

Bogotá, D.C., 18 ENE 2015

Señores  
**MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**  
E. S. D.

**Ref.: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 243 parcial de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.**

**Accionante: Diego Alejandro Pérez Parra**

**Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO**

**Expediente D-10483**

**Concepto 5868**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, procedo a rendir concepto en relación con la demanda que, en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6°, y 242, numeral 1°, superiores, presentó el ciudadano Diego Alejandro Pérez Parra contra un aparte del artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, cuyo texto se transcribe a continuación (con lo demandado en negrillas):

**“LEY 1437 DE 2011**

(Enero 18)

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

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

*Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia **por los jueces administrativos**:*

- 1. El que rechace la demanda.*
- 2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.*
- 3. El que ponga fin al proceso.*
- 4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.*
- 5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.*
- 6. El que decreta las nulidades procesales.*
- 7. El que niega la intervención de terceros.*
- 8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.*

9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

**Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.**

*El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.*

*Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.*

### **1. Planteamientos de la demanda**

Aduce el accionante que los apartes normativos acusados violan lo dispuesto en los artículos 2, 13, 29 y 229 de la Constitución Política porque tratan desigualmente dos supuestos fácticos iguales impidiendo un acceso adecuado a la administración de justicia.

Según el accionante, resulta inconstitucional que aquellas personas que deben ventilar un proceso contencioso administrativo ordinario de primera instancia ante los tribunales administrativos cuenten con menos recursos de apelación que aquellos que deben tramitar el mismo proceso ordinario, de primera instancia, ante los juzgados administrativos.

En este mismo sentido, resalta el accionante que tal tratamiento es desigual porque ambos procesos son jurídicamente idénticos en cuanto a procedimientos y pretensiones, y por ello considera que la sola circunstancia de la sede donde deben iniciar su trámite, conforme al reparto competencial, es insuficiente para justificar que se otorgue un tratamiento diferenciado en torno al número de recursos de apelación admisibles.

Más aún, resalta el accionante que los litigios que inician en el tribunal administrativo poseen una mayor relevancia económica o social y, por ello,

deberían contar con más garantías procesales para el acceso a la administración de justicia y no con menos, como ocurre por el artículo demandado.

Finalmente, refiere que la libertad de configuración legislativa encuentra su límite en los principios y valores constitucionales, y por ello concluye que resulta contrario a la Constitución que el legislador desconozca la igualdad en la configuración de los procedimientos al sustraer del recurso de apelación, ante el tribunal, algunas decisiones que sí son apelables de los jueces administrativos.

## **2. Problema jurídico**

De acuerdo con la demanda arriba resumida, la jefe del ministerio público considera que en el presente caso debe establecerse si es violatorio del derecho a la igualdad que los procedimientos contencioso administrativos ordinarios de doble instancia que tengan su inicio ante los tribunales administrativos, cuenten con menos autos apelables que aquellos que aquellos que inicien en los juzgados administrativos.

## **3. Análisis constitucional**

En concepto de la jefe del ministerio público los apartes acusados son constitucionales pues existen razones admisibles que permiten restringir el número de autos apelables en los procesos ordinarios que poseen su primera instancia en los tribunales administrativos, en relación con aquellos que inician ante los jueces de la misma jurisdicción, motivo por el cual el legislador no ha violado la igualdad sino que, por el contrario, ha desplegado su libertad de configuración normativa de forma razonada y proporcional.

**3.1. La existencia de razones suficientes para brindar un tratamiento diferente a los procedimientos que tienen su origen en los jueces administrativos y a los que lo poseen ante el tribunal en relación con el número de autos interlocutorios apelables**

En primer lugar el accionante formula que el legislador ha transgredido su esfera de configuración legislativa al brindar un tratamiento diverso a dos litigios fáctica y jurídicamente iguales. Además, indica que la relevancia social o económica de los litigios que inician en el tribunal resulta ser una razón adicional para declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones.

Con relación a este cargo, esta jefatura considera que si bien el accionante tiene razón al señalar que el derecho a la igualdad resulta ser un límite a la libertad de configuración legislativa, lo cierto es que la igualdad no puede ser evaluada en forma genérica, es decir, como si todos los procesos judiciales debieran estar diseñados de la misma manera. En tal sentido, debe recordarse una vez más que el artículo 13 contiene diversas concreciones como límite a la libertad de configuración legislativa, y cada una de ellas con implicaciones diversas.

