presumir al buena fe y permitir un acceso a la administración de justicia, darle prevalencia al derecho sustancial sobre la forma, evitar el excesivo rigor o ritual manifiesto para el derecho material prime y permita ser reconocido por la verdad objetiva y real y no la verdad procesal. Se hace necesario traer a colación la sentencia T-1306 de 2001. En esa oportunidad la Corte Constitucional precisó:

"[L]os jueces deben ser conscientes de la trascendent. Importancia que tiene el derecho procesal en cuanto a medio garantizador de los derechos materiales dentro del marco de un debido proceso. En consecuencia, el actuar general debe ser guiado por la coexistencia de estas manifestaciones normativas permitiendo que en un marco jurídico preestablecido se solucionen los conflictos de índole material.

Sin embargo, si el derecho procesal se torna en obstáculo para la efectiva realización de un derecho sustancial reconocido expresamente por el juez, mal

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sentencia T-475/92, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

haría éste en darle prevalencia a las formas haciendo nugatorio un derecho del cual es titular quien acude a la administración de justicia y desnaturalizando a su vez las normas procesales cuya clara finalidad es ser medio para la efectiva realización del derecho material (art. 228).

De lo contrario se estaría incurriendo en una via de hecho por exceso ritual manifiesto que es aquel que se deriva de un fallo en el cual haya una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales convirtiéndose así en una inaplicación de la justicia material." (Negrillas fuera de texto original).

El Ejecutivo ha hecho avances en la lucha por mejorar las condiciones del servicio público y amparo de la buena fe de los administrados al expedir el cienominado Estatuto Antitrámites, Decreto número 0019 de 10 de enero 2012 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública". Artículo 36. Presunción de validez de firmas. El artículo 24 de la Ley 962 de 2005, quedará así: "Artículo 24. Presunción de validez de firmas. Las firmas de particulares impuestas en documentos privados, que deban obrar en trámites ante autoridades públicas no requerirán de autenticación. Dichas firmas se presumirán que son de la persona respecto de la cual se afirma corresponden. Tal presunción se desestimará si la persona de la cual se dice pertenece la firma, la tacha de falsa, o si mediante métodos tecnológicos debidamente probados se determina la falsedad de la misma..."

Desde el punto de vista jurídico, no es de recibo que se expidan normas que atentan contra los principios de la función pública de moralidad, eficacia, economía celeridad administrativa y al mismo tiempo la negación de derechos, al aumentar la tramitomanía, la denegación de justicia por falta de sellos de autenticidad, a situaciones que impiden la celeridad de los procesos y donde existan fallos que la verdad real dista de la verdad procesal por el excesivo apego a las formalidades, hechos que son incompresibles para el ciudadano que carece de formación jurídica, que en palabras de la H. Corte Constitucional ha denominado exceso ritual manifiesto que se traduce en una denegación evidente de justicia y para tal situación se acude a argumentos y hechos tratados por este Honorable Tribunal Constitucional en el cual se negaron las pretensiones al reclamante de justicia por parte de un juzgado y confirmado tal fallo por el tribunal administrativo, bajo el argumento que se allegó los registros civiles de nacimiento en copia simple y en consideración de los Despachos no demostraron la legitimación por activa, pues dichos documentos no cumplían con lo establecido en el artículo 254 del C.P.C. y que finalmente a través de tutela se concedió el amparo al derecho de acceso a la administración de justicia, al derecho sustantivo prima sobre el adjetivo⁴, y el derecho a una tutela judicial efectiva.

CORTE CONSTITUCIONAL, Sentenda T-386 de 2.010.

Aun cuando el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá, encontró que las pruebas aportadas por la accionada no satisfacían formalmente la acreditación de la legitimación, al consistir en fotocopias simples que se alejaban de los presupuestos artículo 254 del Código contemplados el de Procedimiento situación "suficiente" para desestimar sus pretensiones, advierte esta corporación que la decisión tomada obedeció propiamente al entendimiento de"ausencia" de prueba de parentesco entre ella, su hijo y el causante Mauricio Armando Ramírez Palacios, bajo el rigor de la norma citada. Además recabó el juzgador en la carga de la prueba, conforme a la preceptiva 177, ibídem, no obstante que la documentación allegada cumplia esta exigencia para la correspondiente apreciación y ponderada valoración.

La decisión tomada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en segunda instancia, al confirmar el fallo del a-quo, puso en evidencia el mantenimiento del ritual procesal que describen las disposiciones mencionadas y, bajo este mismo sentido, los límites que los jueces tienen alrededor de la prueba oficiosa y de la ordenación de pruebas por mandato de los artículos 169 y 214 del Código Contencioso Administrativo.

