



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 945

Bogotá, D. C., jueves, 26 de septiembre de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

#### AUDIENCIA PÚBLICA DE 2019

(septiembre 11)

**Proyecto de ley número 07 de 2019 Senado,**  
*por medio de la cual se reforma el Código de  
Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso  
Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan  
disposiciones en materia de descongestión en los  
procesos que se tramitan ante esta jurisdicción.*

Convocada mediante Resolución número 2 del  
3 de septiembre de 2019, con el fin de escuchar a  
las personas naturales o jurídicas, interesados en  
presentar opiniones u observaciones al Proyecto  
de ley número 07 de 2019 Senado, *por medio de  
la cual se reforma el Código de Procedimiento  
Administrativo y de lo Contencioso Administrativo  
–Ley 1437 de 2011– y se dictan disposiciones en  
materia de descongestión en los procesos que se  
tramitan ante esta jurisdicción.*

Siendo las 10:05 a. m. del día 11 de septiembre  
de 2019, en el salón Guillermo Valencia - Capitolio  
Nacional, recinto de sesiones de la Comisión Primera  
de Senado, en la ciudad de Bogotá, D. C., se da inicio  
a la Audiencia Pública previamente convocada y con  
la presencia de los honorables Senadores miembros  
de la Comisión Primera del Honorable Senado  
presidida por el ponente Coordinador honorable  
Senador Eduardo Enríquez Maya.

Se encuentran presentes los señores magistrados  
del Consejo de Estado: Doctor Álvaro Name Vargas,  
doctor William Hernández Gómez, doctor Édgar

González López y la doctora Juanita María López  
Patrón - Viceministra de Promoción de la Justicia.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia por  
Secretaría se da lectura a la Resolución número 02.



**RESOLUCIÓN N° 02**  
(03 de septiembre de 2019)

**"Por la cual se convoca a Audiencia Pública"**

**La Mesa Directiva de la Comisión Primera del H. Senado de la  
República**

#### CONSIDERANDO:

- Que en el primer período de la legislatura 2019-2020, se ha radicado el Proyecto de Ley No. 07 de 2019 Senado "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo - Ley 1437 de 2011 - y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción";
- Que el Senador Eduardo Enríquez Maya, uno de los coordinadores de la ponencia para primer debate, presentó la proposición N° 22, en la sesión del día 03 de septiembre de 2019, Acta N° 08, en la que solicita realizar una Audiencia pública sobre el Proyecto de Ley N° 07 de 2019 Senado, con el fin de escuchar a las personas naturales y jurídicas sobre los temas tratados por esta iniciativa;
- Que la Ley 5ª de 1992 en su artículo 230, establece el procedimiento para convocar las Audiencias Públicas sobre cualquier proyecto de acto legislativo o de ley;
- De igual manera el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, faculta a la Mesa Directiva, para reglamentar lo relacionado con las intervenciones y el procedimiento que asegure la debida atención y oportunidad.

#### RESUELVE:

- Artículo 1º. Convocar Audiencia Pública para que las personas naturales y jurídicas, presenten opiniones u observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 07 de 2019 Senado "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo - Ley 1437 de 2011 - y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción".



- Artículo 2º.** La Audiencia Pública se llevará a cabo el día miércoles 11 de septiembre de 2019, en la Ciudad de Bogotá, en el Salón Guillermo Valencia – Capitolio Nacional, a partir de las 10:00 a.m..
- Las intervenciones de los Inscritos, tendrán una duración de diez (10) minutos, prorrogables de acuerdo al número de inscritos y a criterio de quien presida la Audiencia.
- Artículo 3º.** Las preinscripciones para intervenir en la Audiencia Pública, podrán realizarse telefónicamente en la Secretaría de la Comisión Primera del Senado, los días: viernes 06, lunes 09 y martes 10 de septiembre de 2019, en el horario de 9:00 a.m. a 5:30 p.m. Con la radicación del documento, en las fechas mencionadas en el inciso anterior, original y dos copias de la intervención, conforme lo dispone el artículo 230 de la Ley 5ª de 1992, se entenderá formalmente inscrita la persona. En caso de no radicarse el documento se anulará la preinscripción.
- Artículo 4º.** La Secretaría de la Comisión Primera del Senado efectuará las diligencias necesarias ante el área administrativa del Senado de la República, a efecto que dicha Audiencia sea de conocimiento general y en especial en la publicación de un aviso en un periódico de circulación nacional y/o de la divulgación de esta Audiencia en el Canal del Congreso.
- Artículo 5º.** Esta resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

Dada en Bogotá D.C., a los tres (03) días del mes de septiembre del dos mil diez y nueve (2019).

Presidente,

  
H.S. Santiago Valencia González

Vicepresidente,

  
H.S. Fabio Raúl Arán Saleme

Secretario General,

  
Guillermo León Giraldo Gil

AQUIVIVE LA DEMOCRACIA  
Edificio Nuevo del Congreso. Primer Piso. Tel: 3823141  
comisionprimera@gmail.com

Página 2  
Resolución N° 02

### Secretario:

Al respecto me permito informarle, señor Presidente, que conforme a la resolución se acudió a la parte administrativa, se solicitó la publicación de la audiencia en periódicos de circulación nacional, además en el Canal Institucional del Congreso estuvo apareciendo el aviso.

### La Presidencia interviene para un punto de orden:

Muchas gracias, señor Secretario, un saludo respetuoso a la señora Ministra de Justicia encargada, doctora Juanita, de igual manera a los señores Magistrados del Consejo de Estado, a los señores Magistrados de los Tribunales Contencioso Administrativo y a los señores invitados especiales.

Sean bienvenidos, se encuentran en la casa de las leyes y para nosotros es un honor contar con su grata presencia, un saludo al señor Senador doctor Roosevelt Rodríguez, no se vayan ustedes a extrañar porque no hay la presencia de los señores Senadores, la audiencia pública es precisamente para ustedes.

Además, los señores Senadores estamos citados a sesión plenaria a partir de las 10:00 de la mañana y esa es la segunda justificación, todos los aportes de ustedes serán tenidos en cuenta para rendir la ponencia y por eso ustedes tienen la absoluta libertad, porque sabemos que sus aportes que nacen de lo más profundo de su conocimiento serán para nosotros un

valioso insumo para redactar la ponencia de este importante proyecto que tiene origen en el Consejo de Estado y en el Gobierno.

