

C-248-13

Sentencia C-248/13

(Bogotá DC, abril 24 de 2013)

RECURSOS CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS-Contenido

RESTRICCIÓN DEL RECURSO DE APELACION CONTRA DECISIONES PROFERIDAS POR REPRESENTANTES LEGALES Y JEFES SUPERIORES DE ENTIDADES Y ORGANISMOS DEL NIVEL TERRITORIAL-No vulnera el debido proceso administrativo/IMPROCEDENCIA DEL RECURSO DE APELACION CONTRA DECISIONES DE LAS MAXIMAS AUTORIDADES DEL NIVEL TERRITORIAL-Justificación

La Corte considera relevante resaltar que la improcedencia del recurso de apelación contra las decisiones de las máximas autoridades del nivel territorial, es una consecuencia de la inexistencia de un superior jerárquico ante quien pueda surtirse el mismo, que surge de la autonomía que la Constitución le asigna a los entes territoriales (CP, 287). También encuentra la Corte importante anotar, que los actos administrativos que sean proferidos por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial, pueden ser controvertidos judicialmente, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las acciones previstas para el efecto, por el Código Contencioso Administrativo. Además de lo anterior, no encuentra la Corte que la disposición acusada infrinja alguna de las demás garantías referidas al debido proceso en materia administrativa, al no afectar los derechos de los administrados a conocer el inicio de la actuación, a ser oído durante su trámite, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen, a que las actuaciones se realicen por autoridad competente y de acuerdo a las formas propias de cada juicio previamente definidas por el legislador y a que no se presenten dilaciones injustificadas. En suma, el Legislador al restringir el recurso de apelación frente a las decisiones de las máximas autoridades del nivel territorial, lo hizo en ejercicio de su amplia libertad de configuración legislativa en la expedición de los códigos de las diversas ramas del derecho que le otorga el artículo 150.2 CP, y en su ejercicio no transgredió el derecho al debido proceso, en tanto previó otros medios para garantizar el derecho de los administrados a controvertir las decisiones de la administración.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-  
Alcance/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Competencia

LEGISLADOR-Amplio margen de configuración para establecer procedimientos

CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA DEL CONGRESO EN MATERIA PROCESAL-Facultades

Con fundamento en la cláusula general de competencia del Congreso de la República para la expedición de las leyes, tiene facultad para: i) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir; ii) definir las competencias cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado; iii) Regular los medios de prueba, elemento consustancial al debido proceso y al derecho de defensa; iv) definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes, y v) definir los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Límites/LIMITES AL  
PODER DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Criterios

La libertad de configuración legislativa del Congreso de la República no es absoluta, ni arbitraria, sino que en su ejercicio, para elegir, concebir y desarrollar la ley con la que regula los distintos procesos debe someterse a los límites que impone la Carta. Para los efectos de garantizar el respeto a tales límites, la jurisprudencia ha decantado una serie de criterios, entre los que se encuentran: “i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos que en el caso procesal (...) puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.); iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.)”.

DOBLE INSTANCIA-Jurisprudencia constitucional

## EXCEPCIONES A LA DOBLE INSTANCIA-Criterios jurisprudenciales

Respecto de las excepciones que pueda establecer la legislación, subrayó la Corte que éstas debían realizarse en forma que respete los derechos constitucionales fundamentales y, en general, el contenido axiológico de la Constitución y que para la adopción de tratos diferenciados el Legislador cuente con fundamentos de hecho y de derecho que los justifique, por su finalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. Sobre esta línea argumentativa, dijo la Corte Constitucional, “La doble instancia constituye un instrumento de irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos. Cuando ello ocurra, bien puede erigir el Legislador dichos eventos en excepciones a su existencia. Así, pues, la consagración de excepciones por parte del Legislador al principio de la doble instancia no es una patente de corzo que el Constituyente le hubiese conferido. Se trata de una autorización constitucional para ser cumplida sin violar el resto del ordenamiento constitucional, particularmente los derechos humanos.”

## PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Reglas jurisprudenciales

Con referencia al sentido y alcance de la doble instancia en el ordenamiento jurídico colombiano, la Sentencia C- 213 de 2007, extrajo las siguientes reglas jurisprudenciales: “(i) La doble instancia fue elevada a canon constitucional pero no tiene carácter absoluto. (ii) Cierto es que la Constitución no prevé la doble instancia de modo general y abstracto como principio del debido proceso. No obstante, la posibilidad de apelar las sentencias condenatorias forma parte de la garantía básica del debido proceso. (iii) Las sentencias emitidas en sede de tutela siempre pueden ser apeladas. (iv) La Constitución le confiere a la ley un marco de configuración para sentar excepciones a la doble instancia. Estas excepciones deben trazarse de forma tal que se respete el contenido axiológico de la Constitución y, en especial, los derechos constitucionales fundamentales (principalmente el derecho de defensa y la garantía del debido proceso). Las excepciones han de observar de manera estricta el principio de igualdad y no pueden ser injustificadas, desproporcionadas o arbitrarias. (v) El sentido y razón de ser de la doble instancia no se vincula tanto con la mera existencia en el plano institucional y funcional de una jerarquía vertical de revisión ni

tampoco se relaciona en exclusiva con la simple gradación jerarquizada de instancias que permitan recurrir, impugnar, controvertir. La doble instancia no es un fin en sí misma sino un instrumento para garantizar los fines supremos a los que está vinculada la actividad estatal y se dirige a asegurar la existencia de una justicia acertada, recta y justa, en condiciones de igualdad. (vi) En el terreno del derecho disciplinario sancionador es factible una aplicación más flexible de la doble instancia siempre y cuando no se prive al disciplinado del derecho a apelar y toda vez que se le garanticen sus derechos constitucionales fundamentales. En el campo del derecho disciplinario sancionador, sólo se admite excepcionar la aplicación de la doble instancia cuando se utiliza para el efecto un criterio objetivo y razonable que no resulte discriminatorio o arbitrario. Por lo general, únicamente cuando se trata de faltas leves para las cuales se han previsto sanciones menores y sólo con el fin de cumplir con otras metas propias de la administración de justicia como lo son el principio de economía procesal, de celeridad, de eficiencia y de efectividad. (vii) Los procesos de única instancia constituyen una excepción a la aplicación de la doble instancia pero su existencia debe estar justificada desde el punto de vista constitucional. De otra manera, se convertiría la regla (doble instancia) en excepción (única instancia)".

DEBIDO PROCESO-Contenido y alcance

DEBIDO PROCESO-Definición

La jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso "como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia.

DEBIDO PROCESO EN MATERIA PENAL-Garantías especiales

En materia penal, la Carta Política prescribe claramente unas garantías especiales, como: i) la aplicación preferente de la ley mas permisiva o favorable aun cuando sea posterior; ii) la presunción de inocencia mientras no se le haya declarado judicialmente culpable; iii) el derecho a la defensa y a la asistencia de abogado para las etapas de investigación y juicio; iv) un debido proceso público sin dilaciones; v) a la presentación de pruebas y a la controversia de las que se alleguen en su contra; vi) a impugnar la sentencia condenatoria y

vi) a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

#### DEBIDO PROCESO-Elementos integradores

Como elementos integradores del debido proceso, esta Corporación ha resaltado los siguientes: a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario.

#### DEBIDO PROCESO EN MATERIA ADMINISTRATIVA-Contenido y alcance/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Fundamental

De acuerdo a lo preceptuado por el artículo 29 constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que: “no es que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio; en verdad, lo que se propone el Constituyente es que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas”. La extensión del derecho constitucional fundamental al debido proceso, a las actuaciones administrativas, busca garantizar la correcta producción de los actos administrativos, razón por la cual comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”

#### DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas

La Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído

durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.

#### LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN LA EXPEDICION DE CODIGOS-Competencias asignadas por el Constituyente

Dentro de las competencias asignadas por el Constituyente al Legislador (CP, 150.2) se encuentra la facultad de expedir los códigos de las diversas ramas del derecho y de definir los procedimientos que incluyan la determinación de: i) las etapas de los diferentes procesos, los términos y las formalidades que deben cumplirse; ii) las competencias entre los distintos entes u órganos del Estado; iii) los medios de prueba; iv) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, así como los poderes y deberes del juez y v) los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. En ejercicio de dicha facultad, corresponde al legislador la determinación de los recursos que tienen cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar con todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales estos pueden ser interpuestos, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos que deben acreditarse para su ejercicio, competencia que contempla la potestad de definir recursos distintos a la apelación y por razones de conveniencia o economía procesal consagrar un recurso con relación a ciertas actuaciones y excluir el mismo de otras.

#### LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA ADMINISTRATIVA-No es absoluta/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA ADMINISTRATIVA-Límites

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA PROCESAL-Se encuentra limitada a los postulados constitucionales y derechos fundamentales

Referencia: expediente D-9285

Actores: Paula Andrea Legarda Romero y Miguel Ángel Ruíz Salamanca.

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3 del numeral 2 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

## I. ANTECEDENTES.

### 1. Texto normativo demandado.

Los ciudadanos Paula Andrea Legarda Romero y Miguel Ángel Ruíz Salamanca, demandaron la inconstitucionalidad del artículo 74 (parcial) de la ley 1437 de 2011. El texto demandado -con subraya- es el siguiente:

“LEY 1437 DE 2011[1]

(...)

ARTÍCULO 74. RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS. Por regla general, contra los actos definitivos procederán los siguientes recursos:

1. El de reposición, ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque.
2. El de apelación, para (sic) ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito.

No habrá apelación de las decisiones de los Ministros, Directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos.

Tampoco serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y

jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.

3. El de queja, cuando se rechace el de apelación.

El recurso de queja es facultativo y podrá interponerse directamente ante el superior del funcionario que dictó la decisión, mediante escrito al que deberá acompañarse copia de la providencia que haya negado el recurso.

De este recurso se podrá hacer uso dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la decisión.

Recibido el escrito, el superior ordenará inmediatamente la remisión del expediente, y decidirá lo que sea del caso. (texto demandado en subrayas)

2. Demanda: pretensión y fundamentos.

2.1. Pretensión.

2.1.1. Los actores solicitan se declare la inexecutable del aparte acusado del artículo 74 de la ley 1437 de 2011, por resultar violatorio de los artículos 29, 121, 296 y 305 numeral 10 de la Constitución Política.

2.2. Fundamento de los cargos.

2.2.1. Por la vulneración del artículo 29 de la Carta Política.

La disposición acusada al disponer que las decisiones de los representantes legales y autoridades superiores de las entidades territoriales no sean susceptibles del recurso de apelación, vulnera el artículo 29 de la Constitución política.

Manifiestan que se vulnera el principio del debido proceso administrativo y el derecho de defensa de las personas frente a los actos administrativos que los afectan "...cuando el inciso en mención niega la procedencia del recurso de apelación frente a las decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades territoriales, cuando en función de sus atribuciones profieran un acto administrativo de carácter particular, se le impide al administrado perjudicado con la decisión, objetar dicho acto."(subraya fuera del original)

En la falta de posibilidad de impugnar ante otras autoridades administrativas las decisiones de los jefes de la administración territorial, se concreta la violación del artículo 29 de la Constitución.

#### 2.2.2. Por la vulneración del artículo 121 de la Carta Política.

Para soportar su afirmación, los actores citan la sentencia T-1341/01, que dice: "(...) El debido proceso es exigente en materia de legalidad, ya que no solamente pretende que el servidor público cumpla las funciones asignadas, sino además que lo haga en la forma como lo determina el ordenamiento jurídico (...)". Y la sentencia T- 020/98 que expresó: "la Corte, en numerosas sentencias, ha explicado el alcance de este principio, especialmente cuando se refiere al debido proceso administrativo, ha señalado que excluir al administrado del conocimiento previo de la sanción a aplicar y negar, por ende, la posibilidad de controvertirla antes de su imposición, vulnera el derecho fundamental al debido proceso, pues puede convertirse en un acto arbitrario, contrario al Estado de Derecho."

#### 2.2.3. Por la vulneración del artículo 296 de la Carta Política.

Los actores consideran que el aparte acusado del artículo 74 de la ley 1437/11, vulnera el artículo 296 de la Constitución Política que establece en materia de orden público, un orden jerarquizado en las ordenes y actos que emitan el Presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes, lo que en criterio de los demandantes, faculta al gobernador para impugnar los actos administrativos que versen sobre este tema específico.

Al negarse la apelación de los distintos funcionarios municipales y departamentales por sus respectivos, se desconoce tal orden jerárquico constitucionalmente dispuesto.

#### 2.2.4. Por la vulneración del artículo 305, numeral 10 de la Carta Política.

Se presentan apartes de los antecedentes legislativos, relativos a los recursos ante la administración, como uno de los objetivos de la modernización del código y de las estrategias para evitar la congestión de la jurisdicción, para concluir que "si bien es cierto, la introducción del inciso 3º. del numeral 2º. del artículo 74 de la ley 1437 de 2012 busca limitar la procedencia del recurso de apelación sobre aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos de nivel territorial,

dicha limitación, no puede ir en contra de las disposiciones constitucionales y desconocer los alcances que la Corte Constitucional le da a las mismas, como es el caso del artículo 305-10, a través de sus sentencia de constitucionalidad C-643 de 1999.// Recuérdese que las sentencias de constitucionalidad de esta Corporación hacen transito a cosa juzgada constitucional. (artículo 243 C.P.)”. Específicamente, se refieren a la posibilidad que tienen los gobernadores de revisar los actos de las autoridades municipales por inconstitucionalidad o ilegalidad y remitirlos a los tribunales administrativos competentes para que decidan sobre su validez; disposición contra cuyo sentido y alcance se presenta la disposición demandada.

### 3. Intervenciones oficiales y ciudadanas.

#### 3.1. Por la vulneración del artículo 29 de la Carta Política.

Para el Ministerio la estructuración que los actores hacen de la presunta vulneración de las disposiciones constitucionales, es subjetiva, en razón de que se funda en un alcance que la norma no tiene, como es que no son apelables ante el gobernador los actos del alcalde, lo que en ningún momento se expresa en la norma que se limita a contemplar una regla general acorde con el principio general de autonomía de las entidades territoriales. Por lo expuesto la acusación no recae sobre el contenido de la disposición demandada, sino sobre una proposición jurídica inferida y deducida por el demandante, a partir de una interpretación equivocada de la norma acusada, por lo que considera que la Corte debe declararse inhibida.

#### 3.1.2. Escuela Superior de Administración pública ESAP: exequibilidad.

No vulnera el debido proceso la limitación del recurso de apelación en el caso bajo examen, en la medida que el principio de la doble instancia no es absoluto, pudiendo ser restringida por el legislador siempre que se respeten los criterios de razonabilidad y proporcionalidad frente a las consecuencias impuestas a través de la providencia que podría ser objeto del recurso, los cuales se cumplen.

#### 3.1.3. Universidad de la Sabana: exequibilidad.

Debe declararse inexecutable por cuanto excluye al administrado del conocimiento previo de

la sanción a aplicar, negándole la posibilidad de controvertir lo decidido al no dejar que sean apeladas violándose el principio de la doble instancia.

