

RECURSO DE QUEJA – Frente a decisión que rechaza por improcedente el recurso de apelación presentado contra la sentencia / DEMANDA – Pretensión de la Gobernación de Antioquia de revisar la legalidad del Decreto 038 de 2015 expedido por el alcalde del Municipio de Gómez Plata / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD – Fundamento legal / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD – Concepto y alcance / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD – Requisitos para su procedencia / PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA – Garantía / PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA – Excepciones / COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA – Para conocer de las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad / EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD – No prospera frente a la competencia de los tribunales administrativos en única instancia / RECURSO DE APELACIÓN FRENTE A SENTENCIA – Bien denegado por ser el proceso de única instancia / REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

La excepción de inconstitucionalidad se encuentra fundamentada en el artículo 4o. constitucional, que prevé que Constitución Política es norma de normas, por lo que en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se debe dar aplicación a las normas constitucionales. Sobre dicha figura, la Corte Constitucional en sentencia T-215 de 2018 explicó que las autoridades que adviertan tal contradicción, ya sea de oficio o a petición de parte, deben hacer uso de la figura de “excepción de inconstitucionalidad”, cuando observen lo siguiente: “[...] 6.2. Entonces, la facultad de ejercer la excepción de inconstitucionalidad puede darse de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando: “(i) La norma es contraria a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. [...] O (iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental.” [...] De lo expuesto se advierte que el apoderado del Municipio de Gómez Plata pretende que se inaplique por inconstitucional el numeral 5 del artículo 151 del CPACA [...]. Ello, por cuanto, a su juicio, la referida norma atenta contra el principio de la doble instancia previsto en el artículo 31 de la Constitución Política, y, además, porque la declaratoria de nulidad del acuerdo demandado, así como de otro acto que también fue invalidado mediante sentencia de 28 de septiembre de 2015 dictada por el mismo Tribunal, sitúa al ente territorial en un limbo contractual en el último año de esa Administración municipal, en la que se debe culminar el Plan de Desarrollo y el Programa de Gobierno. Al respecto, la Sala Unitaria considera que tales argumentos no son de recibo por las razones que pasan a explicarse a continuación: [...] De la lectura de la disposición constitucional [artículo 31 de la Constitución Política] se puede concluir claramente que la misma norma otorgó la posibilidad al legislador de establecer excepciones al principio general de que toda sentencia puede ser apelada. En consecuencia, la decisión del legislador de ordenar que las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, sea de competencia en única instancia de los tribunales administrativos y, por ende, sus decisiones no puedan ser apeladas, de ninguna manera contraviene el artículo 31 Constitucional. [...] Por lo expuesto, el Despacho considera que estuvo bien denegado el recurso de apelación.

NOTA DE RELATORÍA: Ver providencias, Corte Constitucional en sentencia C-040 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y Corte Constitucional en sentencia T-215 de 2018, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 4 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 31 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 151 NUMERAL 5

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación número: 05001-23-33-000-2015-01017-01

Actor: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Demandado: CONCEJO MUNICIPAL – MUNICIPIO DE GÓMEZ PLATA –
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA

Referencia: MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO

Tema: Resuelve recurso de queja.

AUTO INTERLOCUTORIO

El Despacho decide el recurso de queja interpuesto por el apoderado del Municipio de Gómez Plata contra el auto de 28 de octubre de 2015, mediante el cual el Tribunal Administrativo de Antioqui rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 7 de octubre de 2015.

I.- FUNDAMENTOS DE LA PROVIDENCIA RECURRIDA

El Tribunal rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 7 de octubre de 2015, por considerar que, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos conocen en única instancia las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

En consecuencia, el Tribunal estimó que comoquiera que a través del proceso de la referencia el Departamento de Antioquia solicitó que se revisara la legalidad del Decreto núm. 038 de 23 de abril de 2015, **“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS FACULTADES PARA CONTRATAR, REALIZAR CONVENIOS Y TRASLADOS EN EL MUNICIPIO DE GÓMEZ PLATA, ANTIOQUIA PARA LA VIGENCIA DEL AÑO 2015”**, expedido por el Alcalde del Municipio de Gómez Plata, le resultaba claro que la situación fáctica coincidía con lo previsto en el numeral 5 del artículo 151 del CPACA.

