Sentencia C-319/13

EXCLUSION DE RECURSOS CONTRA LAS PROVIDENCIAS QUE SE DICTAN EN ACCION DE CUMPLIMIENTO, SALVO SENTENCIA Y AUTO QUE NIEGA PRUEBAS-Medida razonable y proporcionada que se enmarca dentro de la potestad de configuración del legislador y no vulnera el derecho de defensa ni el acceso a la administración de justicia

El Pleno considera que la norma acusada es compatible con los derechos de contradicción y defensa, así como con el derecho de acceso a la administración de justicia. Esto debido a que responde a la necesidad de contar con un proceso de acción de cumplimiento sin dilaciones injustificadas. A su vez, la restricción de los recursos frente a las decisiones de trámite de dicha acción, no afectan desproporcionadamente la vigencia material de las pretensiones ni la posibilidad general de exigibilidad judicial de los derechos. Por lo tanto, no excede el amplio margen de configuración legislativa que la Constitución reconoce en materia de procedimientos judiciales.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Jurisprudencia constitucional/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES-Contenido y alcance/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Reglas

La jurisprudencia constitucional, en distintos fallos, ha consolidado un grupo de reglas definidas acerca de los límites a la libertad de configuración normativa que tiene el legislador en materia de definición de los procedimientos judiciales. Por ende, en este apartado la Corte reiterará esas reglas, a partir de sus recientes recopilaciones. Este precedente parte de considerar que, de acuerdo con los numerales 1° y 2° del artículo 150 C.P., así como el artículo 228 C.P., corresponde al Congreso determinar los procedimientos y acciones judiciales. Para ello tiene un margen amplio de configuración, el cual le permite diseñar los trámites que considere más adecuados al cumplimiento de los fines del proceso. Esta función, inclusive, le otorga al legislativo la posibilidad de privilegiar determinados modelos de procedimiento o incluso prescindir de etapas o recursos en algunos de estos trámites o incluirlos en otros. Como lo ha señalado la Corte, las opciones del legislador en cuanto a la definición del trámite judicial son múltiples, pues está facultado para "... fijar nuevos procedimientos, determinar la naturaleza de actuaciones judiciales, eliminar etapas procesales, requerir la intervención estatal o particular en el curso de las actuaciones judiciales, imponer cargas procesales o establecer plazos para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia. De tal manera que, por regla general, la determinación de los sujetos procesales y de los momentos en que ellos pueden intervenir en los procesos judiciales o disciplinarios hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador que debe responder a las necesidades de la política legislativa, para lo cual evalúa la conveniencia y oportunidad de los mecanismos o instrumentos procesales para hacer efectivos los derechos, libertades ciudadanas y las garantías públicas respecto de ellos." De otra parte, y de manera coincidente con lo anterior, la jurisprudencia constitucional insiste en que la amplia potestad analizada también tiene carácter negativo, pues permite al legislador decidir acerca de la exclusión de etapas procesales. Esto debido

a que, de acuerdo con la Constitución, es a la ley a la que le corresponde definir el contenido específico de los procedimientos judiciales, salvo aquellos casos en que la Carta tiene previsiones particulares acerca de determinados procesos que, como es apenas natural, subordinan al legislador. Así, se ha señalado por la Corte que "... el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. || Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso - reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio.

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL- Límites

A pesar de la amplitud del margen de configuración normativa analizado, la jurisprudencia también ha señalado que la potestad del legislador para definir los procedimientos judiciales está sometida a límites precisos, que si bien son igualmente amplios, en todo caso permiten hacer compatibles al proceso judicial con la Constitución. Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías, a saber: (i) la fijación directa, por parte de la Constitución, de determinado recurso o trámite judicial; (ii) el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y particularmente de la administración de justicia; (iii) la satisfacción de principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Debe garantizar los derechos constitucionales y servir de espacio para su realización/LEGISLADOR-No está facultado para prever, bajo el simple capricho o la arbitrariedad, las ritualidades procesales

El procedimiento judicial es el escenario estatal que, por definición, debe estar conformado de manera que garantice los derechos constitucionales y sirva de espacio para su realización. Esto conlleva que cuando la legislación que regula dicho trámite, en vez de propiciar esa eficacia se configura como barrera para su ejercicio efectivo, resulte contrario a los principios y valores previstos en la Carta. Sobre el tópico, este Tribunal ha indicado que el legislador no está facultado para prever, bajo el simple capricho o la arbitrariedad, las ritualidades procesales, "... pues 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".

FACULTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL- Condiciones para fijar modelos de procedimiento que prescindan de determinadas etapas o recursos

El legislador está facultado para fijar modelos de procedimiento que prescindan de

determinadas etapas o recursos, a condición que (i) la limitación no verse sobre una instancia procesal prevista específicamente por la Constitución; (ii) la restricción correspondiente cumpla con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iii) la limitación no configura una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia. Acerca de esta conclusión, la Corte ha insistido en que “[e]n cuanto se refiere a la consagración de mecanismos para controvertir decisiones judiciales o administrativas, en la sentencia C-005 de 1996, la Corporación señaló que 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. Asimismo, con la misma limitación, también puede suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el solo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política.

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Contenido y alcance/PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Vínculo estrecho con el debido proceso y derecho de defensa/PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Admite excepciones por vía legal/CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO JUDICIAL-Limitaciones a la doble instancia

EXCEPCIONES A LA DOBLE INSTANCIA-Criterios fijados en la jurisprudencia/AUSENCIA DE CONSAGRACION CONSTITUCIONAL DE GARANTIA PROCESAL EN RELACION CON DETERMINADO TIPO DE PROCEDIMIENTO-No faculta al legislador para regular indiscriminadamente dicha garantía

LIMITACIONES AL PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-Reglas de validez constitucional

ACCION DE CUMPLIMIENTO-Contenido y alcance/ACCION DE CUMPLIMIENTO-Requisitos de la demanda/ACCION DE CUMPLIMIENTO-Reglas/ACCION DE CUMPLIMIENTO-Procedimiento

EXCLUSION DE RECURSOS DENTRO DE TRAMITE DE ACCION DE CUMPLIMIENTO-Finalidad

Referencia: expediente D-9341

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 393 de 1997 “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

Actores: Eudoro Echeverri Quintana, Katherine Carvajal Diez, Jonathan Durán Ramírez y Juan Sebastián Sepúlveda Salazar

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., veintiocho (28) de mayo de dos mil trece (2013).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la presente Sentencia.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, los ciudadanos demandantes solicitan a la Corte que declare la inexecutable del artículo 16 (parcial) de la Ley 393 de 1997 “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada según publicación en el Diario Oficial No. 43.096 del 30 de julio de 1997, subrayándose el apartado acusado:

Ley 393 de 1997

(julio 29)

por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

Artículo 16. Recursos. Las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno, salvo que se trate del auto que deniegue la práctica de pruebas, el cual admite el recurso de reposición que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto a más tardar al día siguiente.

III. LA DEMANDA

Los ciudadanos consideran que la expresión demandada es contraria a la Carta Política, a partir de las razones siguientes:

3.1. Aducen que la norma, al permitir que solo en la sentencia se pueda presentar el recurso de apelación, “excluye el resto de providencias de entidad que comporten decisiones cruciales en el resultado del proceso de la Acción de Cumplimiento.”. Por tal motivo solicitan a la Corte que extienda la constitucionalidad condicionada a dichas providencias y a las que estime motu proprio de tal relevancia que requieran, en un debido proceso, recurso de apelación. Para sustentar esta petición, ponen de presente una decisión de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en la cual afirma ese alto tribunal que el auto que rechaza la acción de cumplimiento sí es susceptible de impugnación.

3.2. Indican que la norma demandada viola el artículo 29 C.P., puesto que esa previsión dispone que el debido proceso debe ser aplicado en todas las actuaciones judiciales. Para el actor, esta estipulación es incompatible con el hecho que se niegue la apelación de los

autos que se adopten en el proceso que resuelve la acción de cumplimiento.

3.3. Igualmente, afirman que se vulnera el artículo 229 C.P., el cual prevé el derecho de acceso a la administración de justicia como una garantía constitucional que no está sometida a excepciones, como la que plantearía la norma acusada. Para los demandantes, es claro que el auto que rechaza la acción de cumplimiento tiene efectos sustantivos, por lo que negar su apelación trae como consecuencia la vulneración del mencionado derecho.

3.4. Sostienen, del mismo modo, que la previsión acusada se opone a normas del derecho internacional de los derechos humanos, integrantes del bloque de constitucionalidad. Resaltan que lo dispuesto en ese aparte normativo es contrario a (i) el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto determina como componente esencial del debido proceso el que todas las personas tengan derecho a ser oídas con las debidas garantías por un tribunal competente; (ii) el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos humanos, en tanto prevé una disposición similar acerca de las debidas garantías que supone el derecho al debido proceso; (iii) el artículo 25 de la Convención mencionada, en cuanto consagra el derecho de acceso a un recurso judicial efectivo.