Vamos a dar inicio a esta audiencia pública y llamamos para que ocupe el atril que queda al fondo al señor doctor Leonardo Rodríguez Arango, Magistrado del Tribunal Administrativo de Risaralda, tiene un término un tiempo de 10 minutos y con la generosidad se ampliará de acá de la presidencia lo que en lo posible estime necesario.

### La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Leonardo Rodríguez Arango Magistrado del Tribunal Administrativo de Risaralda:

Muy buenos días, honorables Senadores, Consejeros de Estado, compañeros, Magistrados del Tribunal Administrativo, miembros de la academia, a la señora Ministra Encargada Juanita López, en vista pues de la premura del tiempo por el respeto de todos ustedes pues en la presentación no dedicaré mucho tiempo.

No sé si está disponible la presentación que se puso a disposición de la plenaria, pero en efecto la intervención que hago como Magistrado y no solamente como Magistrado en la corta experiencia en comparación con los compañeros que escucho, van a hacer también intervenciones, sino también en el rol que tuve la oportunidad, la grata oportunidad de desempeñar como Procurador Judicial dos y también como litigante y como representante de entidades que serían demandantes o demandadas en los procesos contenciosos administrativos en vigencia tanto del código del año 84 como del famoso CPACA del año 2011.

La intervención que me propongo hacer está circunscrita a 2 puntos, una tiene que ver con las necesidades y benevolencias del proyecto y otra tiene que ver con algunos ajustes que desde la posición que les acabo de mencionar me parece y digamos sensibilizando con compañeros de tribunal, inclusive con procuradores, parece que sería viable para efectos del proyecto.

Algunas propuestas de ajuste que no sean muy fuerte, ni contundente, ni significativas, teniendo en cuenta que de antemano se deja claro que el proyecto como está redactado cumple con algunos criterios para efectos de lo que se está buscando, esencialmente en lo que tiene que ver con lo que son los objetivos desde lo jurídico, desde lo procedimental y obviamente el impacto que con esto se busca en definitiva de cara a la sociedad que es para la cual trabajamos.

En lo que tiene que ver específicamente dos frentes, es indiscutible la benevolencia, la necesidad y la coherencia, que tiene el proyecto de cara a la problemática de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en eso al unísono tanto los jueces, Magistrados, como consejeros de Estado, manifestamos que eso es una cuestión que es ineludible y cada día que pasa sin que se cuente con las herramientas que trae el proyecto, es un día que nos estamos desviando de esos objetivos que en lo

social inclusive en lo financiero, está esperando la sociedad colombiana.

Por un lado, digamos en lo jurídico, los objetivos primordiales con lo que se cuenta y aparecen allí en la diapositiva en la tercera fila es la abreviación del proceso y menos autos apelables y allí vamos en una benevolencia clara del proyecto en el sentido en que en la práctica encontramos que hay unas puertas abiertas en las cuales los funcionarios procuradores y abogados litigantes, encontramos unos obstáculos para efectos de lograr unos procesos mucho más cortos.

A la postre, una audiencia inicial en la cual se puede dictar un fallo o un sentido del fallo, puede verse obstaculizada en su desarrollo por efectos de unas excepciones respecto a las cuales el recurso que procede se concede en el efecto suspensivo, lo cual es una medida que trae el proyecto que le encuentra solución en la medida en que ya cambia el efecto.

Inclusive ya cambia el recurso que procede contra las mismas y lo mismo respecto a estas posibilidades que traemos o trae el proyecto respecto a figuras que ya están contempladas en el Código General del Proceso, específicamente en lo que tiene que ver con la sentencia anticipada y con muchas figuras que hacen que un proceso pueda ser fallado en tiempo récord, tiempo récord que se pretendía con el código actual, pero por estas maniobras o por estas posibilidades que pretendían cumplir con el debido proceso en la práctica lo han dilatado, desde otro punto de vista también los tribunales vemos con urgencia la necesidad de que el Consejo de Estado se dedique a una función específica para la cual está creado, además de otras adicionales en su función de unificación.

A la postre, actualmente tenemos procesos, en los cuales nosotros como Magistrados y los jueces decimos ese proyecto o ese proceso debería esperar una sentencia de unificación para proyectos de lograr una mayor uniformidad y no es que los tribunales y los jueces dilatemos la resolución de los conflictos, esperando una sentencia unificada en donde simplemente sea extrapolar los supuestos fácticos de la sentencia correspondiente, sino que eso lleva al otro de los postulados que aparece en la fila superior y es un mayor nivel de seguridad jurídica y de predicción de las sentencias judiciales que conlleva indefectiblemente a un tema de descongestión que es como titula el proyecto de ley.

Y obviamente de cara al manejo de las entidades públicas, y de cara también a la labor que cumple la Procuraduría General de la Nación que se le ha venido dando mucho impulso últimamente es en la prevención del daño antijurídico que también genera beneficios tanto para la sociedad como para el Estado desde el punto de vista de las finanzas públicas.

Adicional a la importante incorporación de unas nuevas doble instancias de procesos que actualmente tienen única instancia, con todos los elementos de

convencionalidad y beneficios que tiene para los que están inmersos en el proceso correspondiente.

Siguiente diapositiva, por favor, con todas las benevolencias que hay que reconocerle al proyecto hay unos ajustes que también me permitiré recogiendo también inquietudes, como lo dije hace, al inicio de la intervención, de compañeros Magistrados, de compañeros jueces y es lo siguiente.

Los parámetros de creación de despachos que aparece en la parte final del proyecto, establece que se deben crear tribunales en departamentos donde no los hay y juzgados donde haya juzgados de la jurisdicción ordinaria, digamos que en las discusiones que se han planteado para efectos de esta intervención eso creo que vale la pena modificarlo en el sentido en que no es una incorporación de despachos con esos parámetros, sino con parámetros que de verdad obedezcan a la carga, la gran carga que actualmente tiene esta jurisdicción.

Y aquí hay un mensaje muy claro y creo que el proyecto en la exposición de motivos y las intervenciones que serán a continuación de esta, hay un cambio de competencias del Consejo de Estado hacia tribunales y de tribunales al juzgado, pero esto hace necesario y también utilizó el término que ya lo he utilizado indefectible que esto requiere creación de despachos judiciales a nivel de circuito nuevos, y no con los parámetros que allí se indican sino con parámetros que obedezcan las reales cargas.