Agregó que en relación con los procesos de única instancia, la Corte Constitucional en sentencia C-650 de 2001 precisó que no resultaba forzosa ni obligatoria la garantía de la doble instancia en todos los asuntos que son materia de decisión judicial, habida cuenta que la ley está habilitada para introducir excepciones, siempre y cuando se observen las garantías propias del debido proceso, derecho de defensa, justicia, equidad y no se deniegue el acceso a la administración de justicia.

II.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE QUEJA

El apoderado del Municipio de Gómez Plata sustentó el recurso argumentando, en síntesis, que al anularse los actos que regulan la contratación del Municipio, expedidos por el Concejo Municipal y por el Alcalde, el ente territorial quedaba en un limbo contractual en el último año de la Administración, en el que se debe culminar el Plan de Desarrollo y el Programa de Gobierno, razón por la que estimó que era necesario conceder el recurso de apelación, con el fin de que el superior dirimiera el asunto.

Manifestó que por lo expuesto, era del caso aplicar la excepción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 4o. de la Constitución Política, en concordancia con el principio de la doble instancia previsto en el artículo 31 ibídem.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA

La excepción de inconstitucionalidad se encuentra fundamentada en el artículo 4o. constitucional, que prevé que Constitución Política es norma de normas, por lo que en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se debe dar aplicación a las normas constitucionales.

Sobre dicha figura, la Corte Constitucional en sentencia T-215 de 2018 explicó que las autoridades que adviertan tal contradicción, ya sea de oficio o a petición de parte, deben hacer uso de la figura de “excepción de inconstitucionalidad”, cuando observen lo siguiente:

“[...] 6.2. Entonces, la facultad de ejercer la excepción de inconstitucionalidad puede darse de manera oficiosa o a solicitud de parte cuando:

“(i) La norma es contraria a los cánones superiores y no se ha producido un pronunciamiento sobre su constitucionalidad. (ii) La regla formalmente válida y vigente reproduce en su contenido otra que haya sido objeto de una declaratoria de inexecutable por parte de la Corte Constitucional o de nulidad por parte del Consejo de Estado, en respuesta a una acción pública de inconstitucionalidad o nulidad por inconstitucionalidad según sea el caso. O (iii) En virtud, de la especificidad de las condiciones del caso particular, la aplicación de la norma acarrea consecuencias que no estarían acordes a la luz del ordenamiento iusfundamental.”[73]

En este último evento, surge de analizar el caso en concreto, cuando la aplicación de una norma de carácter legal conlleva consecuencias que no son acordes al ordenamiento iusfundamental. Dicho de otra manera, puede haber una norma que, en abstracto, resulte conforme a la Constitución, pero no pueda ser utilizada en un caso concreto sin vulnerar disposiciones constitucionales[74] [...]” (Negrillas fuera del texto).

De lo expuesto se advierte que el apoderado del Municipio de Gómez Plata pretende que se inaplique por inconstitucional el numeral 5 del artículo 151 del CPACA (redacción original, el cual establece lo siguiente:

“[...] ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

5. De las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

[...]. (Negrillas fuera del texto)

Ello, por cuanto, a su juicio, la referida norma atenta contra el principio de la doble instancia previsto en el artículo 31 de la Constitución Política, y, además, porque la declaratoria de nulidad del acuerdo demandado, así como de otro acto que también fue invalidado mediante sentencia de 28 de septiembre de 2015 dictada por el mismo Tribunal, sitúa al ente territorial en un limbo contractual en el último año de esa Administración municipal, en la que se debe culminar el Plan de Desarrollo y el Programa de Gobierno.