En ese orden de ideas, consideran que los anteriores artículos establecen la obligatoriedad del Estado de brindar a las personas las garantías necesarias para que se lleve a cabo un eficaz proceso jurídico. Aseguran que, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el acceso a un recurso judicial efectivo es uno de los pilares no solo de la Convención Americana, sino también de la primacía del derecho a una sociedad democrática.

IV. INTERVENCIONES

Intervenciones institucionales

4.1. Ministerio del Trabajo

El Ministerio del Trabajo intervino a través de apoderado para solicitar a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 16 acusado, en razón de las siguientes consideraciones:

4.1.1. Indica que en los artículos 29, 31 y 86 C.P. consagran el principio de la doble instancia. No obstante, este principio carece de carácter absoluto “en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial deba tener la posibilidad de ser apelada”. Así, el artículo 31 Superior faculta al legislador para incluir las excepciones que son procedentes a dicho principio sin desconocer los mandatos constitucionales expresos “como los de los artículos 29 y 86 Superiores, que consagran dos hipótesis en las cuales se prevé expresamente la impugnación”. Además, ese carácter relativo ha sido reiteradamente reconocido en la jurisprudencia de la Corte.

Sostiene, sin embargo, que la exequibilidad de las normas que limitan la doble instancia está precedida del cumplimiento de determinados parámetros, relacionados con “(a) La exclusión debe ser excepcional; (b) Deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o decidido; (c) La

exclusión debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima; y (d) La exclusión no puede dar lugar a discriminación”.

4.1.2. Aduce el Ministerio interviniente que ninguno de los supuestos de rechazo de la acción de cumplimiento, los cuales están privados del recurso de apelación, imposibilitan el acceso a la administración de justicia ni vulneran el derecho al debido proceso. Ello en razón que en cada uno de estos supuestos se dispone de otros mecanismos para el acceso a la administración de justicia.

En tal sentido, la norma acusada está acorde con la Constitución Política, puesto que las excepciones que se establecen tienen una finalidad constitucionalmente razonable y legítima, no son contrarias a los principios y valores constitucionales y tampoco resultan discriminatorias frente a quienes instauran otras acciones públicas.

4.2. Ministerio del Interior

El Ministerio del Interior intervino a través de apoderado para solicitar a la Corte que se declare la constitucionalidad de la norma demandada, con base en las siguientes consideraciones:

4.2.1 Luego de plantear algunos argumentos respecto de las generalidades de la acción de cumplimiento, el interviniente llega a la conclusión que no puede considerarse como un procedimiento ordinario, sino como una acción de raigambre constitucional, que debe ser ágil en su trámite. Esta circunstancia, sumada a la existencia dentro del procedimiento de diversas instancias de controversia, lleva a desestimar la declaratoria de inexequibilidad.

4.2.2. De otro lado, el Ministerio prevé otras consideraciones, esta vez relacionadas con la aptitud del cargo. A partir de ellas concluye que en la demanda la carga argumentativa carece de la sustentación necesaria para adelantar un juicio de constitucionalidad. Esto debido a que los actores expresan una mera conjetura hipotética, dejando de lado los principios que orientan un juicio de igualdad y sin que evidencien argumentos con suficiente poder de convicción.

Intervenciones académicas

4.3. Universidad Nacional de Colombia

La Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia interviene en el presente proceso, con el fin de defender la exequibilidad de la norma acusada. Para ello, formula los siguientes argumentos:

4.3.1. La Universidad parte de advertir que, como lo ha señalado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, el Congreso tiene un amplio margen de configuración normativa respecto de la definición de los procesos judiciales, ámbito que se extiende a la exigibilidad de la doble instancia. Así, “la regla general impone que la cláusula general de competencia en el legislativo es grande y goza de amplia discrecionalidad siendo, excepcionales y claramente definidos... aquellos eventos en los cuales el principio de configuración se ve menguado en cuanto a su aplicación”

Agrega, en ese mismo sentido, que prever una segunda instancia en el caso analizado, con el objeto que el superior verifique requisitos procesales mínimos, constituiría dilatar sin justificación un trámite que debe ser expedito y ágil.

4.3.3. Afirma, en cuanto al acceso a la administración de justicia, que teniendo en cuenta el punto anterior, solo se procede al rechazo de esta acción por inactividad o incumplimiento del accionante. Por ende, no es el sistema de justicia quien impone una barrera injustificada, sino que la potencial restricción depende de la inacción del interesado. Esto debido a que el juez no hace cosa diferente que poner en conocimiento las fallas de la demanda, lo que daría sustento a la limitación de la apelación que contiene el precepto acusado.

4.3.4. Por último, sostiene la interviniente en cuanto al principio de igualdad, que su afectación "... se predicaría si se diera un trato diferente a sujetos iguales en derechos dentro del mismo proceso" lo cual no ocurre "pues la improcedencia del recurso opera para todo interviniente en el proceso, sea este el accionante, la autoridad accionada o el Ministerio Público". Por ende, no hay vulneración del mencionado principio, puesto que la previsión acusada no otorga tratamientos diferenciales a los intervinientes en el proceso.

4.4. Universidad de Ibagué

La Facultad de Derecho de la Universidad de Ibagué rindió concepto sobre la demanda pública de inconstitucionalidad de la referencia, a fin de solicitar que se declare la exequibilidad del precepto acusado. Con este fin, expone los argumentos siguientes:

4.4.1. Afirma, de manera consonante con los demás intervinientes, que el legislador es titular de un amplio margen de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales y administrativos. Esta competencia solo está limitada al respeto y cumplimiento de los derechos y principios constitucionales, sin que pueda considerarse como absoluta.

Considera el interviniente que la norma demandada no desconoce dichos límites, en tanto prevé con suficiente claridad "1. La regulación de la acción en debida forma, 2. El trámite que se ha de surtir, 3. El respeto de los derechos constitucionales como el debido proceso y defensa, con la regulación de los recursos que se interpondrán en el proceso, 4. Que no transgrede, ni excede en lo absoluto, el límite de la facultad de libertad del legislador en materia judicial y 5. Se cumple con los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y prevalencia del derecho sustancial sobre el adjetivo exigidos por el constituyente."

4.4.2. De otro lado, la Universidad sostiene que el precepto demandado tiene por objeto dar cumplimiento al principio de celeridad y prioridad de lo sustancial sobre lo procedimental. Por ende, no puede ser objeto de reproche desde la perspectiva del derecho de acceso a la administración de justicia. En ese orden de ideas, el legislador busca con esta acción no solo el cumplimiento efectivo sino la consecución de los fines esenciales del Estado. Añade que en este caso el derecho al debido proceso y a la contradicción y defensa no son vulnerados, por cuanto el trámite judicial está previamente indicado en la ley.

Intervenciones ciudadanas

4.5. Los ciudadanos María Cristina Bucheli Espinosa y Mario Fernando Osejo Bucheli intervinieron dentro del proceso de la referencia a fin de coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad y solicitar a la Corte que se declare la inexecutable de la norma demandada. Ello a partir de los siguientes argumentos:

4.5.1. Afirman que cuando se limita de cualquier forma la posibilidad de ejercer la acción de cumplimiento a un ciudadano, se queda impune y se vuelve voluntaria para quien está obligado a respetarla, aplicarla y garantizar su cumplimiento, con lo que se vulnera de manera cierta el Estado de Derecho.

De manera consonante con la demanda, indican que la jurisprudencia del Consejo de Estado tiene dos tesis en cuanto a la acción de cumplimiento. Considera, en tal sentido, que la fórmula más apropiada es la adoptada por la Sección Cuarta, en el sentido que la ausencia de recurso de apelación vulnera el derecho de contradicción y defensa del actor, pues no habrá ningún juez que determine si le asiste razón en cuanto a la admisibilidad del libelo.

4.5.2. Sostienen, en el mismo orden de ideas, que es contrario al principio democrático participativo que se niegue la posibilidad de revisión judicial a las razones de rechazo de la acción de cumplimiento. Igualmente, al no haber el recurso de impugnación al auto en discusión, se vulnera el derecho al debido proceso, en su vertiente del derecho de defensa, según los argumentos antes planteados.

4.6. Los ciudadanos Mauricio Pava Lugo y Juan Sebastián Serna Cardona intervinieron dentro del proceso de la referencia a fin de para solicitar a la Corte que se declare la executable condicionada de la norma acusada, en el entendido que el recurso de apelación es procedente frente al auto que rechaza la demanda de acción de cumplimiento.

4.6.1. Consideran, en primer término, que si bien se ha reconocido que el derecho a impugnar carece de carácter absoluto, en el caso planteado se está ante una evidente vulneración del derecho al debido proceso, específicamente el derecho de defensa. Esto en razón de los mismos argumentos planteados por el anterior interviniente.

Insisten, como se ha planteado en precedencia, en la concurrencia de dos interpretaciones de la norma acusada, divergencia que debe ser solucionada por parte de la Corte, de forma que se otorgue mayores garantías al derecho de defensa.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución, el Procurador General de la Nación, mediante concepto 5504 del 2 de enero de 2013, solicitó a la Corte declarar executable la expresión acusada.