#### 3.1.4. Universidad Sergio Arboleda: inhibición.

Por corresponder al mismo contenido el inciso 3 del literal 2 del artículo 74 de la ley 1437 de 2011, al contenido del artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, Decreto 01 de 1984, opera la figura de cosa juzgada material[2] y debe la Corte declararse inhibida.

#### 3.1.5. Universidad Nacional de Colombia: exequibilidad.

No se vulnera el debido proceso en tanto los actos que de dichas autoridades emanen, no están libres de control, en la medida que contra ellos procede el recurso de reposición (como lo establece la propia norma acusada) y adicionalmente queda expedito el camino para acudir a la vía contencioso administrativa, motivo por el cual no es de recibo sostener que la imposibilidad de interponer el recurso mencionado, vulnera el debido proceso.

#### 3.1.6. Universidad Externado de Colombia: inhibición o exequibilidad.

Considera que los cargos de la demanda son genéricos, vagos, imprecisos e insuficientes, lo que conllevaría a un fallo inhibitorio, sin embargo, dada la admisión de la demanda, apoya la exequibilidad de la disposición acusada, en los siguientes términos. Compete al legislador determinar en cada caso, por razones de interés general, por la necesidad o no del cumplimiento inmediato de la respectiva decisión, la definición de la procedencia o no de los recursos gubernativos, resultando cualquier hipótesis ajustada a la Constitución. En este sentido, se estableció que dada la inexistencia de un superior jerárquico y funcional de los representantes y jefes superiores de las entidades y organismos territoriales, sus decisiones no son apelables, solución que en idénticas condiciones se hubiera dado si la norma no se hubiera incluido de manera expresa.

### 3.2. Por la vulneración del artículo 121 de la Carta Política.

#### 3.1.1. Ministerio de Justicia y del Derecho: inhibición.

Para el Ministerio la estructuración que los actores hacen de la presunta vulneración de las disposiciones constitucionales, es subjetiva, en razón de que se funda en un alcance que la

norma no tiene, como es que no son apelables ante el gobernador los actos del alcalde, lo que en ningún momento se expresa en la norma que se limita a contemplar una regla general acorde con el principio general de autonomía de las entidades territoriales, motivo por el cual, la Corte debe declararse inhibida.

### 3.2.1. Escuela Superior de Administración pública ESAP: inhibición, exequibilidad.

De lo afirmado por los actores no se deduce claramente la razón por la cual se vulnera el principio de legalidad, al limitar el recurso de apelación contra los actos administrativos expedidos por los jefes o representantes legales de las entidades territoriales, pues dichas autoridades estarían actuando en ejercicio de las funciones otorgadas por la Constitución y por cuanto no se impide a los afectados controvertir dichos actos, al contar con el recurso de reposición y con la acción de nulidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

### 3.2.2. Universidad Sergio Arboleda: exequibilidad.

No vulnera el debido proceso ni el principio de legalidad, en la medida que este se traduce en la obligatoriedad y estricta sujeción a las competencias legales y la norma bajo examen no vulnera el citado principio pues se limita a señalar que funcionarios no tienen superior jerárquico a nivel nacional y territorial y por lo tanto, contra sus decisiones no procede recurso alguno.

### 3.1.6. Universidad Externado de Colombia: Inhibición.

Considera que el cargo es genérico, vago, impreciso e insuficiente, por lo que debe la Corte inhibirse.

## 3.3. Por la vulneración del artículo 296 de la Carta Política.

### 3.1.1. Ministerio de Justicia y del Derecho: inhibición.

Para el Ministerio la estructuración que los actores hacen de la presunta vulneración de las disposiciones constitucionales, es subjetiva al no recaer sobre el contenido de la disposición demandada, sino sobre una proposición jurídica inferida y deducida por el demandante, a partir de una interpretación errada de la norma acusada, por lo que considera que la Corte

debe declararse inhibida.

### 3.3.1. Escuela Superior de Administración pública ESAP: inhibición.

El hecho de que en materia de orden público, las ordenes del Presidente de la República se aplican de manera inmediata y de preferencia frente a las de los gobernadores y alcaldes y las de los gobernadores de preferencia sobre los de los alcaldes, lo que no significa que en alguna disposición constitucional se establezca que frente a los actos administrativos de los gobernadores y alcaldes proceda el recurso de apelación. Por otra parte, el legislador dentro del margen de configuración, cuenta con la facultad de decidir no autorizar el recurso de apelación, sin que ello implique una vulneración de la Constitución.

### 3.3.2. Universidad Sergio Arboleda: exequibilidad.

La estructura jerárquica prevista en materia de conservación o restablecimiento del orden público no resulta vulnerada por el alcance de la norma acusada, en la medida que según lo prevé la norma, su aplicación es de carácter supletorio respecto de normas esenciales.

### 3.3.3. Universidad Nacional de Colombia: exequibilidad.

Debe declararse exequible, bajo el entendido de que en los casos en que el alcalde obra como agente del gobernador o del Presidente de la República, mas exactamente cuando el asunto de que se trata es de orden público, en razón de que en dicha materia prevalecen tanto para el gobernador como para el alcalde, las instrucciones que al efecto impartan el Presidente y el Gobernador, respectivamente, debe considerarse que en dichos eventos, al romperse la regla de la inexistencia de superior administrativo o funcional, sí procede el recurso de apelación.

### 3.1.6. Universidad Externado de Colombia: Inhibición.

Considera que los cargos de la demanda son genéricos, vagos, imprecisos e insuficientes, debiéndose producir un fallo inhibitorio.

## 3.4. Por la vulneración del artículo 305, numeral 10 de la Carta Política.

### 3.1.1. Ministerio de Justicia y del Derecho: inhibición.

Para el Ministerio la estructuración que los actores hacen de la presunta vulneración de las disposiciones constitucionales, es subjetiva, en razón de que se funda en un alcance que la norma no tiene, por lo que considera que la Corte debe declararse inhibida.

#### 3.4.1. Escuela Superior de Administración pública ESAP: exequibilidad.

El sistema de control establecido en la Carta Política para los actos de los concejos y alcaldes por parte del gobernador, es mixto, en la medida que reviste un estudio administrativo y otro judicial. En esta medida, la norma acusada no vulnera dicho control, pues admitirlo sería desconocerlo, ya que no sería necesario acudir al tribunal Administrativo para controlar la legalidad de los actos. En este sentido, la norma acusado no solo no viola el artículo 3105.10 Superior, sino que lo garantiza.

#### 3.4.2. Universidad Sergio Arboleda: exequibilidad.

#### 3.4.3. Universidad Nacional de Colombia: exequibilidad.

El texto del artículo acusado no es otra cosa que la reiteración de lo que el antiguo código Contencioso Administrativo establecía, respecto de la procedencia del recurso de apelación ante el superior jerárquico y la improcedencia, cuando los actos emanen de autoridades que carezcan del mismo. La nueva constitución trajo la modificación de la estructura político administrativa del Estado colombiano, no solo respecto al cambio en la forma de la administración del Estado, sino que estableció unas nuevas reglas de juego, la principal de las cuales es sin lugar a dudas el concepto de autonomía en el manejo y orientación de los entes territoriales. Esta nueva visión conlleva al desaparecimiento de los superiores jerárquicos de los mandatarios locales y seccionales, con lo que la posibilidad de que se conceda el recurso de apelación a los actos que de ellos emanan queda absolutamente negada por sustracción de materia, en la medida que no existe un funcionario de superior jerarquía con capacidad y competencia para revisar las actuaciones de dichos mandatarios.

#### 3.4.4. Universidad Externado de Colombia: inhibición.

Considera que el cargo es genérico, vago, impreciso e insuficiente, por lo que debe la Corte inhibirse.