Al respecto, la Corte Constitucional, viéndose en la necesidad de *“definir cuál noción de igualdad se aplica en las normas de procedimiento. Esto es, decidir si se trata del principio de igualdad formal o igualdad ante la ley, o si se trata de una igualdad de corte promocional como igualdad material o igualdad de trato, o si por el contrario, como en los demás de los regímenes, rigen todos los significados de igualdad existentes en la Constitución”*<sup>1</sup>, señaló que en los asuntos procesales la igualdad puede ser evaluada desde tres perspectivas diferentes:

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-203 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

- (i) Desde la prohibición de discriminación, es decir, desde la prohibición de brindar tratamientos procesales diferenciados o arbitrarios o por criterios sospechosos;
- (ii) Desde la igualdad formal, es decir, a partir de la obligación de brindar un tratamiento procesal igual a sujetos o grupos relevantemente iguales; o
- (iii) Desde la igualdad material, es decir, considerando la necesidad de brindar ventajas a aquellos grupos que las necesitan.

No obstante lo anterior, la igualdad también debe escrutarse desde la perspectiva relacional ya que difícilmente se comparan sujetos sino que, por el contrario, el objeto de contraste normalmente son los grupos sociales o los procedimientos en abstracto. Por ello, ha entendido la Corte, deben evaluarse las diferencias o similitudes relevantes de los asuntos comparados<sup>2</sup>.

Por razón de lo anterior, para resolver el caso concreto esta vista fiscal considerar que debe establecerse si la diferenciación realizada por la norma parcialmente demandada es de aquellas que pueden catalogarse como discriminatorias, si su racero de evaluación es aquel que corresponde a las medidas afirmativas, o si el punto desde el cual debe adelantarse el juicio constitucional, por el contrario, es la igualdad formal; todo ello, conforme a la relevancia de las diferencias o similitudes de los grupos humanos comparados.

Al hacer este ejercicio, esta jefatura advierte que el asunto que nos ocupa no se relaciona con la prohibición de discriminación en estricto sentido, pues la diferenciación que se hace en los apartes demandados no se

---

<sup>2</sup> Cft. Ibidem, consideraciones 15 y 16.

establece a partir de un criterio prohibido ni allí se comparan los derechos de una parte procesal frente a los de su contraparte.

En conclusión, el racero o parámetro constitucional desde el cual debe hacerse el presente análisis no es la prohibición de discriminación, toda vez que, como ya se ha explicado en la jurisprudencia constitucional:

*“[U]n trato legal discriminatorio no se configura frente a las actuaciones procesales en sí mismas, puesto que éstas, en tanto actos jurídicos sucesivos en el tiempo, son diferentes entre sí por naturaleza; un trato legal discriminatorio surge entre las personas relacionadas con dichas actuaciones procesales. Una determinada regulación legal del proceso resultará lesiva del principio constitucional de igualdad cuando las personas que se relacionan de una u otra forma con tal proceso son tratadas por la ley en forma diferente, a pesar de que deberían recibir un trato igual por mandato de la Constitución”<sup>3</sup>.*

En segundo lugar, esta jefatura encuentra que la norma demandada tampoco contiene una medida afirmativa, es decir, una la concesión de más garantías procesales a un grupo de sujetos con ocasión de salvaguardar mejor sus derechos de acceso a la administración de justicia. Por el contrario, el aparte demandado supone una medida uniforme, o general, y no para un determinado segmento social o un destinatario específico.

Por lo anterior, puede concluirse que el criterio de comparación que debe utilizarse para poder considerar el cargo enervado resulta ser la igualdad formal. Y, en dicho sentido, a continuación habrá de establecerse si los dos procedimientos diseñados en forma disímil por el legislador, son de aquellos que deberían ser tratados en forma igual, por ser relevantemente iguales, o si por el contrario, o si por el contrario existen diferencias suficientes que avalen la medida legislativa.

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-561 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

1. *La existencia de diferencias relevantes entre procedimientos comparados por el actor constitucional*

Al comparar los procedimientos que la demanda *sub examine* exige someter al escrutinio de igualdad, puede verificarse que existen diferencias relevantes que soportarían un trato diferenciado como el que efectivamente fue adoptado por el legislador en la norma parcialmente demandada.