5.1. Indica, en primer lugar, que los actores al corregir la demanda se limitaron a reiterar sus apreciaciones para finalmente solicitar un pronunciamiento de fondo. Precisa que “en aplicación del principio pro actione, la Corte explica que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio

excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana de acceso al recurso judicial efectivo ante la corte". Por ende, se está a un cargo de inconstitucionalidad susceptible de una decisión de fondo.

5.2. Aduce que la Constitución otorga al legislador la competencia para regular las formas propias de cada proceso. Esta potestad incluye la definición acerca de los recursos, etapas, término y competencia de los funcionarios para conocer determinados asuntos, a la vez que los medios de prueba de que pueden valerse los ciudadanos.

Trascribe los artículos 8°, 10, 11 y 12 de la Ley acusada, para evidenciar que si el actor no cumple con los requisitos señalados o no corrige a tiempo las deficiencias de que adolece su solicitud de acción de cumplimiento, la hará inoperante.

En este sentido, encuentra que la afirmación de los demandantes, referida a que la providencia que rechaza la acción de cumplimiento impide el acceso a la administración de justicia vulnerando el derecho de defensa y el debido proceso, es infundada. En contrario, lo que se evidencia es que la ley acusada hace mención específica de los requisitos que debe tener la demanda y la manera de subsanarlos.

5.2. Igualmente, el Ministerio Público constata que si se rechaza dicha acción el actor puede presentarla nuevamente. Esto siempre teniendo en cuenta que si la acción es contra una norma con fuerza de ley, esta debe estar vigente. A su vez, si la demanda se dirige contra actos administrativos que sean de carácter general o particular, no deben haber sido declarados nulos ni haber perdido su fuerza ejecutoria.

VI. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5o. de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues las expresiones acusadas hacen parte de una Ley.

Problema jurídico y metodología de la decisión

2. Los demandantes consideran que la expresión normativa contenida en el artículo 16 de la Ley 393 de 1997, que determina la improcedencia de todo recurso durante el trámite de la acción de cumplimiento, excepto la impugnación contra la sentencia y la reposición contra el auto que deniegue pruebas, vulnera la Carta Política. Esto debido que respecto de otras decisiones de importancia en el trámite de acción de cumplimiento, particularmente el rechazo de la demanda, quedarían desprovistas de control judicial por un superior jerárquico. Esta circunstancia, a su juicio, se opone al derecho de defensa, componente del debido proceso, así como al acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva, esta última garantía consagrada en normas de derecho internacional de los derechos humanos, integrantes del bloque de constitucionalidad. Agregan que la necesidad

de contar con el recurso de apelación resulta imperativa respecto de la decisión de rechazo de la demanda, como lo sostienen decisiones sobre el particular proferidas por el Consejo de Estado.

La mayoría de los intervinientes y el Procurador General coinciden en que el precepto es exequible. Para sustentar esa afirmación parten de advertir que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia de fijación de los recursos dentro de los procedimientos judiciales y administrativo, competencia limitada solo por la eficacia de los derechos constitucionales, al igual que criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Estas condiciones eran cumplidas en el caso analizado, puesto que (i) el rechazo de la demanda se originaba por el incumplimiento de requisitos formales e indispensables del libelo, cuya satisfacción corresponde al actor; (ii) la ausencia de recursos durante el trámite garantizaba un fin constitucionalmente legítimo, relativo a la celeridad en las acciones constitucionales; y (iii) en todo caso, ante el rechazo por el incumplimiento de dichos requisitos formales, el demandante tiene la posibilidad de formular nuevamente la demanda, lo que desvirtúa el argumento de la imposición de barreras injustificadas para el acceso al sistema de justicia.

A su vez, los ciudadanos intervinientes apoyan la declaratoria de inexequibilidad del precepto, para lo cual, en esencia, reiteran los argumentos planteados en la demanda.

3. Con base en lo anterior, la Corte debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿La norma que prevé la inexistencia de recursos a las decisiones de trámite en la acción de cumplimiento, salvo la sentencia y el auto que deniega pruebas, impone una restricción incompatible con el derecho de defensa, el acceso a la administración de justicia y la tutela judicial efectiva?

Para resolver este tópico, la Sala adoptará la siguiente metodología: En primer lugar, reiterará brevemente el precedente constitucional en materia de libertad de configuración normativa respecto de los procedimientos judiciales. Luego, hará referencia al contenido y alcance del deber constitucional de prever la doble instancia. En tercer lugar, la Corte contextualizará la norma acusada en el procedimiento previsto para la acción de cumplimiento. Finalmente, a partir de las reglas jurisprudenciales que se deriven de los análisis anteriores, resolverá el problema jurídico planteado.

Libertad de configuración normativa de los procedimientos judiciales. Reiteración de jurisprudencia

4. La jurisprudencia constitucional, en distintos fallos, ha consolidado un grupo de reglas definidas acerca de los límites a la libertad de configuración normativa que tiene el legislador en materia de definición de los procedimientos judiciales. Por ende, en este apartado la Corte reiterará esas reglas, a partir de sus recientes recopilaciones.[1]

Este precedente parte de considerar que, de acuerdo con los numerales 1° y 2° del artículo 150 C.P., así como el artículo 228 C.P., corresponde al Congreso determinar los procedimientos y acciones judiciales. Para ello tiene un margen amplio de configuración, el cual le permite diseñar los trámites que considere más adecuados al cumplimiento de los

fin del proceso. Esta función, inclusive, le otorga al legislativo la posibilidad de privilegiar determinados modelos de procedimiento o incluso prescindir de etapas o recursos en algunos de estos trámites o incluirlos en otros.

Como lo ha señalado la Corte, las opciones del legislador en cuanto a la definición del trámite judicial son múltiples, pues está facultado para "... fijar nuevos procedimientos,[2] determinar la naturaleza de actuaciones judiciales,[3] eliminar etapas procesales,[4] requerir la intervención estatal o particular en el curso de las actuaciones judiciales,[5] imponer cargas procesales[6] o establecer plazos para el ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia.[7] De tal manera que, por regla general, la determinación de los sujetos procesales y de los momentos en que ellos pueden intervenir en los procesos judiciales o disciplinarios hace parte de la libertad de configuración normativa del legislador que debe responder a las necesidades de la política legislativa, para lo cual evalúa la conveniencia y oportunidad de los mecanismos o instrumentos procesales para hacer efectivos los derechos, libertades ciudadanas y las garantías públicas respecto de ellos." [8]

De otra parte, y de manera coincidente con lo anterior, la jurisprudencia constitucional insiste en que la amplia potestad analizada también tiene carácter negativo, pues permite al legislador decidir acerca de la exclusión de etapas procesales. Esto debido a que, de acuerdo con la Constitución, es a la ley a la que le corresponde definir el contenido específico de los procedimientos judiciales, salvo aquellos casos en que la Carta tiene previsiones particulares acerca de determinados procesos que, como es apenas natural, subordinan al legislador. Así, se ha señalado por la Corte que "... el legislador goza de libertad de configuración en lo referente al establecimiento de los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades. || Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso - reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio." [9]

5. Sin embargo, a pesar de la amplitud del margen de configuración normativa analizado, la jurisprudencia también ha señalado que la potestad del legislador para definir los procedimientos judiciales está sometida a límites precisos, que si bien son igualmente amplios, en todo caso permiten hacer compatibles al proceso judicial con la Constitución. Estos límites pueden agruparse en cuatro categorías, a saber: (i) la fijación directa, por parte de la Constitución, de determinado recurso o trámite judicial; (ii) el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y particularmente de la administración de justicia; (iii) la satisfacción de principios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iv) la eficacia de las diferentes garantías que conforman el debido proceso y el acceso a la administración de justicia.

6. En cuanto a lo primero, es evidente que el principio de supremacía constitucional implica que cuando la Carta Política ha definido de manera directa determinado procedimiento judicial o administrativo, el legislador tiene vedado modificar lo previsto por el Constituyente. Como lo ha explicado la jurisprudencia, esta opción en cualquier caso es

excepcional, pues el criterio general es la amplia competencia legislativa en materia de procesos judiciales. Sobre el particular se ha señalado que "... corresponde al legislador establecer los recursos y medios de defensa que pueden intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades administrativas diseñando las reglas dentro de las cuales determinado recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos que deben darse para su ejercicio. Para esta Corporación, los recursos son de creación legal, y por ende es una materia en la que el Legislador tiene una amplia libertad de configuración, salvo ciertas referencias explícitas de la Carta, como la posibilidad de impugnar los fallos de tutela y las sentencias penales condenatorias (arts. 29 y 86, CP)."[10]

7. Respecto al segundo grupo de límites, se parte de considerar que el procedimiento judicial no es un fin en sí mismo, sino que es apenas un instrumento para alcanzar la primacía del derecho sustancial, en los términos del artículo 228 C.P. Ello quiere decir que las formas procesales deben estar instituidas para (i) cumplir con los fines esenciales del Estado, previstos en el artículo 2° C.P.; y particularmente (ii) otorgar eficacia a las previsiones de independencia, desconcentración y autonomía de la función judicial, publicidad de la actuación, prevalencia del derecho sustancial, diligencia en el cumplimiento de los términos procesales y garantía de acceso a la administración de justicia.