#### 4. Concepto del Procurador General de la Nación[3]: exequibilidad.

La Constitución Política reconoce un amplio margen de configuración al legislador para regular las formas propias de cada proceso, sea este administrativo o judicial y para este fin, cuenta con competencia para expedir leyes, interpretarlas, reformarlas y derogarlas, así como para emitir los códigos y modificarlos, siempre que obre conforme a los parámetros que le imponen los principios y derechos reconocidos por la Carta.

La expresión acusada regula los recursos que proceden contra los actos administrativos dentro del proceso administrativo y al referirse al recurso de apelación acorde con el principio de que estos son decididos por el superior jerárquico o funcional, prevé que dado que los representantes legales, jefes superiores de las entidades y organismos territoriales no tienen superiores jerárquicos, sus actos no son susceptibles del recurso de apelación. Lo anterior reforzado por el principio constitucional de autonomía territorial.

Si bien el Presidente de la República no es un superior jerárquico o funcional, la carta determina que en materia de orden público, sus decisiones vinculan a las autoridades territoriales, en los términos del artículo 296 Superior, lo que no afecta por una parte la autonomía territorial, sino que es una expresión directa de la competencia del presidente de la República contenida en el artículo 189.4.

Frente al gobernador del departamento, que puede ejercer un control gubernativo sobre los actos de los concejos y los alcaldes, por medio de objeciones u observaciones, acorde con el artículo 305.10 Superior, este control no lo convierte per se en superior jerárquico o funcional de dichas autoridades. Tan es así, que el gobernador no puede revocar o modificar el acto administrativo sometido a su control,- lo que si puede hacer el superior jerárquico - pues se limita a revisarlo y en caso de encontrar que es contrario a la Constitución o la ley, enviarlo al tribunal competente para que defina su validez.

## II. CONSIDERACIONES.

### 1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, al estar dirigida contra una disposición legal, en virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral

4º de la Constitución Política.

## 2. Análisis de los cargos.

### 2.1. Vulneración de los artículos 121, 296 y 305.10 de la Constitución.

2.1.1. La Sala observa que el cargo planteado por los demandantes contra el inciso 3 del numeral 2 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, por la presunta vulneración del artículo 121 de la Carta Política, no reúne las condiciones de admisibilidad de las demandas establecidas en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación. La demanda no presentan un desarrollo argumentativo en el que indiquen los motivos por los cuales la disposición acusada contraviene la norma constitucional que prescribe que ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley. Por el contrario, tan solo enuncian que la disposición es consecuencia evidente del principio de legalidad.

2.1.2. En relación con el cargo formulado contra el aparte acusado de la norma por la vulneración del artículo 296 constitucional, no encuentra la Sala que la censura presentada reúna las condiciones que según el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación deben tener las demandas de inconstitucionalidad, como lo son entre otros, el señalamiento de las normas constitucionales infringidas y las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, que permitan realizar un juicio de fondo. Lo anterior por cuanto los demandantes al presentar su acusación, hacen una interpretación del artículo 296 de la Carta Política, asignándole un contenido del que carece, al afirmar que la disposición constitucional precitada “faculta al gobernador para impugnar los actos administrativos que versen sobre este tema específico.”, lo que conlleva a que no haya un señalamiento real e inequívoco de la norma constitucional presuntamente infringida, pues tal conclusión que no surge de la lectura de dicha norma y que por tanto conllevaría a examinar la disposición acusada con un postulado constitucional inexistente.

2.1.3. Indican los demandantes que el aparte acusado de la norma vulnera el artículo 305, numeral 10 de la Carta Política y para sustentarla hacen una presentación de la evolución histórica de la autonomía territorial en el siglo XX (Constitución Política de 1886, el A.L. de

1919, el A.L. de 1986, el Decreto 1333 de 1986) y un análisis del fundamento legal de la introducción del aparte acusado de la norma, en la que se menciona la modernización del código, la revitalización de los recursos como etapa previa al acceso a la jurisdicción y la cosa juzgada constitucional, sin presentarse ningún argumento que soporte la vulneración del artículo 305.10 superior, y que desvirtúe la Constitucionalidad de la disposición acusada.

2.1.4. En consecuencia, la Corte se abstendrá de pronunciarse en relación con estos cargos.

2.2. Por la vulneración del artículo 29 de la Constitución Política.

2.4.1. La acusación presentada por la presunta vulneración del artículo 29, de la Carta Política, se funda en que el numeral 2, inciso 3 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, al disponer que las decisiones de los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos territoriales no son apelables, vulnera el debido proceso de los administrados al privarlos de la posibilidad de impugnarlas, con lo que se limita su derecho de defensa y contradicción de tales actos que los afectan. Encuentra la Corte que los argumentos planteados en la demanda reúnen las condiciones mínimas establecidas en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación, en tanto permiten deducir el concepto de la violación y generan una duda en el juez constitucional que amerita su examen. Por lo expuesto, la Corte se pronunciará respecto de la presunta vulneración del artículo 29 constitucional.

3. Problemas jurídicos a resolver.

¿Vulnera el aparte de la disposición acusada, el debido proceso administrativo y, específicamente, el derecho de contradicción y defensa de las personas (CP, 29) frente a los actos de la administración territorial que los afectan, al establecer que no serán apelables las decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial?

4. Marco Normativo.

4.1. La Disposición acusada hace parte de la Ley 1437 de enero 18 de 2011, "Por la cual se

expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, expedido por el legislador en desarrollo de la facultad conferida por el artículo 150.2, que estipula que corresponde al Congreso de la República: “expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones”.

4.2. El código consta de dos partes: i) la Parte Primera contiene el “Procedimiento Administrativo” referido a las actuaciones y los procedimientos para la producción y controversia de los actos, y ii) la Segunda Parte, denominada “La organización de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y de sus funciones jurisdiccional y consultiva” que establece las disposiciones para controvertir jurídicamente las actuaciones administrativas ante los jueces y prever los mecanismos de consulta.

4.3. Dentro del Procedimiento Administrativo, se encuentran las disposiciones que regulan las actuaciones de los organismos y las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, entre las que están: i) las normas generales que establecen su finalidad, ámbito de aplicación, principios que lo rigen, así como los derechos, obligaciones y prohibiciones de las personas frente a las autoridades y de las autoridades frente a los ciudadanos; ii) las normas que regulan el derecho de petición ante las autoridades, las organizaciones y las instituciones privadas; iii) los preceptos sobre el procedimiento administrativo en general, que contempla los mecanismos de consulta previa, el procedimiento administrativo sancionatorio, la utilización de medios electrónicos, las publicaciones, comunicaciones, citaciones y notificaciones, los recursos, el silencio administrativo, la conclusión del procedimiento administrativo, la revocación directa de los actos administrativos y el cobro coactivo.

4.4. En la Parte Segunda, sobre el control jurisdiccional, se establece: i) la organización de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en sus funciones jurisdiccional y consultiva; ii) se establecen los medios de control jurisdiccional, que se identifican por pretensiones y no por acciones; iii) se distribuyen las competencias; iv) se señala el procedimiento ordinario ante lo Contencioso administrativo y los recursos.

4.5. El código en su Título III, capítulo VI, del procedimiento Administrativo, reguló lo referente a los recursos contra los actos administrativos, prescribiendo en su artículo 74, que por regla general, contra los actos administrativos definitivos - emitidos por la

autoridad administrativa – proceden los recursos de reposición, “ante quien expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque”, de apelación, “para ante el inmediato superior administrativo o funcional con el mismo propósito” y de queja, “cuando se rechace el de apelación”.

