

## Concepto D-15801

Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>

Lun 17/06/2024 15:43

Para:Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC:Martha Ligia Castiblanco Prado <mcastiblanco@procuraduria.gov.co>

📎 1 archivos adjuntos (229 KB)

Concepto D-15801.pdf;

Bogotá, D.C., 17 de junio de 2024

**Honorables Magistrados**

**Corte Constitucional**

Ciudad

Respetados Señores Magistrados:

Por instrucción de la Señora Procuradora General de la Nación, de manera atenta, me permito remitir adjunto el concepto correspondiente al proceso D-15801, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política.

Cordialmente,



**Juan Sebastian Vega Rodriguez**

Procurador Auxiliar

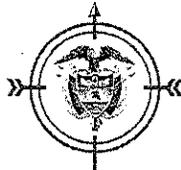
Procuraduria Auxiliar Asuntos Constitucionales

[jvega@procuraduria.gov.co](mailto:jvega@procuraduria.gov.co)

PBX: +57 601 587-8750 Ext IP:12302

Línea Gratuita Nacional : 01 8000 940 808

Cra. 5ª. # 15 - 80, Bogotá D.C., Cód. postal 110321



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

Bogotá, D.C., 17 de junio de 2024

Honorables Magistrados  
**CORTE CONSTITUCIONAL**  
Ciudad

**Expediente:** D-15801

**Referencia:** Acción pública de inconstitucionalidad interpuesta por Andrea Bolívar Batista y otro contra el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*.

**Magistrado Ponente:** Vladimir Fernández Andrade

**Concepto No.:** 7354

De conformidad con el artículo 278.5 de la Constitución Política<sup>1</sup>, rindo concepto en el asunto de la referencia.

## **I. Antecedentes**

Los ciudadanos Andrea Bolívar Batista y Alfonso Carrillo Velásquez interponen demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, el cual se transcribe a continuación:

*“Artículo 75. Improcedencia. No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa”.*

Los accionantes consideran que la improcedencia de los recursos administrativos contra los actos de trámite, preparatorios y ejecución que establece la norma acusada desconoce el derecho al debido proceso<sup>2</sup>, pues algunas tipologías de aquellos conllevan decisiones sustanciales que pueden afectar las prerrogativas fundamentales de los asociados, por ejemplo, las medidas preventivas.

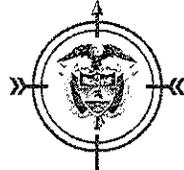
## **II. Consideraciones del Ministerio Público**

El artículo 243 de la Carta Política establece que *“los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”*. Al respecto, se ha explicado que esta última *“es una institución jurídico procesal (...) mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas”*<sup>3</sup>. Igualmente, se ha señalado que dicho fenómeno, entre otras tipologías, puede ser:

<sup>1</sup> *“Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.*

<sup>2</sup> Cfr. Artículo 29 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-774 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

(i) *Formal* cuando al analizar una demanda existe una determinación previa del juez constitucional sobre la misma disposición enjuiciada; o

(ii) *Material* cuando dicha decisión precedente si bien recayó sobre un precepto distinto al examinado, el enunciado demandado tiene un contenido similar al estudiado en la oportunidad previa<sup>4</sup>.

En torno a la cosa juzgada constitucional material, en la jurisprudencia se ha indicado que su verificación implica *“la evaluación del contenido normativo, más allá de los aspectos formales que diferencien las disposiciones revisadas, luego también se configura cuando se haya variado el contenido del artículo siempre que no se afecte el sentido esencial del mismo”*<sup>5</sup>.

Ahora bien, sobre los efectos de la cosa juzgada en punto de la procedencia de nuevos juicios de constitucionalidad, se ha advertido que dependen de la naturaleza de la orden proferida por la Corte en el fallo precedente. En concreto:

*“En el caso de la cosa juzgada formal, cuando la norma fue declarada inexecutable, la decisión que se impone frente al nuevo proceso es la de estarse a lo resuelto. En el caso de la cosa juzgada material en la que la norma fue declarada inexecutable, la Corte debe estarse a lo resuelto y declarar inexecutable la norma ahora controlada (...). Si la decisión fue de exequibilidad, en el caso de cosa juzgada formal o material (...), el nuevo pronunciamiento deberá ser estarse a lo resuelto (...)”*<sup>6</sup>.