Esto quiere decir que los procedimientos judiciales resultarán contrarios a la Constitución cuando se muestren arbitrarios, en tanto desvinculados de los objetivos mencionados. Al respecto, la Corte ha insistido en que "... como sucede con toda atribución de competencia en el Estado Democrático, existen límites sustantivos que contienen y dan forma al poder congresional de fijar esos procedimientos. El primer grupo de limitaciones refiere a aquellas cláusulas constitucionales que determinan tanto los fines esenciales del Estado, en general, como los propósitos propios de la administración de justicia, en particular. Así, en relación con los segundos, no resultarán admisibles formas de procedimiento judicial que nieguen la función pública del poder judicial, en especial la imparcialidad y autonomía del juez, impidan la vigencia del principio de publicidad, privilegien otros parámetros normativos distintos al derecho sustancial, impongan procedimientos que impiden el logro de una justicia oportuna, o hagan nugatorio el funcionamiento desconcentrado y autónomo de la función jurisdiccional (Art. 228 C.P.)."[11]

8. El tercer grupo de límites, que se muestran comunes para todas aquellas normas legales que regulan la eficacia de los derechos fundamentales, es el cumplimiento de criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Esta condición, como es bien sabido, se cumple cuando la norma procedimental se funda en un criterio de razón suficiente, relativa al cumplimiento de un fin constitucionalmente admisible, a través de un mecanismo que se muestre adecuado para el cumplimiento de ese objetivo y que a su vez, no afecte desproporcionadamente un derecho, fin o valor constitucional, en razón de la interferencia con su núcleo esencial.

Sobre el tópico, la Corte expresó en la sentencia C-428/02 que "[c]omo lo ha venido señalando la jurisprudencia constitucional en forma por demás reiterada y unívoca, en virtud de la cláusula general de competencia consagrada en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Carta Política, al legislador le corresponde regular en su totalidad los

procedimientos judiciales y administrativos. Por esta razón, goza de un amplio margen de autonomía o libertad de configuración normativa para evaluar y definir sus etapas, características, formas y, específicamente, los plazos y términos que han de reconocerse a las personas en aras de facilitar el ejercicio legítimo de sus derechos antes las autoridades públicas. Autonomía que, por lo demás, tan sólo se ve limitada por la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, en cuanto éstas se encuentren acordes con las garantías constitucionales de forma que permitan la realización material de los derechos sustanciales.”[12]

9. Por último, el cuarto grupo de limitaciones se encuentra en la eficacia de las diversas cláusulas que integran el derecho fundamental al debido proceso. Como lo explicó la Corte en la sentencia C-124/11, en tanto el procedimiento judicial encuentra su justificación constitucional en la obtención de decisiones justas que resuelvan los conflictos de la sociedad, el mismo debe garantizar que los derechos y prerrogativas que la Carta confiere a las partes no sean menoscabadas. Esto quiere decir, como se ha explicado, que el proceso judicial debe permitir el logro efectivo de los distintos componentes del derecho al debido proceso, como son los principios de legalidad, contradicción y defensa, de favorabilidad en los casos que resulte aplicable, de presunción de inocencia para los trámites propios del derecho sancionador, así como contar con un proceso judicial sin dilaciones injustificadas y donde esté garantizado el derecho a presentar y controvertir las pruebas, a impugnar la sentencia condenatoria y a que no se sea juzgado dos veces por el mismo hecho. Estas garantías se suman a otras, vinculadas a distintos derechos fundamentales, como son la igualdad de trato ante autoridades judiciales, la vigencia de la intimidad y la honra, la autonomía personal y la dignidad humana, entre muchas otras.

Bajo esta perspectiva, el derecho fundamental al debido proceso, comprendido como un complejo de garantías a favor de las partes, guarda unidad de sentido con la concepción que del derecho a un recurso judicial efectivo que ofrece el derecho internacional de los derechos humanos. Sobre el particular, la Opinión Consultiva OC-9/87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resalta que el artículo 8 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos “...cuya interpretación ha sido solicitada expresamente, es denominado por la Convención “Garantías Judiciales”, lo cual puede inducir a confusión porque en ella no se consagra un medio de esa naturaleza en sentido estricto. En efecto, el artículo 8 no contiene un recurso judicial propiamente dicho, sino el conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención. (...) Este artículo 8 reconoce el llamado “debido proceso legal”, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial.”

A su vez, el intérprete autorizado de la Convención Americana ha insistido en la cláusula de garantías judiciales se aplica no solo al escenario del derecho penal, sino también a las demás actuaciones, entre ellas las de los procedimientos administrativos. Así, en la Opinión Consultiva OC-11/90 determinó que “[e]n materias que conciernen con la determinación de [los] derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter el artículo 8 no especifica garantías mínimas, como lo hace en el numeral 2 al referirse a materias penales. Sin embargo, el concepto de debidas garantías se aplica también a esos

órdenes y, por ende, en ese tipo de materias el individuo tiene derecho también al debido proceso que se aplica en materia penal. Cabe señalar aquí que las circunstancias de un procedimiento particular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso.”

10. En conclusión, como lo señalara la Corte en la sentencia C-124/11 antes citada, el procedimiento judicial es el escenario estatal que, por definición, debe estar conformado de manera que garantice los derechos constitucionales y sirva de espacio para su realización. Esto conlleva que cuando la legislación que regula dicho trámite, en vez de propiciar esa eficacia se configura como barrera para su ejercicio efectivo, resulte contraria a los principios y valores previstos en la Carta, devendrá inexecutable. Sobre el tópico, este Tribunal ha indicado que el legislador no está facultado para prever, bajo el simple capricho o la arbitrariedad, las ritualidades procesales, “... pues 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.”[13]

11. Ahora bien, el precedente en comentario también ha señalado que, como se muestra en el caso objeto de examen, son usuales en casos concretos las tensiones entre diferentes garantías que integran el derecho al debido proceso sustantivo. Un escenario recurrente de este fenómeno es la tensión entre los derechos de contradicción y defensa, de un lado, y la necesidad que el proceso se desarrolle de forma célere y sin dilaciones injustificadas. Esto debido a que es común que, con el ánimo de otorgar mayor dinámica al sistema de administración judicial, tradicionalmente signado por su lentitud e incluso mora en la resolución definitiva de los conflictos, el legislador opte por prescindir de determinadas etapas o por eliminar la posibilidad que las partes presenten determinados recursos, como sucede en la norma demandada.

En el análisis de constitucionalidad de estas disposiciones la Corte ha concluido, de manera general, que esas opciones legislativas son expresiones constitucionalmente válidas del amplio margen de configuración legislativa, a condición que se muestren razonables y proporcionadas, en los términos explicados. Así, se ha considerado por la jurisprudencia que “...es usual que las reformas legales que busquen disminuir la duración de los procedimientos judiciales apelen a la reducción de términos judiciales o, inclusive, a la eliminación de etapas, lo cual puede llegar a actuar en desmedro de las posibilidades de las partes para controvertir las pruebas, los alegatos y las decisiones que se adopten en el trámite. En estos casos, se ha considerado por la jurisprudencia constitucional que limitaciones, proporcionadas y razonable, a las oportunidades de contradicción y defensa, no se oponen prima facie a la Constitución, cuando estas están enfocadas a evitar las dilaciones injustificadas en los procedimientos judiciales. No obstante, tales restricciones a la oportunidad y/o duración de los términos para el ejercicio de los derechos de contradicción y defensa no pueden ser de una entidad tal que se muestren incompatibles con el núcleo esencial del derecho fundamental al debido proceso.”[14]

Nótese sobre este particular que el balance planteado por la jurisprudencia es absolutamente necesario para evitar el desmedro de cada uno de los extremos analizados. De un lado, si se maximizara el principio de celeridad en los procedimientos, se llegaría a un escenario en que el procedimiento judicial no cumpliría sus fines constitucionales, sino que se justificaría a sí mismo como un herramienta para resolver, apenas desde un parámetro formal y eficientista, los derechos constitucionales interferidos por el proceso. De otro lado, si se otorga un carácter prevalente e incuestionable a la permanencia de todos los recursos posibles para el ejercicio del derecho de defensa, los procedimientos judiciales no podrían fácticamente cumplir con el propósito para el que fueron instituidos, como es llegar una decisión oportuna y definitiva por parte de un juez imparcial y sometido objetivamente al ordenamiento jurídico.