4.6. A la regla general sobre la procedencia del recurso de apelación, para ante el superior inmediato, se le establecieron dos excepciones: la primera de ellas, cuando se trate de “las decisiones de los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas ni de los directores u organismos superiores de los órganos constitucionales autónomos” y la segunda cuando se refiera a “decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial”, contra las cuales no habrá apelación. Disposición, esta última, sobre la que recae la censura de inconstitucionalidad de la presente demanda.

5. Cargo: violación del debido proceso (CP 29).

5.1. En concepto de inconstitucionalidad en la demanda

El inciso 3 del numeral 2 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, que señala que no serán apelables aquellas decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial, es objeto de reproche de inconstitucionalidad por la supuesta violación del debido proceso aplicable a las actuaciones administrativas, al negar la posibilidad de impugnarlas ante el superior de quien las profirió.

5.2. Libertad de configuración del legislador para definir los procesos y actuaciones administrativas.

5.2.1. Como quiera que en este proceso debe analizarse la constitucionalidad de una disposición de carácter procesal dentro de la actuación administrativa, corresponde a la Corte estudiar cuál es el alcance del poder de configuración normativa que posee el Legislador en esta materia y cuáles son los límites a los que está sujeto.

5.2.2. De acuerdo a lo previsto por el artículo 150-2 de la C.P., le corresponde al Congreso de la República “[e]xpedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus

disposiciones”, aspecto que ha sido estudiado por esta Corporación, en reiterada jurisprudencia[4]. Con base en esta competencia, el Legislador goza, por mandato constitucional, “de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial”[5] y a partir de ella, le corresponde “evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial”[6].

5.2.4. La jurisprudencia de esta Corporación ha sido uniforme en señalar que el Legislador tiene un amplio margen de libertad de configuración en la forma de establecer procedimientos[9], sin embargo, la Corte ha sido clara en señalar que si bien existe un amplio margen de libertad de configuración del legislador en lo relativo a la fijación del procedimiento, esta facultad debe ser ejercida con respeto a los principios y valores constitucionales y debe ser razonable y proporcional[10].

5.2.5. Con fundamento en la cláusula general de competencia del Congreso de la República para la expedición de las leyes, tiene facultad para: i) fijar las etapas de los diferentes procesos y establecer los términos y las formalidades que deben cumplir[11]; ii) definir las competencias cuando no se han establecido por la Constitución de manera explícita entre los distintos entes u órganos del Estado[12]; iii) Regular los medios de prueba, elemento consustancial al debido proceso y al derecho de defensa[13]; iv) definir los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, los poderes y deberes del juez y aún las exigencias de la participación de terceros intervinientes[14], y v) definir los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades[15].

5.2.1.6. Frente a la definición de los recursos, se ha dicho que “puede instituir recursos diferentes al de apelación para la impugnación de las decisiones judiciales o establecer, por razones de economía procesal, las circunstancias y condiciones en las que proceden y la oportunidad procesal para incoarlos y decidirlos, e incluso definir cuándo no procede ningún recurso”[16]. De tal suerte, “si el legislador decide consagrar un recurso en relación con ciertas decisiones y excluye del mismo otras, puede hacerlo según su evaluación acerca de la necesidad y conveniencia de plasmar tal distinción, pues ello corresponde a la función que ejerce, siempre que no rompa o desconozca principios constitucionales de obligatoria observancia. Más todavía, puede, con la misma limitación, suprimir los recursos que haya

venido consagrando sin que, por el sólo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política”[17].

5.2.1.7. En suma, el legislador cuenta con un amplio poder de definición de las reglas que concretan el concepto de debido proceso en cada proceso, que someten a todos y que además pueden acotar o disponer límites a los derechos de las partes, dentro de las exigencias de la Constitución, como resultado de la valoración legítima que debe efectuar el Congreso de la República.

5.3. Límites del poder de configuración legislativa en materia procesal.

5.3.1. La libertad de configuración legislativa del Congreso de la República no es absoluta, ni arbitraria[18], sino que en su ejercicio, para elegir, concebir y desarrollar la ley con la que regula los distintos procesos debe someterse a los límites que impone la Carta[19].

5.3.2. Para los efectos de garantizar el respeto a tales límites, la jurisprudencia ha decantado una serie de criterios, entre los que se encuentran: “i) que atienda los principios y fines del Estado tales como la justicia y la igualdad entre otros; ii) que vele por la vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos[20] que en el caso procesal (...) puede implicar derechos como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (artículos 13, 29 y 229 C.P.) [21]; iii) que obre conforme a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la definición de las formas[22] y iv) que permita la realización material de los derechos y del principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (artículo 228 C.P.)[23]”.

5.4. La doble instancia en la Jurisprudencia Constitucional.

5.4.1. La Corte se ha pronunciado de modo reiterado, concluyendo que la doble instancia fue objeto de amplias discusiones en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente[24], que la elevó a la categoría de canon constitucional pero sin carácter absoluto. En este sentido, ha precisado esta Corporación, que la doble instancia - apelación o consulta - no forma parte esencial de la garantía del debido proceso por cuanto la Constitución no la ordena como exigencia de un juicio adecuado[25]. Sin embargo, a raíz de la consagración constitucional del derecho de toda persona a impugnar la sentencia condenatoria (artículo 29 CP.), esta Corte en Sentencia C-019 de 1993, afirmó que dicha garantía en el ámbito

penal sí forma parte del núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso.

5.4.2. Al respecto, al referirse a la doble instancia en los procesos relativos al menor infractor, precisó:

“La jurisprudencia ha sostenido reiteradamente que la doble instancia, a través de la apelación o la consulta, no es parte esencial del debido proceso, y la Constitución no la ordena como exigencia del juicio adecuado.

Empero, la tesis jurisprudencial que se menciona tiene hoy un carácter relativo pues si bien es cierto que la Constitución no establece la doble instancia como un principio del debido proceso, de manera abstracta y genérica, no lo es menos que la posibilidad de impugnar las sentencias condenatorias sí es un derecho que hace parte del núcleo esencial del debido proceso. En otros términos, una norma que impida impugnar las sentencias condenatorias será inconstitucional por violación del debido proceso. En todos los demás casos, la doble instancia es un principio constitucional cuyas excepciones pueden estar contenidas en la ley (Art. 31 de la C. N.).

En síntesis: La doble instancia no pertenece al núcleo esencial del debido proceso, -pues la ley puede consagrar excepciones-, salvo cuando se trata de sentencias condenatorias, las cuales siempre podrán ser impugnadas, según el artículo 29 de la Carta.” (subraya fuera de texto).

5.4.3. Respecto de las excepciones que pueda establecer la legislación, subrayó la Corte que éstas debían realizarse en forma que respete los derechos constitucionales fundamentales y, en general, el contenido axiológico de la Constitución y que para la adopción de tratos diferenciados el Legislador cuente con fundamentos de hecho y de derecho que los justifique, por su finalidad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad[26]. Sobre esta línea argumentativa, dijo la Corte Constitucional,

“La doble instancia constituye un instrumento de irrigación de justicia y de incremento de la probabilidad de acierto en la función estatal de dispensar justicia al dirimir los conflictos (dada por la correlación entre verdad real y decisión judicial). Su implementación solo se impone en aquellos casos en que tal propósito no se logre con otros instrumentos. Cuando ello ocurra, bien puede erigir el Legislador dichos eventos en excepciones a su existencia.