Hay algunos compañeros de tribunal específicamente del Valle, en Sincelejo, que tienen 1.200 procesos en despachos, que inclusive algunos tienen dos, solamente dos empleados para efectos de esta carga, el siguiente punto es que no se debería perder la oportunidad para incorporar el tema de dictamen pericial que es actualmente problemático en lo que tiene que ver con el ejercicio tanto el litigio, como la resolución de los conflictos contencioso-administrativos.

La figura como está actualmente contemplada en el código presenta algunos inconvenientes que llevan también a ir en contra del postulado principal de hacer un proceso mucho más acelerado, la propuesta específica sería que todo lo que tiene que ver con este dictamen pericial se cña a lo que actualmente está consagrado en el Código General del Proceso.

En materia de extensión de la jurisprudencia, figura muy importante incorporada en los artículos 10, 102 y 267 del actual código, creo que vale la pena hacer la siguiente propuesta, y es que valdría la pena analizar si se puede descentralizar esa figura, en qué sentido, actualmente solo la conoce el Consejo de Estado y a la postre por lo que uno puede ver en la práctica y los comentarios de los litigantes, tener eso tan concentrado genera otro problema de congestión.

Como se ha hecho en otras latitudes, valdría la pena que esa competencia también sea descentralizada porque es que es un trabajo simplemente entre comillas de verificar unos supuestos fácticos contra una sentencia de unificación y valdría la pena que se

analizara si esa competencia se podía irrigar también en los tribunales administrativos.

Lo mismo valdría la pena ajustar lo que tiene que ver con el proceso ejecutivo que actualmente es una problemática para efectos de los juzgados y tribunales que dilatan, no se cuenta con las herramientas para el efecto con las que sí cuenta por ejemplo la jurisdicción ordinaria.

Y los ajustes digamos muy mínimos y tiene que ver con los conjuces, actualmente el código menciona la figura de conjuces aludiendo solamente a los del Consejo de Estado y de los tribunales, pero hay una necesidad latente es que se debe contar con los jueces *ad hoc*.

Vale la pena aprovechar esa oportunidad para incorporar de pronto la figura y no quedar limitada como está ahora y por último punto también una cuestión de la redacción en el régimen de transición, la norma puede dejar alguna cuestión, aquí me estoy pasando 5 segundos, una cuestión en lo que tiene que ver con cómo se va a manejar la transición respecto a las audiencias que están programadas, en una parte inicial aparece que se regirán por la norma vigente las audiencias programadas y en otras las audiencias que ya se encuentran.

En ese sentido es un ajuste cosmético, pero vale, es procedente en el sentido en que no se vaya a registrar o dar para antinomias en el ejercicio de la práctica comoquiera que eso marca un punto de partida para la vigencia, si así lo determina el Congreso de la República del nuevo código.

Así queda entonces terminada mi intervención, un agradecimiento por oportunidad a los honorables Senadores de la República. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Luis Manuel Lazo Lozano, Presidente Sección Primera del Tribunal de Cundinamarca:**

Muchas gracias al señor Senador, a los demás integrantes de la Comisión Primera del Senado de la República que nos acompañan el día de hoy, un saludo especial a la señora Ministra encargada de Justicia y el Derecho, a los señores Consejeros de Estado, colegas de los tribunales, colegas de los juzgados administrativos y profesionales del derecho, que se encuentran el día de hoy en esta audiencia.

En primer lugar quiero agradecer al Senado de la República la posibilidad de abrir este espacio para compartir algunas reflexiones que formulamos desde la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la primera de ellas llamar la atención como estamos seguros que son conscientes los señores y señoras Senadores de la República, acerca de la importancia que tiene la reforma a esta ley, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto es la disposición que regula las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, las diversas manifestaciones del Estado cuando se presentan y surgen conflictos entre unos y otros.

En segundo lugar quiero referirme a cuatro aspectos centrales, el primero de ellos al que aludía también el colega que me precedió en la intervención y es a la necesidad de dotar de dientes suficientes a esta reforma de la Ley 1437 de modo que el desplazamiento de competencias del Consejo de Estado no se convierta en un nuevo factor de congestión judicial.

El segundo de ellos tiene que ver con la competencia en materia de acciones populares y de grupo, en la dirección de abogar por que sea el factor territorial el que resulte protagónico al momento de determinar la competencia de los jueces administrativos.

En tercer orden la importancia de aprovechar en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la modalidad especializada que tiene este tribunal para en ese sentido y conforme a esa distribución especializada que tiene el Tribunal Administrativo de Cundinamarca poder distribuir las acciones de grupo.

Y concluiré con una breve alusión a la necesidad de modificar la regulación del actual régimen en materia del dictamen pericial.

Vamos a referirnos al primero de los asuntos, lo hemos denominado los dientes para que la reforma no sea un nuevo factor de congestión, saludamos positivamente la reforma de la Ley 1437 en el propósito de consolidar al Consejo de Estado como un tribunal supremo de lo contencioso administrativo de manera que concentraré su actividad y el desarrollo de sus competencias en tres aspectos centrales.

Primero la unificación de jurisprudencia de la jurisdicción de lo contencioso, segundo asegurar el respeto de esa unificación de jurisprudencia por los demás niveles de la jurisdicción y especialmente por la administración pública, que con frecuencia lamentablemente se muestra renuente a atender estas decisiones de unificación jurisprudencial.

Y finalmente, conocer de los casos que por especial importancia jurídica y social deben ser de competencia del Consejo de Estado, esa concentración del Consejo de Estado en estas facultades que son las propias de un tribunal supremo, implica y así lo prevé la reforma a la Ley 1437 el desplazamiento de las competencias que como tribunal de instancia actualmente tiene el Consejo de Estado.

Este desplazamiento de competencias a nuestro juicio puede conducir a la congestión de los restantes niveles de la jurisdicción, esto es tribunales y jueces administrativos, en ese sentido se propone mejorar el artículo 46 del proyecto que tiene algunas previsiones sobre el particular, en la dirección de fortalecer a través de una comisión de seguimiento integrada por los distintos niveles de la jurisdicción, por los Ministerios de Justicia y del Derecho y de Hacienda y Crédito Público de modo que pueda rendir informes periódicos a las comisiones primeras del Congreso acerca de cómo

evoluciona este traslado no solo de competencias, sino el necesario fortalecimiento de las instancias de los tribunales y de los juzgados para asumir este nuevo conjunto de desafíos que se plantean a estos niveles de la jurisdicción.