12. Por lo tanto, el legislador está facultado para fijar modelos de procedimiento que prescindan de determinadas etapas o recursos, a condición que (i) la limitación no verse sobre una instancia procesal prevista específicamente por la Constitución; (ii) la restricción correspondiente cumpla con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iii) la limitación no configura una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia. Acerca de esta conclusión, la Corte ha insistido en que “[e]n cuanto se refiere a la consagración de mecanismos para controvertir decisiones judiciales o administrativas, en la sentencia C-005 de 1996,[15] la Corporación señaló que 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. Asimismo, con la misma limitación, también puede suprimir los recursos que haya venido consagrando sin que, por el solo hecho de hacerlo, vulnere la Constitución Política.”[16]

La vigencia de los derechos de contradicción y defensa a través del principio de doble instancia

13. El artículo 29 C.P. incorpora dentro de las garantías que integran el derecho al debido proceso, la facultad de contar con un mecanismo para la impugnación de las sentencias condenatorias. Sin embargo, el artículo 31 C.P. prevé una fórmula más amplia, según la cual (i) toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley; y (ii) el superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado es apelante único, instituto tradicionalmente conocido como la prohibición de la reformatio in pejus. Por ende el Texto Constitucional, en aras de prodigar una concepción más garantista de ese derecho, ha concluido que la doble instancia es un principio general para todas las sentencias. Esto bajo el entendido que ese mecanismo es idóneo para un control judicial objetivo e independiente de la decisión que pone fin al trámite o que resuelve asuntos particularmente significativos dentro del proceso, de los cuales depende la eficacia de las mencionadas garantías.

Sobre este particular, la Corte ha insistido en que el principio de doble instancia debe comprenderse del modo explicado, en razón de su innegable vínculo con las garantías de contradicción y defensa. En términos de la jurisprudencia “...es claro que en la institución de la doble instancia subyacen los derechos de impugnación y de contradicción. En efecto,

la garantía del derecho de impugnación y la posibilidad de controvertir una decisión, exigen la presencia de una estructura jerárquica que permita la participación de una autoridad independiente, imparcial y de distinta categoría en la revisión de una actuación previa, sea porque los interesados interpusieron el recurso de apelación o resulte forzosa la consulta. || La Corte, ha señalado: “tradicionalmente se ha aceptado que el recurso de apelación forma parte de la garantía universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa, con el fin de poder obtener la tutela de un interés jurídico propio, previo análisis del juez superior quien revisa y corrige los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo...”[17].”[18]

14. Con todo, el precedente sobre la materia ha señalado que la doble instancia admite excepciones por vía legal, puesto que (i) no existe un mandato constitucional que obligue a todas las decisiones judiciales deban contar con ese mecanismo; (ii) esa garantía, respecto de la generalidades de decisiones de los jueces, no hace parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso; y (iii) el principio de doble instancia no puede tomar carácter absoluto, pues ello afectaría desproporcionadamente otros componentes del debido proceso, particularmente la necesidad de contar un procedimiento sin dilaciones injustificadas. Es por esta razón que la Constitución delega al legislador la posibilidad de prever excepciones al principio de doble instancia frente a las sentencias, facultad que está sometida a las limitaciones explicadas en apartado anterior.

En consecuencia, el legislador bien puede imponer limitaciones a la doble instancia, hasta el punto de disponer que contra determinadas decisiones no operen recursos. Inclusive, la Corte ha admitido que no contraviene prima facie la Constitución que el legislador prevea determinados procesos de única instancia. Así, se resalta por la jurisprudencia que “[e]n relación con el principio de la doble instancia[19], como ya se señalaba, éste tiene un vínculo estrecho con el debido proceso y el derecho de defensa, ya que busca la protección de los derechos de quienes acuden al Estado en busca de justicia[20]. Sin embargo, como lo ha puesto de presente reiteradamente la Corte, dicho principio no hace parte del contenido esencial del debido proceso ni del derecho de defensa en todos los campos, pues la propia Constitución, en su artículo 31, establece que el Legislador podrá consagrar excepciones al principio general, según el cual toda sentencia es apelable o consultable[21]. ||

Así las cosas, la Carta de manera expresa sólo establece el derecho a impugnar la sentencia adversa en materia penal y en las acciones de tutela (CP arts. 28 y 86). Igualmente, los pactos de derechos humanos ratificados por Colombia, como la Convención Interamericana o el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y que hacen parte del bloque de constitucionalidad (CP art. 93), prevén el derecho a impugnar la sentencia en materia penal, pero no establecen esa posibilidad en los otros campos del derecho, para los cuales exigen únicamente que la persona sea oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley[22]. || Conforme a lo anterior, a pesar de la importancia que puede tener la posibilidad de apelar una sentencia contraria, es claro que, no es obligatorio que todos los procesos judiciales sean de doble instancia. Así, la sentencia C-345 de 1993, entre otras, advirtió que “el artículo 31 superior establece el principio de la doble instancia, de

donde se deduce el de apelación de toda sentencia, pero con las excepciones legales, como lo dispone la norma constitucional. Excepciones que se encuentran en cabeza del legislador para que sea él quien las determine, desde luego, con observancia del principio de igualdad"[23]."[24]

15. En ese orden de ideas, el legislador cuenta con un margen apreciable de configuración legislativa en materia de determinación acerca de cuándo opera la doble instancia frente a una decisión judicial. Sin embargo, la Corte ha señalado que esa facultad está circunscrita por las limitaciones generales a la competencia del Congreso para definir los procedimientos jurisdiccionales, explicadas en apartado anterior. Por ende, con el fin de evitar que el principio de doble instancia se torne de regla general a mecanismo exceptivo, la norma que lo limita no puede desconocer un mandato constitucional expreso que prevea la impugnación, debe cumplir con criterios de racionalidad y proporcionalidad y, a su vez, no puede tornarse en una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia.

16. Como se indicó, la posibilidad de excepciones a la doble instancia se extiende incluso a la facultad del legislador de prever procesos de única instancia. Sin embargo, además de las condiciones antes expuestas, la jurisprudencia ha señalado que la constitucionalidad de este tipo de modelos de procedimiento depende que se cumpla con determinados criterios, relativos a que (i) la exclusión de la doble instancia debe ser excepcional; (ii) deben existir otros recursos, acciones u oportunidades procesales que garanticen adecuadamente el derecho de defensa y el derecho de acceso a la administración de justicia de quienes se ven afectados por lo actuado o por lo decidido en procesos de única instancia; (iii) la exclusión de la doble instancia debe propender por el logro de una finalidad constitucionalmente legítima; y (iv) la exclusión no puede dar lugar a discriminación.[28]

17. En suma y a partir de la reconstrucción de la jurisprudencia constitucional sobre la materia, la reciente sentencia C-718/12 fijó las siguientes reglas acerca de la validez constitucional de las normas que imponen limitaciones al principio de doble instancia:

17. 1. El principio general establecido por el artículo 31 C.P. es que todos los procesos judiciales son de doble instancia y que por consiguiente, como los procesos de única instancia son una excepción a ese principio constitucional, debe existir algún elemento que justifique esa limitación, pues otra interpretación conduciría a convertir la regla (doble instancia) en excepción (única instancia).

17.2. La posibilidad de apelar tiene vínculos estrechos con el derecho de defensa y la Constitución, al igual que con los tratados de derechos humanos garantizan a toda persona el derecho al debido proceso, que tiene como componente esencial el derecho de defensa. Por lo tanto, aunque el legislador puede establecer excepciones a la doble instancia, es claro que al consagrar un proceso de única instancia, debe establecer suficientes oportunidades de controversia, que aseguren un adecuado derecho de defensa, según la naturaleza del caso.

17.3. El principio de igualdad se proyecta sobre la regulación de los procesos y recursos. Por ende, aunque el legislador cuenta con una amplia facultad para instituir las formas y modelos de proceso, esta competencia carece de un alcance tal que incluya la estipulación

de tratamientos discriminatorios injustificados.

A partir de los argumentos expuestos, que determinan las condiciones y límites a la libertad de configuración legislativa en materia de procedimientos judiciales, particularmente aquellas reglas que ordenan relevar determinados recursos, entre ellos los que permiten la doble instancia, la Sala analizará la estructura del procedimiento previsto para la acción de cumplimiento. Esto con miras a la resolución del problema jurídico propuesto por los demandantes.

La estructura del proceso de acción de cumplimiento

18. El artículo 87 C.P. dispone que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo. El mismo precepto constitucional prevé que en caso que dicha acción prospere, la sentencia respectiva ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La jurisprudencia de la Corte, a partir de la interpretación de esta norma superior, ha insistido en que la acción de cumplimiento tiene raigambre constitucional, naturaleza pública y un vínculo necesario con la vigencia del orden jurídico. Es, ante todo, un mecanismo judicial para evitar que los preceptos legales y las actuaciones administrativas permanezcan en una simple eficacia simbólica, sin que adquieran materialidad, incumplándose con ello los fines estatales perseguidos por la norma legal o el acto de la administración. En términos de la Corte “[e]l objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo. (...) el referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”[29]

19. Con el fin de cumplir con las finalidades explicadas, la Ley 393 de 1997 prevé un procedimiento simple, participativo y preferente para el trámite de la acción de cumplimiento. Este trámite tiene la siguiente estructura:

19.1. La competencia para el conocimiento de la acción es asignada, en primera instancia, a los jueces administrativos con competencia en el domicilio del accionante. La segunda instancia corresponde al superior jerárquico correspondiente. Del mismo modo, cuando se trate de acciones de conocimiento del Consejo de Estado, el conocimiento corresponde a la sección o subsección de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la cual haga parte el

consejero a quien corresponda en reparto. (Art. 3°).