Así, pues, la consagración de excepciones por parte del Legislador al principio de la doble instancia no es una patente de corzo que el Constituyente le hubiese conferido. Se trata de una autorización constitucional para ser cumplida sin violar el resto del ordenamiento constitucional, particularmente los derechos humanos.” [27]

5.4.4. En relación con el derecho que tiene toda persona de impugnar los fallos disciplinarios condenatorios, esta Corporación dijo que ello no significa que no puedan existir proceso de única instancia, “pues la impugnación no implica obligatoriamente que el fallo sea apelable sino que el condenado pueda acudir -por medio de cualquier recurso- ante una autoridad con capacidad de revisar la decisión.” [28]. En Sentencia C- 040 de 2002, la Corte reiteró su jurisprudencia respecto del carácter no absoluto de la doble instancia y acerca de la autorización que el ordenamiento constitucional le confería al Legislador para consignar excepciones, a partir de lo cual se concluía que “no toda sentencia es apelable o consultable.” Señaló la Corte que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 86 superiores, solo se establece el derecho a impugnar la sentencia adversa en materia penal y en las acciones de tutela.

5.4.5. Con referencia al sentido y alcance de la doble instancia en el ordenamiento jurídico colombiano, la Sentencia C- 213 de 2007, extrajo las siguientes reglas jurisprudenciales:

5.5. Las reglas de las garantías del debido proceso.

5.5.1 El artículo 29 de la Carta Política consagra la cláusula general del debido proceso como un derecho constitucional fundamental aplicable “a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas” según el cual, “nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con la observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.”

En materia penal, la Carta Política prescribe claramente unas garantías especiales, como: i) la aplicación preferente de la ley mas permisiva o favorable aun cuando sea posterior; ii) la presunción de inocencia mientras no se le haya declarado judicialmente culpable; iii) el derecho a la defensa y a la asistencia de abogado para las etapas de investigación y juicio; iv) un debido proceso público sin dilaciones; v) a la presentación de pruebas y a la controversia de las que se alleguen en su contra; vi) a impugnar la sentencia condenatoria y vi) a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

5.5.2. En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho al debido proceso “como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”[40].

Como elementos integradores del debido proceso, esta Corporación ha resaltado los siguientes: a) el derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia; b) el derecho al juez natural; c) el derecho a la defensa; d) el derecho a un proceso público, desarrollado dentro de un tiempo razonable; e) el derecho a la independencia del juez y f) el derecho a la independencia e imparcialidad del juez o funcionario[41].

5.5.3. Frente a la exigencia de los elementos integradores del debido proceso, esta Corporación ha precisado que es más rigurosa en determinados campos del derecho, como en materia penal, en el que la actuación puede llegar a comprometer derechos fundamentales como la libertad de la persona; mientras que en el ámbito del derecho administrativo su aplicación es más flexible, en la medida en que la naturaleza del proceso no implica necesariamente la restricción de derechos fundamentales[42].

En este orden de ideas, el cumplimiento de las garantías mínimas del debido proceso contempladas en la Constitución, tendrán diversos matices según el derecho de que se trate, dado que no todo derecho es de orden penal, sino que es posible encontrar “reglas y procedimientos” de otros órdenes como el civil, el administrativo, el policivo, el correccional, el disciplinario o el económico, entre otros, que no son comparables o asimilables directamente al ordenamiento penal y que comportan decisiones y sanciones de diversa categoría, matices que deberán ser contemplados en la regulación de sus propias reglas.

5.6. El debido proceso en materia administrativa.

5.6.1. De acuerdo a lo preceptuado por el artículo 29 constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que: “no es que las reglas del debido proceso penal se apliquen a todas las actuaciones judiciales o administrativas o de carácter sancionatorio; en verdad, lo que se propone el Constituyente es que en todo caso de actuación administrativa exista un proceso debido, que impida y erradique la arbitrariedad y el autoritarismo, que

haga prevalecer los principios de legalidad y de justicia social, así como los demás fines del Estado, y que asegure los derechos constitucionales, los intereses legítimos y los derechos de origen legal y convencional de todas las personas”[43].

5.6.2. La extensión del derecho constitucional fundamental al debido proceso, a las actuaciones administrativas, busca garantizar la correcta producción de los actos administrativos, razón por la cual comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”[44].

5.6.3. A este respecto, la Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.

5.7. Análisis de la Constitucionalidad de la norma demandada.

Corresponde a la Sala analizar si la restricción del recurso de apelación a las decisiones de los representantes legales y de las máximas autoridades de las entidades y organismos de los entes territoriales contenida en el numeral 2, inciso tercero del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, constituye una limitación que vulnera el debido proceso.

5.7.1. Dentro de las competencias asignadas por el Constituyente al Legislador (CP, 150.2) se encuentra la facultad de expedir los códigos de las diversas ramas del derecho y de definir los procedimientos que incluyan la determinación de: i) las etapas de los diferentes

procesos, los términos y las formalidades que deben cumplirse; ii) las competencias entre los distintos entes u órganos del Estado; iii) los medios de prueba; iv) los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, así como los poderes y deberes del juez y v) los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades.

5.7.2. En ejercicio de dicha facultad, corresponde al legislador la determinación de los recursos que tienen cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar con todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales estos pueden ser interpuestos, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos que deben acreditarse para su ejercicio, competencia que contempla la potestad de definir recursos distintos a la apelación y por razones de conveniencia o economía procesal consagrar un recurso con relación a ciertas actuaciones y excluir el mismo de otras.

5.7.3. En ejercicio de dicha competencia, el Congreso de la República expidió la Ley 1437 de 2011, mediante la cual adoptó el “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, en el que se establecieron las actuaciones, los procesos, el procedimiento, las etapas, características, términos y demás elementos, que se surten ante la administración - procedimiento administrativo - y ante la jurisdicción - de lo Contencioso Administrativo-, y prescribió en su artículo 74 los recursos contra los actos administrativos, restringiendo el recurso de apelación contra las decisiones “de los representantes legales jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial.”

5.7.4. Como se anotó anteriormente, esa libertad de configuración legislativa no es absoluta, sino que se encuentra limitada por los postulados constitucionales y los derechos fundamentales, siendo uno de ellos el debido proceso, del que - en materia administrativa - hacen parte: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vi) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma

motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso[45].

5.7.5. Aducen los actores que la limitación del recurso de apelación contra las decisiones de los altos funcionarios del nivel territorial, afecta el derecho a impugnar las decisiones que se profieran. Para su examen, considera la Corte relevante establecer el significado y alcance de la acción de impugnar, para así poder evaluar si la restricción establecida en la disposición acusada impide efectivamente a los administrados, impugnar las decisiones de la administración. El Diccionario de la Real Academia Española define el vocablo “impugnar” como: “Combatir, contradecir, refutar, interponer un recurso contra una resolución judicial”. Por su parte la Ley Superior, en su artículo 29, establece la facultad de toda persona de impugnar la sentencia condenatoria, Y en la sentencia C- 345 de 1993, esta Corporación indicó que impugnar una sentencia consistía en “oponerse con razones a lo resuelto en ella y en general interponer un recurso. Si la sentencia es condenatoria, el condenado la impugnará para ser absuelto o, al menos, disminuir la pena.” e indicó que la Constitución garantizaba, en efecto, el derecho a impugnar el cual, en su opinión, era “genérico y no se refería a una forma de impugnación en particular. Como tampoco menciona recurso alguno.”

Con arreglo a lo anterior, encuentra la Corte que la facultad de controvertir o de impugnar una decisión de la administración, entendida como la acción de oponerse o de interponer un recurso, puede ser satisfecha no solamente a través del recurso de apelación, sino mediante el uso de diversos medios. Y en el caso de la Ley 1437 de 2011, se concreta: (i) en la posibilidad de interponer el recurso de reposición ante el mismo funcionario que expidió la decisión para que la aclare, modifique, adicione o revoque, contenida en el artículo 74, numeral 1; (ii) y en la facultad de acudir a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para que, mediante los medios de control establecidos y contenidos en los artículos 135 a 148 de la Ley 1437/11[46], se decida la controversia de que se trate, mediante sentencia judicial, sujeta a los recursos de ley[47].