Al respecto cabe sostener, en primer lugar, que el actor tiene razón al plantear que, en el caso concreto, los procesos que inician en el tribunal o en los juzgados obedecen a una misma categoría o naturaleza jurídica, como son los procesos contencioso-administrativos de naturaleza ordinaria. Sin embargo, para la jefe del ministerio público es una diferencia relevante que cada proceso tenga inicio en sedes orgánicamente distintas, es decir, que uno se inicie ante el juzgado administrativo mientras el otro lo hace ante el tribunal, pues ello implica que hay una mayor garantía orgánica para el segundo grupo. Al respecto resulta pertinente lo señalado por la Corte Constitucional en otra ocasión, al evaluar las circunstancias de los aforados penales, en orden a la doble instancia, en el sentido de que:

*“[L]a garantía del debido proceso, visto de manera integral, reside en el fuero mismo - acompañado de la configuración del procedimiento penal establecido por el legislador - puesto que en virtud del fuero su juzgamiento ha sido atribuido por la Constitución, o por el legislador autorizado por ella, al órgano de cierre de la justicia penal de conformidad con las normas que desarrollan los derechos, el cual es un órgano plural integrado por abogados que reúnen los requisitos establecidos en la Constitución para acceder a la más alta investidura dentro de la jurisdicción ordinaria”<sup>4</sup>.*

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-934 de 2006, (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). Si bien es cierto podría pensarse que el criterio fijado en el aparte citado fue reevaluado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-792 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), de la cual hasta ahora solo se conoce el comunicado de prensa No. 43 del 29 y 30 de octubre de 2014, por medio de la cual esa corporación se pronunció sobre una serie de normas que a juicio del actor impedían ejercer el derecho a la impugnación de las decisiones condenatorias proferidas por primera vez en la segunda instancia procesal, cabe destacar que en esta última decisión la Corte no evaluó el alcance del derecho a la doble instancia, sino el derecho a impugnar la sentencia penal condenatoria, asunto diverso y que, según la referida decisión, es independiente a la doble instancia. Por

Por lo tanto, dado que la asignación normativa de un juez de mayor jerarquía se entiende como una garantía procesal adicional, esta vista fiscal considera que quien inicia un trámite judicial ante un juez de menor jerarquía no cuenta con las mismas garantías orgánicas de acceso al referido juez superior, ya que sólo puede llegar a él mediante el uso de la apelación. Es decir, para el caso de la norma demandada, que mientras que uno de los procesos inicia su trámite de procedimiento ante el Tribunal y, con motivo de ello, cuenta ya con la garantía de que las decisiones ordinarias de éste sean adoptadas en dicha sede, los que deben iniciar su trámite ante el juez sólo pueden lograr ciertas revisiones mediante el uso de los recursos, lo que explica y legitima que en éste existan un mayor acceso al recurso de apelación que en el primero.

De otra parte, no se puede perder de vista que en el diseño legal contencioso- administrativo el tribunal administrativo es, ordinariamente, un organismo de cierre en diversos negocios, y que por ello, la disposición demandada no es sólo una aparente restricción a la apelación, sino que también es una determinación legislativa sobre la institucionalización del tribunal administrativo como tribunal de cierre en un mayor número de decisiones interlocutorias, lo cual esta vista fiscal considera legítimo y conforme a la libertad de configuración procesal que el constituyente otorgó al legislador. No se puede perder de vista que la Corte Constitucional ha precisado que el asunto procesal es uno en los cuales, el legislador cuenta con una mayor amplitud de configuración, en especial, para establecer las competencias de los jueces, las instancias y los recursos. En Sentencia C-1104 de 2001, (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) refirió que:

---

ello, esta jefatura encuentra plausible considerar que la doctrina de la doble instancia no se ha modificado y, por ello, que el criterio orgánico sigue siendo útil y relevante para determinar la libertad de configuración legislativa en relación con la doble instancia en asuntos distintos al penal.

*“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”. En línea con lo anterior, también 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”. 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”. Y por último, también hace parte del poder de configuración legislativa en materia procesal, con relación a los recursos contra las decisiones judiciales, precisamente el no consagrarlos”.*

En tal sentido, para la jefe del ministerio público la norma parcialmente demandada, más que una restricción al recurso de apelación, lo que en realidad implica es el establecimiento de los tribunales administrativos como sedes de cierre de las decisiones interlocutorias de relevancia intermedia y, correlativamente, la determinación de hacer del Consejo de Estado el escenario para el cierre de las decisiones litigiosas más trascendentales.