19.2. La titularidad de la acción la tienen todas las personas. Al respecto, la Ley 393/97 enfatiza que dentro de esa categoría se incluyen (i) los servidores públicos; en especial: el Procurador General de la Nación, los Procuradores Delegados, Regionales y Provinciales, el Defensor del Pueblo y sus delegados, los Personeros Municipales, el Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales; (ii) las organizaciones sociales; y (iii) las Organizaciones No Gubernamentales. (Art. 4°).

19.3. En cuanto a la legitimidad por pasiva, la acción de cumplimiento puede ser presentada contra la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas, a quienes corresponda el cumplimiento de la norma con fuerza de ley o el acto administrativo objeto de debate. (Arts. 5°, 6°).

19.4. La acción de cumplimiento no está sometida a caducidad, por lo que podrá ejercerse en cualquier tiempo. La sentencia que ponga fin al proceso hará tránsito a cosa juzgada, cuando el deber omitido fuere de aquellos en los cuales la facultad de la autoridad renuente se agota con la ejecución del primer acto. Pero si el deber omitido fuere de aquellos cuyo cumplimiento pueda demandarse simultáneamente ante varias autoridades o en diferentes oportunidades en el tiempo, la acción podrá volver a intentarse sin limitación alguna. Sin embargo, la misma regulación determina que la acción será improcedente por los mismos hechos que ya hubieren sido decididos y en el ámbito de competencia de la misma autoridad. (Art. 7°).

19.5. La acción de cumplimiento tiene como requisito de procedibilidad la constitución de renuencia de la autoridad o particular responsable de la ejecución de la norma o acto correspondiente. Para ello, el accionante debe haber previamente reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y, a su vez, la autoridad debe haberse ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual este hecho deberá ser sustentado en la demanda. (Art. 8°).

19.6. La acción es improcedente respecto de (i) la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela; (ii) cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del acto administrativo, salvo que se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante; o (iii) cuando se pretenda obtener el cumplimiento de normas que establezcan gastos. (Art. 9°).

19.7. La demanda debe contener los siguientes asuntos: (i) el nombre, identificación y lugar de residencia de la persona que instaura la acción; (ii) la determinación de la norma con fuerza material de ley o acto administrativo incumplido. En este caso, si la acción recae sobre acto administrativo, deberá adjuntarse copia del mismo. En cambio, si el acto tiene naturaleza verbal, deberá anexarse prueba siquiera sumaria de su existencia; (iii) una narración de los hechos constitutivos del incumplimiento; (iv) la determinación de la autoridad o particular incumplido; (v) la prueba de la renuencia de la autoridad o particular. Ello salvo que se demuestre la inminencia de un perjuicio irremediable, sustentado en la demanda, caso en el cual deberá demostrarse que el accionante pidió directamente su

cumplimiento a la autoridad respectiva; (vi) la solicitud de pruebas y enunciación de las que pretendan hacer valer; y (vii) la manifestación, que se entiende presentada bajo gravedad del juramento, de no haber presentado otra solicitud respecto a los mismos hechos o derechos ante ninguna otra autoridad. (Art. 10°).

19.8. La acción de cumplimiento tiene carácter preferente en su trámite, por lo que el juez deberá posponer para su conocimiento los demás asuntos, salvo las acciones de tutela. El reparto, en los casos de las localidades con varios despachos judiciales de la misma jerarquía y especialidad de aquél ante el cual se ejerció, se realizará el mismo día y a la mayor brevedad. Una vez realizado el reparto de la solicitud de cumplimiento se remitirá inmediatamente al funcionario competente. A su vez, la regulación prevé expresamente que los términos son perentorios e improrrogables. (Art. 11).

19.10. El juez, en el término de tres días siguientes a la presentación de la demanda, resolverá sobre su admisibilidad. En caso que considere que se han incumplido con los requisitos mencionados en el artículo 10° de la Ley 393/97, otorgará al demandante el término de dos días para que corrija su libelo. Si ello no se hiciere, la demanda será rechazada. De igual modo, se determina una causal de rechazo in limine, cuando el demandante no aporte la prueba de la constitución de renuencia, salvo que se trate de la excepción contemplada en el artículo 8° de la Ley acusada, relativa a la inminencia de perjuicio irremediable. (Art. 12). Igualmente, también procede el rechazo cuando la demanda sea temeraria, esto es, en caso que sin motivo justificado la misma acción de cumplimiento sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces. (Art. 28).

En caso que la demanda sea admitida, el juez ordenará su notificación personal al demandado y la entrega de una copia de la demanda y sus anexos dentro de los tres días siguientes a la admisión. Si no fuere posible, el juez podrá recurrir a la comunicación telegráfica o a cualquier otro medio que garantice el derecho de defensa. El auto admisorio indicará que (i) la decisión será proferida dentro de los veinte (20) días siguientes a la admisión de la solicitud de cumplimiento; y (ii) que el demandado tiene derecho a hacerse parte en el proceso y a allegar pruebas o solicitar su práctica, dentro de los tres días siguientes a la notificación. (Art. 15).

19.11. El juez que conozca de la solicitud podrá ordenar el cumplimiento del deber omitido, prescindiendo de cualquier consideración formal. Ello siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave o inminente violación de un derecho por el incumplimiento del deber contenido en la ley o acto administrativo. Esta facultad no opera en caso que, en el término de traslado, el demandado haya hecho uso de su derecho a pedir pruebas. (Art. 15).

19.12. Como lo prevé el artículo 16, parcialmente acusado en el presente proceso, las providencias que se dicten en el trámite, con excepción de la sentencia y el auto que deniegue la práctica de pruebas, carecerán de recurso alguno. En el segundo caso, el mencionado auto admite el recurso de reposición, que deberá ser interpuesto al día siguiente de la notificación por estado y resuelto a más tardar al día siguiente.

19.13. En cuanto al régimen probatorio, se dispone que el juez de conocimiento podrá

requerir informes al particular o a la autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud y en el caso de actuaciones administrativas, pedir el expediente o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada en el envío de esas pruebas acarreará responsabilidad disciplinaria para el obligado (Art. 17°).

19.14. El trámite de la acción de cumplimiento de un acto administrativo será suspendido hasta tanto no se profiera decisión definitiva, en el evento en que en un proceso de nulidad en curso se haya decretado la suspensión provisional del acto incumplido. (Art. 18). A su vez, el proceso podrá terminarse de manera anticipada a proferirse sentencia, cuando el demandado desarrollase la conducta ordenada por la norma o acto administrativo. Esto sin perjuicio de la aplicación de condena en costas (Art. 19). Finalmente, cuando el incumplimiento de la autoridad tenga origen en la aplicación de la excepción de inconstitucionalidad, ese asunto deberá ser resuelto en la sentencia, lo que incluye la posibilidad que el juez, de manera oficiosa, aplique esa excepción. (Art. 20).

19.15. Una vez finalizada la etapa probatoria, el juez adoptará sentencia. El fallo deberá contener: (i) la identificación del solicitante; (ii) la determinación de la obligación incumplida; (iii) la identificación de la autoridad de quien provenga el incumplimiento; (iv) la orden a la autoridad renuente de cumplir el deber omitido; (v) el plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto, que no podrá exceder de diez días hábiles, contados a partir de la fecha en que quede ejecutoriado el fallo. En caso de que fuese necesario un término mayor, el juez lo definirá previa sustentación en la parte motiva de la sentencia; (vi) la orden a la autoridad de control pertinente de adelantar la investigación del caso para efectos de responsabilidades penales o disciplinarias; y (vii) si hubiere lugar a ello, la condena en costas. La legislación resalta, del mismo modo, que la sentencia no tendrá fines indemnizatorios. Los perjuicios, en caso que se hubiesen generado, serán reclamados mediante las acciones previstas para ese particular. Igualmente, el ejercicio de la acción de cumplimiento no revive los términos que sean aplicables para interponer dichas acciones indemnizatorias. (Art. 24).

A su vez, en el evento de no prosperar las pretensiones del actor, el fallo negará la petición advirtiendo que no podrá instaurarse nueva acción con la misma finalidad. (Art. 21.). La sentencia será notificada del modo previsto en el Código de Procedimiento Civil, hoy Código General del Proceso, a través de la fórmula prevista para las providencias que deban ser notificadas personalmente (Art. 23).

El fallo deberá cumplirse sin demora. En caso que concurra mora al respecto, el juez que adoptó la sentencia se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasados cinco días ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que estos cumplan su sentencia. (Art. 25).

19.14. La sentencia podrá impugnarse dentro de los tres días siguientes para ello. Esta potestad es adscrita a las partes y al defensor del pueblo. La impugnación se concederá en el efecto suspensivo, salvo que la suspensión de cumplimiento del fallo genere un perjuicio

irremediable del demandante. (Art. 26).