Aunado a lo anterior, se ha se ha precisado que no todo pronunciamiento de la Corte sobre una norma tiene la vocación de configurar el fenómeno de cosa juzgada constitucional, ya que:

*“Existirá cosa juzgada si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (identidad en el objeto) y si el reproche constitucional planteado es equivalente al examinado en oportunidad anterior (identidad en el cargo).*

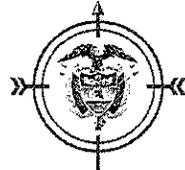
*Se tratará del mismo objeto de control cuando el contenido normativo que fue juzgado previamente es igual al acusado, o bien porque se trata del mismo texto, o bien porque -pese a sus diferencias- producen los mismos efectos jurídicos (...).*

*Será el mismo cargo cuando coinciden el parámetro de control que se invoca como violado y las razones que se aducen para demostrar tal infracción. De acuerdo con ello, si las normas constitucionales que integraron el parámetro de*

<sup>4</sup> En relación con la cosa juzgada constitucional, la Corte Constitucional ha considerado que la misma puede ser absoluta o relativa (explícita o implícita), formal o material y aparente o real. Sobre este tema, puede consultarse la Sentencia C-009 de 2018 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) de la Corte Constitucional.

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-140 de 2018 (M.P. Diana Fajardo Rivera).

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-096 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo).



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACIÓN

*control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte*<sup>7</sup>.

Pues bien, el Ministerio Público advierte que en la presente oportunidad concurren los elementos para la configuración del fenómeno de cosa juzgada constitucional. Específicamente:

1. La norma acusada en la demanda de la referencia (artículo 75 de la Ley 1437 de 2011<sup>8</sup>) es idéntica materialmente a la disposición que fue examinada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-339 de 1996<sup>9</sup> (artículo 49 del Decreto 01 de 1984<sup>10</sup>), así:

Artículo 75 de la Ley 1437 de 2011	Artículo 49 del Decreto Ley 01 de 1984
<i>"No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa".</i>	<i>"No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución, excepto en los casos previstos en norma expresa".</i>

2. El parámetro de control propuesto en la demanda es el mismo utilizado por la Corte Constitucional en el análisis de compatibilidad realizado en la Sentencia C-339 de 1996, pues en ambas se cuestionó el desconocimiento del derecho al debido proceso contenido en el artículo 29 de la Constitución Política, bajo argumentos análogos, a saber:

Proceso	Fundamentación
Demanda D-15801	<i>"Los accionantes afirman que la norma legal acusada desconoce el artículo 29 de la Constitución Política, por cuanto niega la posibilidad de que los administrados puedan controvertir las medidas preventivas que se adoptan en desarrollo de un procedimiento administrativo, las cuales, dado que no resuelven la controversia, han sido categorizadas como actos de trámite"</i> <sup>11</sup> .
Sentencia C-339 de 1996 (Demanda D-1237)	<i>"La improcedencia de recursos para determinados actos administrativos o actuaciones de la administración conllevan arbitrariedad, se oponen al debido proceso, y no permiten el cabal cumplimiento de los fines esenciales del Estado (...). Con los actos de trámite, preparatorios y de ejecución se pueden violar los derechos fundamentales de las personas, como ocurre, verbigracia, con los actos discrecionales"</i> <sup>12</sup> .

3. En la Sentencia C-339 de 1996, la Corte Constitucional se pronunció sobre la validez de la norma que regula la improcedencia de los recursos contra los actos

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-007 de 2016 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), reiterada en los fallos C-287 de 2017 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), C-273 de 2016 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-173 de 2019 (M.P. Carlos Bernal Pulido).

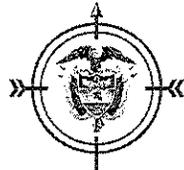
<sup>8</sup> *"Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*.