En segundo orden me quiero referir a la competencia materia de acciones populares y de grupo por el factor territorial, las acciones populares tienen la importancia de ser el mecanismo de protección de los derechos colectivos en materias tan delicadas como el medio ambiente, la lucha contra la corrupción a través de la protección de derechos colectivos como la moralidad administrativa y el patrimonio público, donde por ejemplo la sección a la cual pertenezco dictó en diciembre del año pasado la decisión en el caso de Odebrecht que impuso una condena de más de 800 mil millones de pesos, sin embargo, la situación actual que se presenta es que los demandantes pueden escoger para presentar este conjunto de acciones, tanto las populares como las acciones de grupo, entre el juez del lugar de los hechos y el de la entidad demandada.

Esta situación es inconveniente a nuestro juicio porque conduce a la concentración de la mayoría de casos de acciones populares y de grupo en la ciudad de Bogotá, alejando con ello a la víctima del juez que conoce el caso, nos referimos por ejemplo en materia de acciones de grupo donde hay reclamaciones colectivas por violaciones de derechos humanos, masacres, desplazamientos y al propio tiempo aleja al juez del lugar de los hechos.

Se propone en consecuencia redactar en el actual proyecto de reforma una disposición de acuerdo con la cual sea el juez el departamento o el juez del municipio respectivo el que conozca del caso, fortaleciendo de paso los niveles de la jurisdicción en el departamento y en el municipio.

Un tercer aspecto que consideramos de importancia es aprovechar los beneficios de la especialización en materia de acciones de grupo que ofrece el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ese es un tribunal especializado, es el único del país especializado en materias laborales, contractuales, tributarias, etcétera.

¿Cuál es la situación actual? Que la competencia de las acciones de grupo se centra exclusivamente en la sección residual de este Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y esto a nuestro juicio es inconveniente, porque se pierde la razón de ser de la especialidad que está presente en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Se proponen para el sentido, que las acciones del grupo se repartan por especialidad, de manera que se puedan apreciar los beneficios de esta posibilidad que ofrece el Tribunal Administrativo asignando la de naturaleza laboral a la sección laboral, la de naturaleza contractual a la sección contractual del tribunal.

Finalmente y como conclusión de esta intervención me quiero referir a la importancia de modificar la actual regulación del dictamen pericial,

lamentablemente el proyecto de reforma de la Ley 1437 no contempla ninguna disposición sobre el particular y esa circunstancia nos lleva a que persistamos en una situación actual donde el juez es quien designa perito como regla general.

Y esta situación ha llevado primero a demoras significativas en el proceso porque no hay listas de peritos judiciales disponibles en estos momentos, segundo porque la posibilidad alternativa que tenemos los jueces administrativos que es la de designar a las entidades públicas para la rendición de estos informes periciales, encontramos que muchas veces estas entidades son renuentes a la posibilidad de rendir dictámenes periciales y además que es frecuente la tardanza en la rendición de los informes cuando se designan.

Estos auxiliares de la justicia son fundamentales, porque abren los ojos del juez ante casos que requieren especial conocimiento científico o técnico, de manera que se propone adicionar la reforma a la Ley 1437 estableciendo al menos dos ideas rectoras o dos ideas fuerza en este campo.

Primero que el dictamen como regla general deba ser traído por la parte que reclama y segundo consagrar en todo caso la posibilidad de que el juez decrete un dictamen de manera oficiosa cuando encuentre que el de la parte sea insuficiente o no satisface los elementos para tomar una adecuada decisión.

En conclusión, quiero transmitir las 4 ideas centrales, primero la importancia de dotar de dientes a esta reforma para que el desplazamiento de competencias hacia los niveles inferiores de la jurisdicción se vea acompañado de medios para atender este importante desafío.

Segundo la importancia que las acciones populares y de grupo sean conocidas por el juez del lugar de los hechos, en la medida en que facilita el acceso de las víctimas a su juez.

Tercero aprovechar los beneficios de la especialidad o especialización en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, de manera que sea por especialidad que se conozcan las acciones de grupo.

Y finalmente abordar de manera similar a como lo tiene el Código General del Proceso las cuestiones relativas al dictamen pericial.

Muchas gracias, señores Senadores, señora Ministra, señores Consejeros de Estado, colegas, todos.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Iván Darío Gómez Lee - Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa:**

Muy buenos días para todos los asistentes, doctor Henríquez Maya, Presidente de esta audiencia, un saludo muy especial también para los Senadores Roosevelt, Temístocles y para el Senador Guevara, al Vicepresidente del Consejo de Estado, al doctor Namen, señora Viceministra, doctora Juanita López, a los consejeros William Hernández, al consejero

Édgar González, un saludo al presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, demás Magistrados y asistentes.

El día de hoy el señor Procurador General de la Nación se desplazó fuera de la ciudad de Bogotá y me ha pedido que a nombre de la Procuraduría General de la Nación y también teniendo en cuenta su condición de experto en el tema de la seguridad jurídica, haga algunas reflexiones sobre esta iniciativa legislativa.

Hemos preparado un documento que ha sido radicado previamente a la Comisión Primera y voy a tocar algunos de los aspectos principales de este documento.

Lo primero tiene que ver con la seguridad jurídica, en un saludo también a la Senadora Andrade, tiene que ver con la seguridad jurídica que ha enmarcado el proceso de reforma legislativa a la jurisdicción de lo contencioso de tiempo atrás.

Yo creo que la forma en que el Consejo de Estado lideró desde el año 2007 el proceso de cambio al interior de la jurisdicción contenciosa, ojalá sea un referente para otras reformas en las especialidades del derecho y otras reformas a nivel de política pública.

La Procuraduría puede registrar al día de hoy que en esta última iniciativa legislativa hemos sido tenidos en cuenta durante los distintos debates y análisis que realizó la comisión de reforma, presidida por el doctor William Hernández y realmente ha habido un proceso incluyente, donde los distintos actores de la rama judicial hemos sido tenidos en cuenta.