Al respecto, la Sala Unitaria considera que tales argumentos no son de recibo por las razones que pasan a explicarse a continuación:

El artículo 31 de la Constitución Política ordena lo siguiente:

“Artículo 31.- Toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley.

El superior no podrá agravar la pena impuesta cuando el condenado sea apelante único”
(Negrillas fuera del texto).

De la lectura de la disposición constitucional transcrita, se puede concluir claramente que la misma norma otorgó la posibilidad al legislador de establecer excepciones al principio general de que toda sentencia puede ser apelada. En consecuencia, la decisión del legislador de ordenar que las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad, sea de competencia en única instancia de los tribunales administrativos y, por ende, sus decisiones no puedan ser apeladas, de ninguna manera contraviene el artículo 31 Constitucional.

En relación con la competencia en única instancia de los Tribunales Administrativos prevista en la Ley 446 de 7 de julio de 199, la Corte Constitucional en sentencia C-040 de 2002, sostuvo:

“[...] 3- La doble instancia reviste gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico y tiene una relación estrecha con el derecho al debido proceso, como forma de garantizar la recta administración de justicia, Así, esta Corporación en la sentencia C-153 de 1995, señaló que “el recurso de apelación hace parte de la garantía general y universal de impugnación que se reconoce a quienes han intervenido o están legitimados para intervenir en la causa para obtener la tutela de un interés jurídico propio, con el fin de que el juez de grado superior revise y corrija los defectos, vicios o errores jurídicos del procedimiento o de la sentencia en que hubiere podido incurrir el a-quo.”

4- La consagración de la doble instancia tiene entonces un vínculo estrecho con el debido proceso y el derecho de defensa, ya que busca la protección de los derechos de quienes acuden al aparato estatal en busca de justicia. Sin embargo, la posibilidad de apelar una sentencia adversa 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. La Carta expresamente 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 de las Naciones Unidas, 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 cuáles 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.

Conforme a lo anterior, a pesar de la importancia que puede tener la posibilidad de apelar una sentencia contraria, es claro que, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones, no es obligatorio que todos los procesos judiciales sean de doble instancia. Así, la sentencia C-345 de 1993, entre muchas otras que han abordado el tema, precisó 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".

5- El análisis precedente es suficiente para concluir que el principio de la doble instancia (CP art. 31) no reviste un carácter absoluto, pues no hace parte del núcleo esencial del derecho al debido proceso, ya que la procedencia de la apelación puede ser determinada por el legislador de acuerdo con la naturaleza del proceso y la providencia, y la calidad o el monto del agravio referido a la respectiva part. En ese orden de ideas, la ley puede consagrar excepciones a la doble instancia, salvo cuando se trata de sentencias penales condenatorias o de fallos de tutela, los cuales siempre podrán ser impugnados, según los artículos 29 y 86 de la Carta

[...]

8- La doctrina constitucional sobre la relación entre la doble instancia y el debido proceso, reseñada en los fundamentos anteriores de esta sentencia, es suficiente para concluir que el cargo del demandante no está llamado a prosperar. En efecto, las expresiones acusadas establecen que ciertos procesos de la jurisdicción contenciosa administrativa son de única instancia. Ahora bien, como ya se vio en esta sentencia, y en otras anteriores, los procesos judiciales de única instancia, siempre y cuando no sean de carácter penal o acciones de tutela, no son inconstitucionales per se, pues las garantías derivadas del debido proceso pueden ser logradas de otras formas, sin que ello implique ninguna violación a los derechos constitucionales. Nada se opone entonces a que existan procesos de única instancia en la jurisdicción administrativa [...]"

Por lo expuesto, el Despacho considera que estuvo bien denegado el recurso de apelación.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, en Sala Unitaria,

R E S U E L V E:

DECLARAR bien denegado el recurso de apelación interpuesto por el apoderado del Municipio de Gómez Plata contra la sentencia de 7 de octubre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior

n.d.

Última actualización: 16 de mayo de 2024