5.7.6. El derecho de la doble instancia, si bien se encuentra elevado a rango constitucional, es un derecho que puede ser restringido por el Legislador siempre que se funde en criterios especiales de la razonabilidad y proporcionalidad frente a las consecuencias de los actos que no pueden ser objeto de la apelación o consulta. En el caso subexamine, la restricción

impuesta reúne las condiciones precitadas al: i) perseguir un fin legítimo, cual es la autonomía de las entidades territoriales en la gestión de sus propios asuntos, consagrada constitucionalmente (CP, 287); ii) ser necesaria al no existir otro método que permita la garantía de dicha autonomía frente a las decisiones que sus máximas autoridades adopten, y iii) no impone una carga desproporcionada a los derechos del administrado, en la medida que este puede controvertir la decisión, mediante la interposición del recurso de reposición, o mediante la iniciación de un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

5.7.7. La Corte considera relevante resaltar que la improcedencia del recurso de apelación contra las decisiones de las máximas autoridades del nivel territorial, es una consecuencia de la inexistencia de un superior jerárquico ante quien pueda surtirse el mismo, que surge de la autonomía que la Constitución le asigna a los entes territoriales (CP, 287). También encuentra la Corte importante anotar, que los actos administrativos que sean proferidos por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismos del nivel territorial, pueden ser controvertidos judicialmente, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante las acciones previstas para el efecto, por el Código Contencioso Administrativo.

5.7.8. Además de lo anterior, no encuentra la Corte que la disposición acusada infrinja alguna de las demás garantías referidas al debido proceso en materia administrativa, al no afectar los derechos de los administrados a conocer el inicio de la actuación, a ser oído durante su trámite, a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen, a que las actuaciones se realicen por autoridad competente y de acuerdo a las formas propias de cada juicio previamente definidas por el legislador y a que no se presenten dilaciones injustificadas.

5.7.9. En suma, el Legislador al restringir el recurso de apelación frente a las decisiones de las máximas autoridades del nivel territorial, lo hizo en ejercicio de su amplia libertad de configuración legislativa en la expedición de los códigos de las diversas ramas del derecho que le otorga el artículo 150.2 CP, y en su ejercicio no transgredió el derecho al debido proceso, en tanto previó otros medios para garantizar el derecho de los administrados a controvertir las decisiones de la administración.

## 6. Razón de la decisión de exequibilidad.

### 6.1. Síntesis del caso.

6.1.1. La demanda se dirige contra el numeral 2, inciso 3 del artículo 74 de la Ley 1437 de 2011, "Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo" que en criterio de los actores vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 29 C.P., al señalar que no serán apelables las decisiones proferidas por los representantes legales y jefes superiores de las entidades y organismo del nivel territorial, al no permitir que dichas decisiones sean controvertidas por los ciudadanos afectados.

6.1.2. El Legislador cuenta con un amplio poder para la expedición de los códigos de las diversas ramas del derecho, en los que se definan los procesos, procedimientos, los términos y las formalidades que deben cumplirse, las competencias, los medios de prueba, los deberes, obligaciones y cargas procesales de las partes, así como los poderes y deberes del juez y los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. No obstante dicha facultad no es absoluta, en tanto se encuentra sujeta a los postulados de la Constitución y a los derechos en ella consagrados, como el debido proceso.

6.1.3. La disposición acusada no vulnera ninguna de las garantías inherentes al debido proceso, en especial la facultad de impugnar las decisiones o ejercer el derecho a controvertirlas, en la medida que el recurso de apelación no es el único medio a través del cual el legislador puede garantizarlas, pudiendo en ejercicio de esa libertad de configuración definir otros medios que los protejan.

### 6.2. Razón de la decisión.

No vulnera las garantías del debido proceso, en especial el derecho de impugnación y controversia, que el legislador excluya del recurso de apelación las decisiones de los representantes legales y máximas autoridades del nivel territorial, cuando en ejercicio de su libertad de configuración legislativa en materia procesal, establece otros mecanismos que lo satisfacen.

## III. DECISIÓN.

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

Declarar EXEQUIBLE el aparte acusado del artículo 74 de la ley 1437 de 2011, por la presunta vulneración del artículo 29 de la Constitución Política, por los motivos expuestos en esta providencia.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

ALEXEI EGOR JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011

[2] “Artículo 50. (...) No habrá apelación de las decisiones de los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de las entidades descentralizadas o de las unidades administrativas especiales que tengan personería jurídica.” (Nota: Este inciso 2º fue declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia No. 70 del 11 de septiembre de 1986. Exp. 1470.).

[3] Concepto 5470 de noviembre 14 de 2012.

[4] Entre muchas sentencias C-005 de 1996, C-346 de 1997, C-680 de 1998, C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000, C-591 de 2000, C-596 de 2000, C-1717 de 2000, C-1104 de

2001, C-1512-00, C-1104 de 2001, C-426 de 2002, C-316 de 2002, C-798 de 2003, C-204 de 2003, C-039 de 2004, C-1091 y C-237 A de 2003, C-899 de 2003, C-318 de 2003.

[6] Así en sentencias C-738 de 2006, C-718 de 2006, C-398 de 2006, C-275 de 2006, C-1146 de 2004, C-234 de 2003, C-123 de 2003, C-646 de 2002, C-314 de 2002, C-309 de 2002, C-893 de 2001; C-1104 de 2001, C-927 de 2000.

[7] Sentencia T-001 de 1993.

[8] Sentencia C-562 de 1997.

[9] Ver entre otras las sentencias C-742 de 1999, C-803 de 2000, C-591 de 2000, C-596 de 2000, C-927 de 2000, C-1717 de 2000, C-927 de 2000.

[10] En sentencia C-555 de 2001 dijo la Corte al respecto: "...el legislador al diseñar los procedimientos judiciales no puede desconocer las garantías fundamentales, y debe proceder de acuerdo con criterios de proporcionalidad y razonabilidad, a fin de asegurar el ejercicio pleno del derecho de acceso a la administración de una justicia recta. Por ello las leyes que establecen procedimientos deben propender por el hacer efectivos los derechos de defensa, de contradicción, de imparcialidad del juez, de primacía de lo substancial sobre lo adjetivo o procedimental, de juez natural, de publicidad de las actuaciones y los otros que conforman la noción de debido proceso". También en sentencia C-927 de 2000 se dijo: "De conformidad con lo preceptuado por el artículo 150-2 del Ordenamiento Constitucional, le corresponde al Congreso de la República "Expedir los códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones", es decir, goza el Legislador, por mandato constitucional, de amplia libertad para definir el procedimiento en los procesos, actuaciones y acciones originadas en el derecho sustancial. Por lo tanto, el órgano legislativo tiene una importante "libertad de configuración legislativa", que le permite desarrollar plenamente su función constitucional y, en ese orden de ideas, le corresponde evaluar y definir las etapas, características, términos y demás elementos que integran cada procedimiento judicial". Esta doctrina ha sido vertida en múltiples pronunciamientos: C-803 de 2000, C-742 de 1999, C-591 de 2000, C-596 de 2000, C-1717 de 2000, S C-1104/01, C-642 de 2002, C-736 de 2002.

[11] Sentencias C-728 de 2000, C-738 de 2006 y C-203 de 2011.

[12] Sentencia C-111 de 2000.

[13] Sentencia C-1270 de 2000.

[14] En el mismo sentido, ver la Sentencia C-573 de 2003 en la cual se encontró exequible la disminución, en la tercera licitación, de la base de la licitación hasta en un 40% contemplada para los procesos ejecutivos.

[15] Sobre el tema, ver las sentencias C-742 de 1999, C-384 de 2000, C-803 de 2000 y C-1104 de 2001, entre otras.