Y en ese sentido, en esa perspectiva, queremos precisamente reafirmar que esta es una reforma que es muy favorable para la institucionalidad, es una reforma que no solamente afianza el buen desempeño de la rama y de la jurisdicción, sino que también crea otros instrumentos y le da desarrollo a otros instrumentos que fueron contemplados en el CPACA y por supuesto algunas facultades muy importantes que tendrán en adelante los jueces y Magistrados para tener una conexión más directa con los actores sociales, con la posibilidad de desarrollar audiencias.

En el documento que hemos preparado, además de referirnos a la seguridad jurídica destacamos algunos aspectos de esta iniciativa, la Procuraduría considera que es indispensable el cambio de competencias, creemos que el diseño institucional que tuvo el CPACA en su concepción inicial fue afortunado.

Producto de ese diseño institucional en el Consejo de Estado se han producido varias sentencias de unificación, incluso en la sección segunda del Consejo de Estado se han producido creo que ya son 14, ¿no es cierto doctor William?, 14 sentencias de unificación creemos que con ese acervo de sentencias de unificación vendrá una nueva etapa para los próximos años donde la aplicación de esas

sentencias pueda realizarse con mayor celeridad a nivel de tribunales y a nivel de jueces.

Por lo tanto esa reforma en el diseño institucional es importante y es necesaria, creemos también que en ese mismo sentido la posibilidad de que algunas decisiones sean decisiones de ponente y no decisiones de sala es importante, porque en todo caso la decisión final se mantiene a nivel de sala, a nivel de cierre, pero quizás algunas veces se observan congestiones teniendo en cuenta que decisiones que se presentan durante el trámite del procedimiento tienen que ser abordadas por la sala.

Creemos también que se fortalecen las sentencias de unificación, un aspecto muy importante y como lo decía, ahí hay una novedad y es esa posibilidad que van a tener ahora los jueces de conectarse con los actores de la sociedad y creo que eso va a fortalecer mucho ese diálogo social, esa justicia que está presente.

Aquí en el documento hemos realizado algunas consideraciones sobre los atributos que tiene el derecho contemporáneo, derecho contemporáneo en un contexto de seguridad jurídica también contemporánea, pero no me voy a referir a ellos porque es innecesario, están plasmados en el documento.

Quisiera más bien hacer mención a un aspecto que para la Procuraduría es muy significativo, aquí cabe la pena recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo recomendaciones al Estado colombiano para acercarnos al estándar de garantías de la convencionalidad en las decisiones disciplinarias de los funcionarios de elección popular.

Consideramos un acierto en la reforma que el marco de competencias para funcionarios de elección popular se elevan, es decir la garantía de jurisdicción se pone al más alto nivel, en el marco de competencias que se plantea tendremos entonces frente a las decisiones de la Procuraduría General ante los congresistas que serán en primera instancia decisiones de subsección de la sección segunda y en segunda instancia serán decisiones de sala plena.

Este es un cambio cualitativo muy importante y esperamos que sea valorado por el Senado de la República, por la Cámara de Representantes, toda vez que esto nos acerca a la convencionalidad dando la garantía de control jurisdiccional al nivel más alto de la justicia.

Igualmente para otros funcionarios de elección popular también se eleva el nivel de competencias, toda vez que ahora serán para otros funcionarios de elección popular en decisiones de destitución, decisiones de suspensión, decisiones de inhabilidad, los tribunales en primera instancia y el Consejo de Estado de segunda instancia.

Creemos que esto también es un acierto importante en cuanto a las facultades sancionatorias que tiene la Procuraduría General de la Nación, que son de origen constitucional, y es un aspecto que ya la Corte Constitucional ha decantado a plenitud.

Entonces esta iniciativa lo que busca es armonizar, precisamente ha sido nuestro planteamiento, armonizar el derecho convencional con el sistema jurídico interno.

En este punto hubo un planteamiento que quisimos incluso dejar pendiente, doctor William, para ponerlo a consideración precisamente de esta comisión cuando se radicara el proyecto y estuvimos analizando la posibilidad que cuando se presenta una demanda por parte de un funcionario de elección popular ante la jurisdicción contencioso-administrativa se contemple una audiencia que se llevará a cabo en todos los casos, en todos los casos dentro de los treinta días siguientes para que el Magistrado ponente pondere si decreta medidas cautelares de suspensión de la medida que ha impuesto la Procuraduría General de la Nación.

Y quisimos dejar este asunto pendiente precisamente en este momento dado que es precisamente pues el Congreso el garante y quien armoniza nuestra convencionalidad con esta Constitución Política para que los ponentes y esta comisión considere la inclusión de este punto.

Reitero, es que se contemple una audiencia que sea obligatoria en todos los casos de destitución de funcionarios de elección popular, para que casi de manera oficiosa y no a solicitud del demandante, se haga un análisis de la suspensión de la medida que haya proferido la Procuraduría.

Este aspecto nos acercará muchísimo a la convencionalidad, porque Colombia no es que no tenga un sistema de control jurisdiccional de las sanciones disciplinarias, lo que tiene Colombia es un sistema dual que tiene una etapa ante el organismo de control y una segunda etapa ante la autoridad jurisdiccional.

Para finalizar, señor Presidente, honorables Senadores, asistentes a esta audiencia, la Procuraduría da cuenta de esta iniciativa que se está construyendo con ese estándar de política pública, de construcción colectiva, ha sido incluyente y obviamente con todo el amplio debate que deban tener, será muy importante para la jurisdicción y para la ciudadanía. Muchísimas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Herney de Jesús Ortiz Moncada, Procurador Judicial Administrativo:**

Muy buenos días, muchas gracias, señor Presidente, doctor Enríquez Maya, un saludo especial a los señores consejeros de Estado, señor Vicepresidente del Consejo de Estado, la señora Viceministra de Justicia, a los señores Magistrados de Tribunal, colegas de la Jurisdicción y de la Procuraduría General de la Nación y a los demás invitados y asistentes a la presente audiencia.

Muchas gracias a la Comisión Primera por permitir este espacio de participación por parte de todos los actores que tienen relación alguna con el proyecto de ley, que en buena hora ha sido presentado por el honorable Consejo de Estado en

conjunto con el Gobierno nacional a consideración del Congreso de la República.