Presentada debidamente la impugnación, el juez remitirá el expediente a más tardar al día siguiente al superior jerárquico. El Tribunal que conozca de la impugnación estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. Podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas de oficio. En todo caso, proferirá el fallo dentro de los diez días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo comunicándolo de inmediato; si lo encuentra ajustado a derecho lo confirmará.

19.15. Por último, la legislación dispone diferentes tópicos accesorios a la estructura del procedimiento, relativos a (i) el trámite del desacato cuando se incumpla la orden judicial contenida en la acción de cumplimiento (Art. 29); (ii) la previsión de una cláusula remisoria en lo no reglado por la Ley acusada al Código Contencioso Administrativo, hoy Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en lo que sea compatible con la naturaleza de esa acción (Art. 30); y (iii) las reglas sobre seguimiento acerca de la aplicación de la Ley 393/97, por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho.

20. La Sala concluye, a partir de las reglas expuestas, que la acción de cumplimiento es un mecanismo judicial de jerarquía constitucional, que está previsto bajo un procedimiento sencillo y ágil, acorde con el objetivo del Constituyente de otorgar a los ciudadanos herramientas efectivas para lograr la eficacia de normas y actos administrativos. Es por ello que el trámite explicado adopta únicamente los elementos esenciales de los procedimientos judiciales en nuestro ordenamiento, como son la demanda, su contestación, el periodo probatorio, la adopción de la sentencia y su impugnación.

Estas condiciones, además, se muestran compatibles con la naturaleza pública de la acción de cumplimiento, la cual impide prima facie que el legislador disponga de instrumentos procedimentales especializados, inasibles para los ciudadanos sin formación jurídica particular. Estas características, a su vez, se muestran definitivas para la solución del problema jurídico planteado.

La expresión acusada es compatible con el derecho al debido proceso y las garantías de contradicción y defensa

21. El problema jurídico planteado por la demanda se concentra en determinar si viola el derecho al debido proceso y el acceso a la administración de justicia, la expresión contenida en el artículo 16 de la Ley 393/97, la cual excluye todos los recursos dentro del trámite de la acción de cumplimiento, salvo respecto del auto que niegue la práctica de pruebas, que tiene recurso de reposición, así como frente a la sentencia.

De acuerdo con lo explicado en la presente decisión, la exequibilidad de este precepto depende de la comprobación acerca del acatamiento de las limitaciones que tiene el legislador dentro del amplio margen de configuración legislativa, respecto de la prescindencia de recursos procesales. Este análisis ha sido sistematizado por la presente sentencia en la verificación acerca que la limitación (i) no verse sobre una instancia procesal prevista específicamente por la Constitución; (ii) cumpla con criterios de razonabilidad y proporcionalidad; y (iii) no configure una barrera injustificada para el acceso

a la administración de justicia

22. En cuanto al primer asunto, la Corte encuentra que la Constitución no prevé una regla particular que prescriba determinada modalidad de recurso dentro del trámite de la acción de cumplimiento. Antes bien, al no existir una previsión específica sobre el procedimiento aplicable, opera la cláusula general, contenida en los artículos 150 y 228 C.P., que asigna al legislador una amplia potestad para la fijación de los procedimientos.

23. La siguiente condición es que la regla de procedimiento cumpla con criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Para determinar ese tópico, la Corte hará uso del juicio de proporcionalidad, de carácter intermedio. Esto en razón que si bien el legislador tiene el amplio margen tantas veces citado, está también suficientemente definido que los trámites judiciales son herramientas estrechamente vinculadas con la satisfacción de los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia. En consecuencia, deberá definirse por la Sala si la medida legislativa tiene un fin constitucionalmente permitido, si es idónea para cumplir con ese objetivo y si no afecta desproporcionadamente otros derechos, principios o valores constitucionales.

23.1. La exclusión de recursos dentro del trámite de la acción de cumplimiento está unívocamente dirigida a dotar a ese proceso de celeridad y, en consecuencia, evitar que se incurra en dilaciones injustificadas. Como se ha explicado en esta sentencia, esa característica es comúnmente compartida con las demás acciones constitucionales de índole pública, como la acción de tutela, la acción de inconstitucionalidad y las acciones populares y de grupo. Esto en razón que ha sido intención unívoca del Constituyente que estas modalidades de procedimiento conserven una estructura simple, generalmente prescindan de la obligatoriedad de representación judicial, tengan carácter subsidiario frente a otros mecanismos de defensa judicial y respondan a criterios de agilidad en la respuesta de la administración de justicia a los conflictos que se someten a su conocimiento.

En ese sentido, es claro que la norma que excluye los recursos en relación con las decisiones diferentes a la sentencia, que se adoptan dentro del trámite de la acción de cumplimiento, cumple un fin constitucionalmente legítimo, en los términos explicados. Adicionalmente, los argumentos planteados en esta sentencia permiten concluir que una medida de ese carácter, en tanto agiliza el procedimiento e impide que incurra en dilaciones injustificadas, es idónea para cumplir con ese objetivo.

23.2. El centro de la controversia en el caso analizado corresponde a la proporcionalidad en sentido estricto, particularmente respecto de la imposibilidad de formular recursos contra la providencia que rechaza la demanda. Esto debido a que los demandantes y algunos de los intervinientes consideran que esa decisión en particular tiene efectos conclusivos sobre el trámite y, por esa razón, debe contar con algún tipo de recurso judicial para que sea controvertida.

24. Para resolver el asunto planteado, debe partirse de considerar que, de acuerdo con lo previsto en la Ley 393/97, el rechazo de la demanda de acción de incumplimiento procede en tres eventos particulares: (i) cuando se incumple con el lleno de los requisitos previstos en el artículo 10 e*iusdem* y estos no son subsanados en el plazo previsto para ello; (ii)

cuando no se otorgue prueba de la renuencia de la autoridad o del particular en el cumplimiento, caso en el cual el rechazo es in limine; y (iii) cuando se trate de una actuación temeraria, al haberse formulado con idénticas partes y contenidos, de manera simultánea ante varios jueces.

24.1. Como se observa, cada uno de estos supuestos corresponde a asuntos formales de la acción, que corresponden prima facie a la determinación de aspectos sustantivos en el procedimiento. Así, en el primer supuesto, debe resaltarse que previo a la decisión de rechazo se corre traslado al demandante para que subsane su demanda, instancia en la cual estará habilitado para argumentar, si hubiere lugar a ello, la inexigibilidad de determinados requisitos formales. En ese orden de ideas, no puede considerarse contrario al derecho de defensa que ante el incumplimiento de lo ordenado en el auto de inadmisión, se proceda a rechazar la demanda sin recursos posteriores para el accionante.

En el segundo caso, la norma está dirigida al cumplimiento de un requisito de procedibilidad de la acción que resulta nodal para el caso analizado, como es la prueba de la renuencia en el cumplimiento. Sobre este particular debe hacerse énfasis en que dicha prueba se soporta en asuntos objetivos, relativos a que se haya solicitado el cumplimiento a la autoridad o particular obligado a ello y que bien tales obligados se hayan ratificado en el incumplimiento o no hayan dado respuesta a lo solicitado en el término de diez días. Esta comprobación, en criterio de la Sala, es particularmente importante, pues demuestra que la labor del juez del conocimiento, en lo que respecta a la verificación del requisito de procedibilidad, es apenas formal. No está en modo alguno dirigida a verificar la validez de las razones que soportan el presunto incumplimiento sino a evidenciar su existencia, sin ninguno juicio de valor sobre este. Igualmente, una exigencia de este carácter se muestra obligatoria en el marco de la acción de cumplimiento, mecanismo judicial unívocamente dirigido a ordenar que se ejecute una acción prevista en norma con fuerza de ley o en acto administrativo, lo que supone lógicamente la previa verificación de la renuencia en lo ordenado en dichas normas jurídicas.

24.2. En lo que refiere al tercer supuesto de rechazo, la Sala también encuentra que versa sobre asuntos objetivos, esta vez relacionada con la identidad de acciones de cumplimiento que se presentan de manera simultánea, en abierto desgaste de la administración de justicia y a través de un ejercicio abusivo del derecho fundamental a obtener resolución judicial de los conflictos.

25. Por lo tanto, la Corte concluye que hace parte de la libertad de configuración legislativa la exclusión de recursos frente a providencias judiciales que, como se evidencia en el caso presente, se limitan a identificar la existencia de condiciones objetivas para la acción judicial, y no a evaluar la validez de su materialidad. Esta conclusión se soporta en considerar que el control judicial de un superior jerárquico e independiente se torna decisivo, en términos de garantía de los derechos de contradicción y defensa, cuando requiere la revisión de las valoraciones efectuados por el juez de primera instancia frente a los hechos y las normas jurídicas aplicables al caso. En contrario, ese mismo nivel de escrutinio judicial no se muestra imperativo cuando se trata del control de decisiones que, como sucede con el rechazo de la demanda en la acción de cumplimiento, responden a la simple verificación documental. En este escenario, la ponderación entre la satisfacción de

los derechos de contradicción y defensa y la necesidad de lograr un proceso sin dilaciones injustificadas, más aun cuando se está ante acciones públicas signadas por la celeridad de los procedimientos, debe tender a satisfacer en mayor medida la segunda de dichas condiciones.