Así, es preciso destacar que mientras el Consejo de Estado, por virtud de la misma disposición demandada, el artículo 243 parcial de la Ley 1437 de 2011 solo podrá conocer la apelación de los autos interlocutorios proferidos por los tribunales que tengan por objeto el rechazo de la demanda, el decreto de una medida cautelar, resolver los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite, así como del auto que ponga fin al proceso y del que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales; el tribunal lo hará exclusivamente de aquellas decisiones interlocutorias que resuelvan la liquidación de la condena o de los perjuicios, que decretan las nulidades

procesales, que niegan la intervención de terceros, por las que se prescinde de la audiencia de pruebas y de las que denieguen el decreto o la práctica de alguna prueba solicitada oportunamente, ya que estos, en ningún caso arribarán al Consejo de Estado como juez ordinario de instancia.

Por lo tanto, en atención a que la decisión legislativa de establecer al Consejo de Estado como tribunal de cierre de los asuntos con mayor relevancia procesal es constitucionalmente admisible, y a que el máximo tribunal de una jurisdicción no necesariamente debe ser una sede para ventilar todos los asuntos jurídicos, esta jefatura considera que la disposición acusada se encuentra constitucionalmente justificada.

Más aún, cuando se verifica que la disposición torna al tribunal administrativo como cierre de los asuntos referidos, esta vista fiscal considera que en el fondo se está brindando un tratamiento similar a todas las personas que posean un litigio contencioso administrativo, independientemente de la sede donde puedan iniciarlo, pues en todo caso será el tribunal del distrito el que sentará la jurisprudencia y resolverá definitivamente sobre tales asuntos interlocutorios de naturaleza intermedia.

Por lo anterior, se concluye que existen diferencias relevantes entre aquellos que tramitan su pretensión contenciosa administrativa ordinaria ante los jueces y ante los tribunales de dicha jurisdicción, y por ello, el diseño efectuado por el legislador y cuestionado por el actor no implica, en forma alguna, un desmedro del derecho a la igualdad.

## *2. La medida adoptada por el legislador tiene con una finalidad razonable*

De otra parte, esta jefatura considera que no solo existen las diferencias anotadas entre los dos procesos judiciales que el actor compara y en donde

crea encontrar una discriminación sino que, además, la medida adoptada por el legislador con la norma parcialmente demandada cuenta con una finalidad razonable.

En efecto, las reglas de la experiencia indican que un recurso de apelación ante una alta corte torna un trámite en más demorado. Y, en concepto de esta vista fiscal, si bien es cierto la mora no funge como un asunto suficiente para limitar *prima facie* el acceso a la doble instancia para las decisiones más importantes del proceso, en aquellas decisiones interlocutorias de relevancia intermedia sí parece admisible efectuar dicha ponderación de conveniencia, conforme la voluntad política del legislador.

Para ejemplificar lo anterior, puede mencionarse la aquella oportunidad en donde la Corte Constitucional evaluó la posibilidad de restringir la doble instancia en la apelación de sentencias ejecutivas de mínima cuantía, precisamente para salvaguardar la celeridad como un fin constitucionalmente legítimo y sostuvo lo siguiente:

*“La finalidad perseguida por la norma es legítima, a saber, la celeridad en los procesos ejecutivos y la eficiencia y eficacia de la función pública de administración de justicia. En anteriores oportunidades esta Corte ha resaltado la constitucionalidad de este objetivo; por ejemplo, en la sentencia C-377 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) la Corte explicó: ‘el legislador en ejercicio de su libertad de configuración puede señalar en qué casos es o no es procedente el recurso de apelación, decisión que, según se advirtió, no conculca el principio de la doble instancia, ni los derechos de defensa, de acceso a la justicia y además la igualdad, porque con tal determinación se persigue una finalidad constitucionalmente admisible como es la de obtener la pronta y efectiva protección de los derechos e intereses colectivos amparados con la acciones populares, imprimiéndole celeridad al proceso judicial correspondiente’. Así, la supresión de la doble instancia para los procesos ejecutivos de mínima cuantía, esencialmente orientada a fomentar la economía procesal y la eficacia de la rama judicial, busca materializar un objetivo constitucionalmente legítimo”<sup>5</sup>.*

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-103 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

Por razón de lo anterior, dado que la medida demandada busca un fin constitucionalmente admisible, como lo es la celeridad procesal, y, de otra parte, no es constitucionalmente gravosa en relación al criterio orgánico (como se explicó anteriormente), esta jefatura concluye que ésta no rebasa la esfera de configuración legislativa.