Voy a centrar mi intervención en tres aspectos, primero destacar la importancia y relevancia del proyecto, segundo hacer algunos comentarios frente a ciertos aspectos que no compartimos y consideramos deberían mejorarse dentro del trámite legislativo y tercero hacer notar algunas situaciones que pueden incorporarse al proyecto y que coinciden en algunos aspectos con temas ya mencionados por quienes me precedieron en el uso de la palabra.

En primer lugar se destaca el proyecto primero que fue una construcción colectiva, fruto de muchos foros regionales, de muchos debates, de muchas observaciones que se llegaron al honorable Consejo de Estado, intervenciones por parte de la academia, los actores judiciales, de los abogados litigantes y de los mismos ciudadanos.

Este proyecto es importante en la medida en que permitirá descongestión en la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en especial de la alta Corporación del Consejo de Estado, efectivamente no puede el Consejo de Estado continuar siendo un juez de instancia, para resolver casos particulares, singulares, que pueden estar en manos perfectamente de los jueces y de los tribunales a quienes se les debe brindar esa gran confianza para resolver este tipo de litigios.

Considero que el Consejo de Estado como máximo tribunal o supremo tribunal de lo contencioso administrativo según el mandato de la Constitución Política debe concentrar sus esfuerzos en unificar jurisprudencia.

Muchos de los casos que están en este momento en debate en los juzgados y los tribunales, están a la espera de decisiones de unificación del Consejo de Estado que en muchos de los casos no ha podido tomar porque el día a día absorbe la corporación, resolviendo la multitud de casos que llegan día a día a esta alta corporación.

Por eso aplaudo que el proyecto traslade competencias del Consejo de Estado hacia tribunales y juzgados y especialmente en materia laboral que se suprima el factor cuantía como determinante de la competencia.

De esta forma el Consejo de Estado podrá concentrarse en esta materia en los litigios particulares a seleccionar los casos que sean más relevantes jurídicamente, social y económicamente, para que puedan dar luces en relación con la jurisprudencia que debe aplicarse con un criterio de seguridad jurídica, igualdad y confianza legítima para los ciudadanos.

Igualmente aplaudo que el proyecto traiga normas que agilizan el trámite procesal, no puede ser que ciertos abogados, ciertos litigantes y ciertas partes del proceso utilicen herramientas jurídicas que se crean en pro de los ciudadanos para en muchos casos entorpecer el proceso y esto se da porque el código permite en este momento que todas o la mayoría de

las apelaciones como regla general se tramiten en el efecto suspensivo.

Es decir, formulada una apelación, formulado un recurso, se paraliza el trámite del proceso, lo que no es bien visto, bienvenido en un trámite de procesos por audiencias, de esta manera el proyecto propone que la generalidad de los recursos se concedan en el efecto devolutivo para que continúe así el trámite del proceso y solo aquellas decisiones importantes que culminan el trámite del proceso o que cierran el acceso a la administración de justicia, se consideran en efecto suspensivo.

Lo mismo sucede con la decisión de las excepciones que en este momento está diferida para el momento de la audiencia inicial dentro del proceso; este tipo de excepciones deben ser resueltas como lo regula el Código General del Proceso antes de la audiencia, la audiencia de concentrarse en aspectos más importantes para el fondo del litigio como es fijar el problema que se va a resolver, decretar las pruebas, tratar de llegar a un acuerdo de conciliación e impulsar y sanear el proceso.

Existen muchos otros artículos, muchas otras reformas que por razones de tiempo no podemos abordar pero que aplaudimos en la reforma y como las reformas al artículo 125, 199, 243, 246, todos los relacionados con recursos y la creación de los artículos nuevos como el 243a el 182a y el 182b.

Aspectos que considero deben mejorarse del proyecto, el primero, la reforma al artículo 170 y 171, en nuestro criterio significa un retroceso en el código y en la legislación; actualmente el artículo 171 impone al juez el deber de adecuar el procedimiento cuando la parte invocada uno que no corresponde al asunto que ha llevado conocimiento de la jurisdicción.

La reforma plantea que esto sea una causal de inadmisión y que el juez no lo pueda sanear directamente, consideramos que dentro de las facultades de dirección del proceso del juez debe seguirse con esa línea que viene desde el artículo 86 del Código de Procedimiento Civil, que fue también incorporado el artículo 90 del Código General del Proceso y que la Ley 1437 lo había traído para bien en el artículo 171.

La reforma propone cambiar este sistema y consideramos que debe permanecer.

Segundo recurso de reposición, en buena hora se está planteando que el recurso de reposición, o que el juez pueda reevaluar las decisiones que toma y no surtir una segunda instancia o un recurso de súplica y por ello se plantea que el recurso de reposición se puede formular en subsidio de la apelación y de la súplica.

Sin embargo, personalmente considero que esto conllevará un retraso en el trámite del proceso en la medida en que el juez tendrá que pronunciarse dos veces sobre la misma situación cuando en muchos de los casos puede estar convencido de la decisión y los argumentos que le han dado en el recurso no lo llevan a replantear su posición.

En mi criterio debería tomarse una posición intermedia; ¿cuál es la posición intermedia? Que el juez analizado el recurso de apelación o analizada la súplica pueda oficiosamente reconvenir o reconsiderar la decisión que ha tomado y así evitar una segunda instancia, pero sin que en todo caso esté obligado a tramitar un recurso de apelación, un recurso de reposición y luego conceder la apelación.

Por último me referiré a dos aspectos que considero deben incorporarse a la reforma: el primero ya lo han mencionado los colegas en la regulación de la prueba pericial, consideramos que la actual regulación de la Ley 1437 ha traído más desventajas que ventajas al procedimiento contencioso.

Esta regulación está basada y recordemos que en su momento cuando se expidió la Ley 1437 estaba vigente el Código de Procedimiento Civil, es decir esta regulación está basada en las normas que ya fueron derogadas del Código de Procedimiento Civil y no se acompañan con muchas de las normas que actualmente regulan el peritaje en materia procesal civil.

Comparto lo que decían mis antecesores en el uso de la palabra que la prueba pericial debe ser aportada por las partes al proceso, ya sea en la demanda o en la contestación, se ha dicho por parte de algunas personas que comparten la posibilidad de aportar, de pedirle que se practique la prueba pericial dentro del proceso, que las entidades públicas tendrán dificultad para aportar esa prueba al momento de contestar la demanda.