...A pesar de que durante el proceso la parte actora allegó en varias oportunidades los registros civiles y, de manera extemporánea, aportó fotocopias auténticas de éstos con los alegatos de conclusión en instancia de alzada, el despacho respectivo no adelantó ningún tipo de comparación o evaluación sobre la realidad documental existente en el expediente, que ponía de manifiesto elementos definitorios de la verdad requerida, de aquello que se estimó formalmente insuficiente, por lo que la sentencia así proferida se tradujo en una vulneración a los derechos constitucionales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia de la peticionaria, y en un desconocimiento de la obligación de dar prevalencia al derecho sustancial con el fin de evitar fallos inicuos.

Considera esta corporación que el tribunal contencioso administrativo no dio cabal cumplimiento al artículo 37 del Código de Procedimiento Civil, según el cual, es deber del juez "emplear los poderes que este código le concede en materia de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias", y se abstuvo de aplicar la amplia facultad oficiosa en materia probatoria que contempla la preceptiva 169 del Código Contencioso Administrativo: "En cualquiera de las instancias el ponente podrá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para el esclarecimiento de la verdad." Sin duda, la actuación desplegada estuvo marcada por un exceso ritual manifiesto, al mostrarse indiferente al derecho sustancial.

Eventos similares han llevado a la Corte Constitucional a pronunciarse sobre el apego excesivo a las formas procesales (véase numeral 4 del acápite II de esta providencia), y a la producción de fallos opuestos, sea en forma manifiesta o de

manera implicita, al deber de resolver de fondo las controversias planteadas, lo que desencadena una denegación de justicia que impide la vigencia y la prevalencia del derecho material.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, bajo el manto de una sentencia definitoria pero ratificadora de la denegación decretada por el Juzgado 34 Administrativo de Bogotá a raíz de la supuesta ilegitimidad para actuar de parte de la demandante, confirmó el desinterés por acercarse al derecho material y a la verdad real, teniendo a su disposición amplias y eficaces herramientas para garantizar el acceso a la justicia.

Ese pronunciamiento constituye vía de hecho al contrariar lo dispuesto en el artículo 228 superior, que instituye al máximo nivel la prevalencia del derecho sustancial y exige al juzgador la adopción de las medidas conducentes y necesarias para arribar a una justa decisión de fondo. (negrillas y subrayado fuera del texto)

No es admisible que dentro de un Estado Social y Democrático de Derecho que tiene como principio la efectividad de los derechos fundamentales, permita que una norma derogue sin ningún fundamento jurídico otra disposición de igual rango, como ocurre con el articulo 626 de la Ley 1.564 de 2.012, la cual invalidó los favorables postulados constitucionales y de eficacia directa en pro de la sociedad establecidos en el articulo 215 del C.P.A.C.A., lastimosamente esta situación conlleva a continuar con prácticas retardatarias y contrarias al derecho moderno por parte de las entidades públicas y que aquellas prejuzguen al ciudadano de no obrar ajustados a una conciencia recta, lealtad y sincera en la realización de todas y cada una sus las actuaciones y negándole sus derechos.

Por las razones anteriormente expuestas, se acude a la petición de declarar inconstitucional el articulado de la Ley objeto de esta demanda porque deroga una norma que impide el progreso en el desarrollo legislativo garante del principio de buena fe constitucional, del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre la forma, el de acceso a la administración de justicia y el de congruencia legislativa, pues tal parece sobre el artículo atacado de inexiquibilidad, no hizo ni el más mínimo raciocinio ni estudio con las demás normas que componen el cuerpo de la Ley 1.564 de 2012, específicamente la clara contradicción con el artículo 246 que reza "Las copias tendrán el mismo valor probatorio del original, salvo cuando por disposición legal sea necesaria la presentación del original o de una determinada copia". Al parecer existió un error de técnica legislativa como quiera que no reposa en los anales del Congreso ninguna discusión sobre la derogación del artículo 215 C.P.A.C.A., que como se dijo anteriormente, consagraba el valor probatorio de las copias simples como lo hace el 246 del C.G.P.

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

El artículo 241 de la Constitución Política de 1991 establece que a la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Por tanto, en aras de dar cumplimiento de dicha norma. Debe cumplir la función de "Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios procediendo en su formación". El artículo 4º determina: "La constitución es norma de norma. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la Ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". El artículo 242 establece que cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas, es decir otorga el derecho de acción para esta clase de procesos. El Decreto Legislativo 2067 de 1991 señala los aspectos procesales de los procesos y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional. De acuerdo con lo anterior, son Ustedes, competentes para conocer y fallar sobre el presente asunto.

NOTIFICACIONES

Protegido por Habeas Data

De los señores Magistrados, respetuosamente,

Protegido por Habeas Data