Ahora bien, el accionante tiene razón al afirmar que la cuantía u otros criterios de reparto competencial resultan ser pautas admisibles para conferir más o menos garantías procesales, y que la regla tradicional ha sido que a más relevancia social o económica del litigio mayores pueden ser las garantías en relación con litigios que posean menos relevancia social o económica. No obstante, esta vista fiscal destaca que dicho criterio no es el único admisible para el diseño procesal, y habiéndose encontrado justificaciones legítimas que soportan el diseño efectuado con la norma demandada, la jefe del ministerio público estima que el legislador no ha desbordado su esfera de configuración legislativa, y que ha respetado la igualdad.

*3. El objeto de la diferenciación adoptada con la norma demandada se encuentra dentro de un ámbito donde el legislador cuenta con un amplio margen de configuración*

Finalmente, esta vista fiscal considera oportuno señalar que no solo existen diferencias que permiten brindar el tratamiento diferenciado contenido en la norma demandada, y que esta diferenciación tiene una finalidad legítima, sino que, además, en el presente asunto el Congreso de la República cuenta con una de las libertades de configuración más amplias que le otorga la Carta Política.

En efecto, en primer lugar debe resaltarse que la doble instancia no es un derecho fundamental y que, por el contrario, el constituyente ha permitido

que el legislador cuente con un amplio margen de configuración con respecto a su existencia. Así, si bien la Corte ha manifestado que esto no consiste o implica que el Congreso cuente con una patente de corso para restringir arbitrariamente los recursos de apelación, sí permite determinar que el diseño de los procesos no necesariamente implica que todos deban recibir un trato idéntico o igualitario<sup>6</sup>. Por lo anterior, en el ordenamiento jurídico pueden encontrarse una serie de procesos de única instancia, así como restricciones a las apelaciones interlocutorias en los cuales se restringe la doble instancia, lo que no viola, *per se*, la Constitución Política.

En tal sentido, esta jefatura considera que si es posible restringir la apelación en las sentencias, más aún lo es que se haga esta restricción en las decisiones interlocutorias de naturaleza intermedia. De hecho, así lo ha dicho la Corte, cuando ha sostenido que:

*“Si el propio Constituyente abrió la posibilidad de la existencia de sentencias judiciales respecto de las cuales no procediera el recurso de apelación, esa facultad adquiere mayor amplitud frente a las demás providencias que se dictan en el curso de una actuación judicial, concretamente para el caso que nos ocupa, de los autos interlocutorios”<sup>7</sup>.*

En tal sentido, se concluye que no solo hay diferencias admisibles entre los dos supuestos para los que la norma demandada establece un tratamiento distinto, y que esta distinción persigue un fin legítimo, sino que esta distinción hace parte de aquellas medidas que no resultan ser especialmente restrictivas del derecho de acceso a la administración de justicia o del derecho fundamental debido proceso, sino, por el contrario, de aquellas que el legislador puede adoptar más libremente, por autorización directa del constituyente. Y, por esta misma razón, esta jefatura encuentra que las disposiciones acusadas no han transgredido la constitución en relación con los cargos esgrimidos.

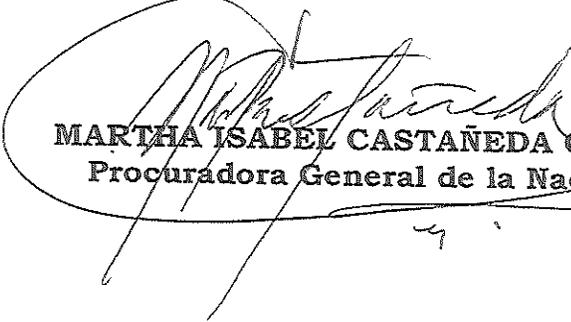
<sup>6</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-454/02 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

#### 4. Solicitud

Por todo lo anterior la jefe del ministerio público le solicita a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** de las disposiciones demandadas en relación a los cargos formulados.

De los Señores Magistrados,



**MARTHA ISABEL CASTAÑEDA CURVELO**  
Procuradora General de la Nación (E)

ABG/DFFM