Considero que para sobrepasar esa posible dificultad que se presente en el proyecto se podría incluir una cláusula para que las entidades puedan contratar en forma directa el peritaje y poder presentarlo en el momento oportuno, al momento de contestar la demanda.

Además que el mismo Proyecto, la misma ley actualmente le concede a la entidad la facultad de pedir que se le prorogue el término de traslado de la demanda hasta por 30 días más, para que pueda aportar ese dictamen pericial.

Es decir, es un impedimento que se suele mencionar pero que consideramos puede fácilmente superarse con una norma que permita su contratación directa, el practicar los dictámenes y decretar los dictámenes dentro del proceso tiene en este momento represados la mayoría de los expedientes en los cuales se ha solicitado esa prueba por las dificultades que ya se han mencionado por parte de mis antecesores.

En segundo lugar extrañamos del proyecto que no se regule o no se haga una modificación al proceso ejecutivo o a la ejecución de providencias judiciales, si bien nuestra principal propuesta sería que no debería haber un proceso ejecutivo para que se cumplan las sentencias judiciales, porque éstas deben ser acatadas por los servidores públicos y por las entidades públicas.

Consideramos que ante la dificultad que tiene el Estado para cumplir estas sentencias se debería por

lo menos regular un trámite especial, porque no es lo mismo la jurisdicción contenciosa administrativa cuando ejecuta entidades públicas, que la jurisdicción ordinaria y en este momento estamos bebiendo o estamos tramitando los procesos ejecutivos o los expedientes ejecutivos por vía de la regulación de un procedimiento ordinario que es creado para litigios entre particulares principalmente.

Por esa razón consideramos que debe haber por lo menos una reforma que se ajuste, que ajuste el proceso ejecutivo, el expediente ejecutivo a esta jurisdicción, se acabó el tiempo, muchas gracias a ustedes por permitirnos el uso de la palabra y esperamos que el Honorable Senado de la República y el Congreso de la República acoja estas consideraciones. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Alfonso Sarmiento Castro, Presidente Tribunal Administrativo de Cundinamarca:**

Buenos días, gracias honorables Senadores por concedernos el uso de la palabra en esta audiencia pública relacionada con la reforma a la Ley 1437 de 2011, también saludo a los honorables consejeros, a los colegas del tribunal y magistrados que nos acompañan.

Ya se ha dicho mucho sobre esta reforma, procuraré sintetizar en varios puntos lo que se ha dicho, primero las bondades de la reforma, segundo las novedades que merecen tener alguna corrección, tercero el olvido de la reforma y cuarto posibilidades acerca de darle más fuerza a la reforma.

Empezaré por el final, que creo que ya el doctor Lazo hizo una breve referencia al artículo 46 de la reforma, dice que se constituirá una comisión entre el Consejo Superior y el Consejo de Estado para revisar y expedir un documento sobre la demanda de administración de justicia en materia contenciosa, sobre necesidad de nuevos juzgados o de Nuevo, de nueva planta de cargo y otros aspectos que requieren apropiación presupuestal y que además el visto bueno de la Comisión Interinstitucional.

En mi humilde criterio esa comisión y por razones de que ya pasó con el CPACA la situación, esa comisión tiene que ser institucional, no puede ser una comisión de cuando se reúne el Consejo Superior y el Consejo de Estado, sino que tiene que ser una comisión que trabaje durante el tiempo que se conceda para que entre en vigencia el proyecto, la ley y emita un documento vinculante.

En esa comisión por supuesto deben estar no solo miembros del Poder Judicial sino miembros del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Hacienda, porque todas las reformas en materia de Poder Judicial y particularmente estas, cuando se refieren por ejemplo al primer punto que iba a tratar o que trata la reforma fundamentalmente, que es el de distribución de competencias va a desplazar por completo la congestión que actualmente tiene el Consejo de Estado a los tribunales y a los juzgados.

Y eso naturalmente hace que se tenga que replantear la carga por juzgado, para que el juzgado

no se atrofie, para que el juzgado no entre en descongestión, porque es que tenemos un ejemplo, hasta el 2011 teníamos el Código Contencioso Administrativo.

El Código Contencioso Administrativo generó por inercia que todos los procesos duraran 10 años más o menos y hay todavía algunos en el Consejo de Estado, en los tribunales y en los juzgados, que no se han resuelto, creo que esa fue una gran falla del CPACA.

El CPACA lo estableció que había que resolver en un plazo mínimo de 4 años todos esos procesos antiguos por no llamarlos viejos, eso quedó a medias, entonces que esa situación no pase con la reforma. ¿Por qué? Porque no va a ser automático el traslado de competencias, porque la devolución documental implica un gran riesgo, para no hablar de que el juez que las recibe tiene que avocar conocimiento y etcétera, y otros problemas procedimentales que creo que impiden que la reforma tenga el éxito o lo que se quiere con la reforma que es el cambio de competencias.

Para que los jueces estén más cerca de la comunidad y como dice Naciones Unidas hay una justicia más pronta y más cercana, lo cual no debe confundirse con que debe concederse todo lo que se demande, porque allí está el gran problema de la demanda de justicia.

La gente considera que por el solo hecho de demandar el Estado o el juez tiene que concederle, prácticamente cuando el juez es del contencioso administrativo.

Entonces con el CPACA pasó eso, espero que con esa moción que el SENA que el proyecto debe convertir no en una comisión voluntaria de encuentros programados, sino en una comisión obligatoria que saque un documento que sea vinculante, no solo para el Estado sino para los propios jueces, creación de plantas de personal, creación de empleados, etcétera, todo esto cuesta pero es la administración de justicia y el acceso a la administración de justicia con parámetros de rendimiento, como se quiera.

Y no quiero pasar, de pronto me adelanto a un punto que no mencioné cuando iba a hacer la síntesis, hay una gran demanda de asuntos laborales contra la rama judicial promovidos por funcionarios y empleados de la rama.

Esa situación ha sido solventada en principio por el Consejo Superior con la creación de una sala transitoria, hace dos años y hoy que está resolviendo esos asuntos cuando son de una cuantía, una sala transitoria de un tribunal que fenece en diciembre y unos jueces *ad hoc* con todo respeto pediría que los honorables Senadores revisen la posibilidad de institucionalizar que se creen salas transitorias para casos en donde los jueces, donde la jurisdicción contencioso-administrativa queda impedida, porque se trata de litigios laborales administrativos, o la otra solución que se ha planteado pero que ha sido un fracaso que es pagarles honorarios a los conjuces y a los jueces *ad hoc*, hay más de 5.000 procesos en

ese estado, en estado de recibir un juez *ad hoc*, o sea los empleados de la justicia están huérfanos de esa situación.