26. No obstante, la Corte encuentra que debe dar respuesta a los planteamientos de los demandantes y de algunos intervinientes, que apuntan hacia una conclusión diferente. Como se expresó en precedencia, el supuesto en el que se basa la consideración acerca de la obligatoriedad del recurso de apelación frente al auto que rechaza la acción de cumplimiento es (i) la existencia de un presunto vacío normativo; y (ii) la necesidad de garantizar el derecho de defensa, vulnerado por la imposibilidad que el superior jerárquico conozca sobre dicho rechazo de la demanda. Esto fundado, a su vez, en el hecho que la providencia de rechazo equivale, en términos prácticos, a aquella que concluye el procedimiento.

La Sala se aparta del primer supuesto. En efecto, el artículo 16 demandado es norma expresa que excluye los recursos contra las decisiones de trámite dentro de la acción de cumplimiento, con excepción del auto que deniegue la práctica de pruebas. Este es un precepto de carácter general en su sentido y específico para el trámite de la acción de cumplimiento, por lo que debe ser interpretado en el sentido que excluye, entre otros recursos, la apelación contra el auto de rechazo de la demanda. Por ende, no concurre vacío normativo.

En cuanto al segundo aspecto, la Sala considera que no es posible identificar al rechazo de la demanda como una finalización del trámite, de forma equivalente que el fallo de mérito. Esto en razón que, como se ha explicado, la evaluación sobre la admisibilidad del libelo de acción de cumplimiento tiene carácter formal y objetivo. A su vez, carece de efectos respecto de la exigibilidad material de la pretensión, en tanto la acción de cumplimiento no está sometida a ningún término de caducidad o prescripción, limitándose su presentación únicamente a la vigencia de la norma legal o acto administrativo incumplido, o la existencia de cosa juzgada sobre la misma materia. Quiere ello decir que ante el incumplimiento en los requisitos formales y el correlativo rechazo del libelo, el actor puede formular nuevamente su demanda, sin detrimento de la exigibilidad judicial de la respectiva pretensión de cumplimiento.

De otro lado, para la Sala es claro que merced la duración promedio de los trámites judiciales, se mostraría más expedito en términos de acceso oportuno a la justicia, que ante el rechazo de la demanda de acción de cumplimiento se opte por presentarla nuevamente, con el lleno de los requisitos mencionados que, se insiste, son de carácter eminentemente formal y objetivo. Así, es oportuno indicar que, para el caso analizado, incluso la exigibilidad de un recurso contra la decisión de rechazo de la demanda puede, en la práctica, mostrarse mucho más gravoso en términos de la eficacia del derecho de las partes a contar un proceso judicial sin dilaciones injustificadas.

En consecuencia, ese carácter formal y objetivo del rechazo hace que la limitación del recurso no configure una afectación desproporcionada del derecho constitucional de contradicción y defensa. Por esta circunstancia, la limitación objeto de demanda no excede

el margen de configuración legislativa en materia de determinación de procedimientos judiciales. De igual modo, no configura una barrera injustificada para el acceso a la administración de justicia, puesto que los requisitos objetivos verificados en la admisibilidad de la acción de cumplimiento, lejos de supererogatorios, se tornan en mínimos imprescindibles para la solución del problema jurídico en sede judicial.

27. Con todo, la Corte también evidencia que en el asunto analizado puede concurrir una hipótesis extrema, en la que la decisión de rechazo de la demanda esté basada en el capricho o la arbitrariedad del juez, y no en el estudio objetivo y documental antes explicado. En aquella circunstancia se estará ante un defecto sustantivo y procedimental absoluto, incompatible con los derechos al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, y respecto del cual no concurriría ningún instrumento de defensa judicial, habida cuenta de la restricción contenida en la norma acusada. Por ende, en ese evento estarían cumplidos los requisitos formales y sustantivos de procedencia de la acción de tutela contra decisiones judiciales, lo que otorgaría al afectado un mecanismo preferente y sumario para oponerse a dicha posible arbitrariedad.

28. En conclusión, el Pleno considera que la norma acusada es compatible con los derechos de contradicción y defensa, así como con el derecho de acceso a la administración de justicia. Esto debido a que responde a la necesidad de contar con un proceso de acción de cumplimiento sin dilaciones injustificadas. A su vez, la restricción de los recursos frente a las decisiones de trámite de dicha acción, no afectan desproporcionadamente la vigencia material de las pretensiones ni la posibilidad general de exigibilidad judicial de los derechos. Por lo tanto, no excede el amplio margen de configuración legislativa que la Constitución reconoce en materia de procedimientos judiciales.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE la expresión “Las providencias que se dicten en el trámite de la Acción de Cumplimiento, con excepción de la sentencia, carecerán de recurso alguno”, contenida en el artículo 16 de la Ley 393 de 1997 “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”, por los cargos analizados en esta sentencia.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente en vacaciones

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Corte Constitucional, sentencias C-124/11, C-630/11 y C-315/12.

[2] Por ejemplo, la sentencia C-510 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis. AV. Jaime Araújo Rentería), declaró la exequibilidad de la norma que establecía un nuevo procedimiento y términos para los cobros o las reclamaciones ante el FOSYGA, por cuanto consideró, entre otras cosas, que el legislador es libre para establecer condiciones previas al acceso a la justicia.

[3] Por ejemplo, en sentencia C-163 de 2000 (MP. Fabio Morón Díaz), la Corte consideró ajustada a la Constitución la consagración de la figura de la parte civil en el proceso penal, a pesar de que la naturaleza de sus pretensiones podrían ser únicamente pecuniarias. De igual manera, en sentencia C-1149 de 2001 (MP. Jaime Araújo Rentería. SV. Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Álvaro Tafur Galvis), la Corte dijo que, dentro de la libertad de configuración normativa, era válido que la ley autorice la intervención de la parte civil en el proceso penal militar.

[4] La sentencia C-180 de 2006 (MP. Jaime Araújo Rentería) declaró la exequibilidad de la eliminación del recurso extraordinario de súplica en los procesos contencioso administrativos, por cuanto la Constitución confiere al legislador “libertad de configuración

amplia en materia de procedimientos judiciales”.

[5] Por ejemplo, en la sentencia C-1264 de 2005 (MP. Clara Inés Vargas Hernández), la Corte se refirió a la libertad de configuración normativa del legislador para regular la forma cómo debe adelantarse la notificación personal en el procedimiento civil.

[7] En sentencia C-1232 de 2005 (MP. Alfredo Beltrán Sierra), la Corte Constitucional dijo que el legislador goza de amplio margen de configuración normativa para consagrar el término de prescripción de las acciones derivadas del fuero sindical.

[8] Corte Constitucional, sentencia C-315/12.

[9] Corte Constitucional, sentencia C-742/99.

[10] Corte Constitucional, sentencia C-315/12.

[11] Corte Constitucional, sentencia C-124/11.

[12] En igual sentido sentencias C-1104 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-973 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-886 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-1264 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y C-692/08 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[13] Corte Constitucional, sentencia C-555/01.

[14] Corte Constitucional, sentencia C-315/12.

[15] MP. José Gregorio Hernández Galindo.

[16] Corte Constitucional, sentencia C-315/12.

[17] Sentencia C-650 de 2001. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[18] Corte Constitucional, sentencia C-718/12.

[19] Sobre el alcance de dicho principio se pueden consultar entre otras la sentencia C-095 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[20] Ver Sentencia C-040/02 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[21] En el mismo sentido se puede consultar la sentencia C-900 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería, en la que la Corte señaló lo siguiente respecto de la garantía constitucional de la doble instancia:

“La doble instancia no es aplicable a todas las providencias judiciales. (...)”

En ese orden de ideas, esta Corporación ha dicho que la doble instancia no pertenece al núcleo esencial del debido proceso, al poder la ley introducir excepciones. (...) En todo caso, la regulación que sobre esa materia introduzca -El Legislador- tiene que estar acorde con los principios, valores y normas constitucionales. Así, por ejemplo, tendrá que dar pleno

desarrollo al principio de igualdad y al derecho de defensa, de lo contrario sus previsiones devendrían irrazonables y desproporcionadas frente a los mandatos constitucionales que lo obligan a proteger los derechos y libertades de las personas (C.P., art. 2º).”

[22] Ver artículo 8 de la Convención Interamericana y artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

[23] Sentencia C-345 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido ver entre muchas otras la Sentencia C-650 de 2001. MP Clara Inés Vargas Hernández.

[24] Corte Constitucional, sentencia C-718/12.

[25] Cfr. Sentencia C-095 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[26] Sentencia C-040 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[27] Corte Constitucional, sentencia C-718/12.

[28] Corte Constitucional, sentencia C-103/05.

[29] Corte Constitucional, sentencia C-157/98.