<sup>9</sup> M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez.

<sup>10</sup> *"Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo"*.

<sup>11</sup> Cfr. Corte Constitucional, Auto del 19 de abril de 2024 (M.P. Vladimir Fernández Andrade). Proceso D-15801.

<sup>12</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 1996 (M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez).



PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION

administrativos de trámite, preparatorios y ejecución, concluyendo que “no se configura una violación al régimen constitucional del debido proceso”. En efecto, se trata de una ordenación procedimental que supera un test de razonabilidad, en tanto:

(i) Persigue una finalidad legítima, pues “pretende agilizar la toma de las decisiones de las autoridades”, es decir, “permite que la administración se ciña a los principios constitucionales de eficiencia, eficacia y celeridad previstos en el artículo 209 del C.P. y, por ello, encuentra pleno fundamento normativo constitucional”;

(ii) Es idónea para cumplir dicha finalidad, dado que “definir el objeto material preciso de los recursos garantiza la eficacia de la actuación y establece un ámbito razonable dentro del trámite de la decisión, que responde a criterios de conveniencia legítima y de efectividad de la actuación”<sup>13</sup>; y

(iii) Proporcional frente al debido proceso, ya que los límites de los recursos administrativos “no son irracionales, ni arbitrarios, ni caprichosos, ni despóticos”. Ciertamente, los actos de trámite, preparatorios y ejecución “generalmente, no producen efectos jurídicos, en relación con los administrados, ni crean, extinguen o modifican sus derechos subjetivos personales, reales o de crédito, ni afectan sus intereses jurídicos” y, en todo caso, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, si aquellos actos “causan perjuicio al administrado, éste podrá accionar conforme a las reglas de control de los actos administrativos contenidos en la parte segunda del Código Contencioso Administrativo”<sup>14</sup>.

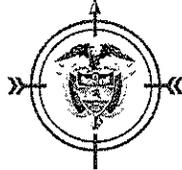
En este orden de ideas, se comparte el concepto del Consejo de Estado y del Instituto Colombiano de Derecho Procesal que advierten que en el presente caso se configura el fenómeno de “cosa juzgada constitucional material”, porque:

“(…) a través de la Sentencia C-339 de 1996 la Corte Constitucional concluyó que el artículo 49 del Decreto 01 de 1984 (hoy derogado) se ajustó a la Carta Política de 1991, y habiendo tenido dicha norma la misma redacción que la contenida en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011, hoy debería la Corte declarar la exequibilidad de la norma hoy demandada, más aún cuando en dicha oportunidad el examen de constitucionalidad tomó como punto de partida un análisis a la luz del debido proceso, aspecto sobre el cual hoy gira la argumentación de los accionantes”.

Así las cosas, el Ministerio Público solicitará que la Corte Constitucional disponga estarse a lo resuelto en la Sentencia C-339 de 1996, en la cual declaró la exequibilidad de la norma que regula la improcedencia de los recursos contra los actos administrativos de trámite, preparatorios y ejecución, pues no desconoce el derecho al debido proceso (artículo 29 Superior).

<sup>13</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 1996 (M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez). “La distinción entre los tipos de actos susceptibles de los recursos de vía gubernativa (...), atiende a la necesidad de evitar la parálisis o el retardo, la inoportunidad y la demora en la actividad administrativa”.

<sup>14</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-339 de 1996 (M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez).



**PROCURADURIA  
GENERAL DE LA NACION**

### III. Solicitud

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que, en relación con la demanda contra el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011 por violación del derecho al debido proceso, disponga **ESTARSE A LO RESUELTO** en la Sentencia C-339 de 1996, en la cual declaró la **EXEQUIBILIDAD** de la norma que regula la improcedencia de los recursos contra los actos administrativos de trámite, preparatorios y ejecución por no desconocer el artículo 29 Superior.

Atentamente,

**MARGARITA CABELLO-BLANCO**  
Procuradora General de la Nación

Proyectó: Nelly Roa Mosquera – Profesional Universitario Grado 17.

Revisó y aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales. *JSVR*