[16] Tal como lo ha reconocido esta Corporación en la sentencia C-005 de 1996, fallo en el que la Corte declaró la exequibilidad de varias normas de que establecían la improcedencia de recursos contra ciertas providencias judiciales.

[17] Sentencia C-005 de 1996, providencia en la que la Corte declaró la exequibilidad de varias normas que establecían la improcedencia de recursos contra ciertas providencias judiciales. Así mismo, cuando en sentencia C-316 de 2002 se dijo que “la eliminación de una estructura procedimental no quebranta per se los derechos sustanciales que con ella se vinculan”, pues al ser las normas y las instituciones procesales entidades que sirven de instrumentos para garantizar la realización del derecho, esto es, “no fines en sí mismas, sino vías a través de las cuales se realiza la justicia, su desaparición no afecta automáticamente ningún derecho sustancial”.

[18] Sentencia C-309 de 2002.

[19] Sentencias C-204 de 2001 y C-228 de 2008.

[20] Sentencias C-728 de 2000 y C-1104 de 2001, entre otras.

[21] Sentencia C-1512 de 2000.

[22] Sentencias C-1104 de 2001 y C-1512 de 2000.

[23] Sentencia C-426 de 2002.

[24] Comisión Cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente (sesiones del 11, 15 y 16 de

abril de 1991), como en la Plenaria, en primer y segundo debate (sesiones del 1o., 3, 5, 15 y 28 de junio de 1991). “El principio del debido proceso debe mantenerse como una garantía y no como un principio que debe estar establecido, y aquí se habla del principio de las dos instancias, el cual no puede operar en materia contencioso administrativa. Entonces, si se obliga de que la providencia debe ser o puede ser apelada o consultada, eso elimina las cuantías que deben existir como mecanismos para descongestionar la justicia en el país. En materia contenciosa no existen los jueces sino a nivel de Tribunal Administrativo y hay una segunda instancia ante el Consejo de Estado. Si se mantiene esta norma pues desde luego terminaríamos con la posibilidad de los juicios de única instancia que bien ha podido conservar la manera de descongestionar la justicia (Sesión Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente, Junio 3 de 1991).”

[25] Sobre este asunto, consultar entre otras las sentencias C-345 de 1993, C- 280 de 1996, C- 040 de 2002, C- 213 de 2007.

[26] Sentencia C- 153 de 1995.

[27] ibídem.

[28] Sentencia C-280 de 1996.

[29] Sentencia C-345 de 1993.

[30] Ibídem.

[31] Sentencias C-019 de 1993; 345 de 1993, C-153 de 1995; C-040 de 2002; C-046 de 2006; C-047 de 2006.

[32] Salvo las sentencias dictadas en procesos seguidos contra ciertos funcionarios con fuero especial de origen constitucional. Al respecto se pronunció en tiempos recientes la sentencia C-934 de 2006. En aquella ocasión le correspondió a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 numerales 5, 6, 7 y 9 de la Ley 906 de 2004 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal”. En las consideraciones de la sentencia hizo la Corte un recuento de sus pronunciamientos en la materia y manifestó lo siguiente: “Según la línea jurisprudencial recordada, (i) el juzgamiento de altos funcionarios por la Corte Suprema de Justicia no desconoce el debido

proceso, porque obedece a las previsiones establecidas por el legislador en desarrollo de lo estatuido en la propia [Constitución (Corte Constitucional. Sentencias C-142 de 1993; C-561 de 1996; C-411 de 1997)]; y (ii) el Legislador goza de potestad de configuración (a) para definir los cargos de los funcionarios que habrán de ser juzgados por la Corte Suprema de Justicia (Corte Constitucional. Sentencias C-142 de 1993; C-561 de 1996; C-411 de 1997; C-873 de 2003); como quiera que el texto constitucional autorizó expresamente al legislador para atribuir funciones a la Corte Suprema de Justicia [Corte Constitucional. Sentencia C-873 de 2003]; (b) para distribuir competencias entre los órganos judiciales (artículo 234, CP) [Corte Constitucional. Sentencia C-561 de 1996]; (c) para establecer si los juicios penales seguidos ante la Corte Suprema de Justicia serán de única o doble instancia, dado que el principio de la doble instancia no tiene un carácter absoluto, y el legislador puede definir excepciones a ese principio [Corte Constitucional. Sentencia C-142 de 1993; C-411 de 1997; y (d) para definir los mecanismos a través de los cuales se pueden corregir eventuales errores judiciales, como quiera que el legislador puede establecer las acciones o recursos disponibles para impugnar decisiones adversas o contrarias a derecho./ Adicionalmente, cabe destacar que el juzgamiento de altos funcionarios por parte de la Corte Suprema de Justicia constituye la máxima garantía del debido proceso visto integralmente por las siguientes razones: (i) porque asegura el adelantamiento de un juicio que corresponde a la jerarquía del funcionario, en razón a la importancia de la institución a la cual éste pertenece, de sus responsabilidades y de la trascendencia de su investidura. Por eso, la propia Carta en el artículo 235 Superior indicó cuáles debían ser los altos funcionarios del Estado que gozarían de este fuero; (ii) porque ese juicio se adelanta ante un órgano plural, con conocimiento especializado en la materia, integrado por profesionales que reúnen los requisitos para ser magistrados del máximo órgano de la jurisdicción ordinaria; y (iii) porque ese juicio se realiza ante el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, quien tiene a su cargo la interpretación de la ley penal y asegurar el respeto de la misma a través del recurso de casación. A continuación, citó en extenso la sentencia C-040 de 2002. Concluyó que las disposiciones demandadas debían ser declaradas exequibles.

[33] ARTICULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. / La protección consistirá en una orden para que

aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. / Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. / En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. / La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.” Consultar, entre otras, Corte Constitucional. Sentencias C-153 de 1995; C-040 de 2002; C-046 de 2006; C-047 de 2006; C-474 de 2006.

[34] Sentencia C-474 de 2006.

[35] Sentencia C-153 de 1995.

[36] Sentencia C-345 de 1993.

[37] Ibídem.

[38] Sentencia C-280 de 1996.

[39] Sentencia C-040 de 2002.

[40] Sentencia C-980 de 2010.

[41] Ver entre otras las sentencias T-001 de 1993, T-345 de 1996, C-731 de 2005. Sobre el debido proceso administrativo, ver, entre otras, las sentencias SU-250 de 1998, C-653 de 2001, C-506 de 2002, T-1142 de 2003, T-597 de 2004, T-031, T-222, T-746, C-929 de 2005, C-1189 de 2005 y C-980 de 2010.

[41] Sentencias T-442 de 1992, C-980 de 2010.

[42] Sentencia C- 957 de 2011.

[43] Sentencia C-599 de 1992.

[44] Sentencias T-442 de 1992 y C-980 de 2010.

[45] Sentencias C-599 de 1992, T-145 de 1993, C-597 de 1996, C-506 de 2002, C-827 de 2001, C-616 de 2002, C-530 de 2003 y SU.1010 de 2008, C- 595 de 2010, T- 957de 2011.

[46] Nulidad por Inconstitucionalidad, Control Inmediato de Legalidad, Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del Derecho, Nulidad Electoral, Reparación Directa, Controversias Contractuales, Repetición, Pérdida de Investidura, Protección de los Derechos e Intereses Colectivos, Reparación de los Perjuicios Causados a un Grupo, Cumplimiento de Normas con Fuerza Material de Ley o de Actos Administrativos, Nulidad de las Cartas de Naturaleza y de las Resoluciones de Autorización de Inscripción y Control por vía de Excepción.

[47] Reposición, Apelación, Queja, Súplica, Revisión y Unificación de Jurisprudencia. (Arts. 242 a 271 CCA).