Pero eso fue una cuestión de última hora, la reforma insiste y creo que es el mismo camino de mantener el juicio por audiencias y la oralidad. ¿Qué pasaba con el contencioso administrativo? Que nunca se practicaban las pruebas y como al final todos los abogados ganaban, no quiero echar culpas pero en 10 años el litigio se convertía en una lotería.

Por eso las pruebas no llegaban y el Estado era o hacía, la incuria del Estado era notable, nunca respondía, ahora el CPACA ha cambiado, el Código General del Proceso le ha puesto dientes al decreto de pruebas, le ha puesto exigencias y creo que eso se mantiene con la reforma cuando se hacen los traslados respectivos.

Pero hay unos olvidos pendientes, por ejemplo en la reforma no hace relación a la necesidad de implantar tecnologías de la comunicación y la posibilidad de seguir avanzando hacia el proceso electrónico, que es una necesidad sentida en este caso y solo hago esa referencia.

Hay muchas leyes, hay muchas normas, el 103 del Código General del Proceso, el artículo 95 de la Ley 270 y el 186 de la Ley 1437 de 2011, entonces todas las reformas deben ir acompañadas de un suplemento que tenga que ver con suministro de tecnologías, suministro de aparatos, suministro de personal experto.

Ya hay avances en ese sentido, pero la tendencia tiene que ser no, no tanto por una cuestión personal, sino porque la tecnología, va avanzando y va dejando atrás al derecho y el derecho tiene que estar solucionando toda esa serie de problemáticas que se están suscitando con el avance de esa rama científica y la presencia de la inteligencia artificial en materia o como auxiliar de administración en la administración de justicia.

Pero hay que celebrar una cuestión en la reforma y disculpe la prisa con que estoy hablando para que me alcance un poco el tiempo, y, ¿cuál es lo que hay que celebrar? Que hace un retorno a la competencia por el lugar de los hechos, la competencia que viene de los romanos. ¿En dónde deben juzgarse? ¿En dónde deben adelantarse los litigios?, en el lugar de los hechos.

Eso es importantísimo, claro, aquí se creó por ejemplo hablo de la reparación directa que es la especialidad en la cual yo estoy, en donde se dijo cuál lugar escoja y donde tenga domicilio o tenga asiento o tenga oficina la demandada, pues la demandada es el Estado y va a tener asiento en la generalidad de las plazas o por lo menos en las capitales de departamento.

Pero el problema es el lugar de los hechos, tiene que ver con la inmediatez de la prueba, entonces le están pidiendo al tribunal de Cundinamarca que practique una prueba en el Cerrejón. ¿Qué hace el tribunal de Cundinamarca? Nada, no puede ni trasladarse por razones de territorialidad.

Entonces, para terminar, bueno, que se tenga en cuenta esta situación y que se ratifique, eso ya está en el artículo correspondiente y la cuantía también, como ya se hablaba suprimir la cuantía en asuntos laborales, elevarla en asuntos de reparación directa, esto no es del todo perfecto. ¿Por qué?, porque los asuntos van a ir cuando son del tribunal en segunda instancia al consejo de Estado y el Consejo de Estado va a continuar haciendo de juez de instancia.

La idea de esta reforma es convertir al Consejo de Estado, lo cual celebro, en un juez de unificación de jurisprudencia, es la vieja idea que tienen de la Corte de Casación heredada de Francia, que están en la justicia ordinaria funcionando y queda funcionando o ha funcionado como recurso de casación, pero que tiene que ver con el caso específico y en algunos eventos unifica jurisprudencia, aquí la tarea es fundamental, unificar la jurisprudencia, el órgano de cierre de la jurisdicción contencioso-administrativa tiene que ser el Consejo de Estado, pero no ocupado en la reparación directa del soldado que dejó de reconocer el tribunal, sino ocupado en sentar líneas grandes de decisión que se pueden atender por los jueces y los Magistrados obviamente conforme a los hechos, obviamente con el lugar de los hechos, pero hay una excepción y las excepciones son válidas, por ejemplo en la reparación directa en la responsabilidad del Estado por daños, el daño antijurídico, esa excepción es cuando la persona no puede o no reside en el lugar donde ocurrieron los hechos, los desplazados por ejemplo.

Pero es que ahora la regla es general y celebro también que las acciones populares si ocurren en Nariño, tienen que ser resueltas por el juez de Nariño, cuando hablo de juez de Nariño hablo del juez de la jurisdicción, juez de primera y de segunda instancia y que el asunto termine allí.

Había una crítica que estaba hablando con el doctor, una crítica no, una observación en cuanto que cuando la segunda instancia puede tener asuntos de importancia jurídica que deba resolver unificar el Consejo de Estado, el Consejo de Estado puede pedir ese proceso, no solo para dictar sentencia o en los, sino para dictar autos también.

Puede tener críticas esta situación, pero puede acelerar la cuestión, y el otro término con esta circunstancia, el artículo 199 daba 55 días hábiles para que se contestara la demanda y todas las entidades del Estado venían a plantear nulidades en la notificación del auto admisorio de la demanda, por no habersele mandado los traslados, cuando el auto admisorio de la demanda se había admitido oportunamente, bueno, en la época que fuera, pero se había notificado a todos.

Entonces, ahí empezaban a correr 25 días para remitir los traslados, si no había dinero, si el demandante no aportaba el dinero para el correo postal nunca se iba y eso se constituía en una nulidad, afortunadamente y esa parte la resalto, se suprimió y ahora solo quedan los 100, los 30 días previstos para contestar la demanda.

Porque hay que llamar la atención en ese aspecto también, que el CPACA ya lo hizo, cuando usted sea demandado, Estado, usted tiene que traer las pruebas de la actuación administrativa o de la situación que dio lugar a esa demanda y eso está funcionando y es importantísimo, y eso no solo permite que las sentencias no sean un taxímetro, sino que se pueda fallar con las pruebas.

Y cierro, no hay peor cosa para un juez que fallar un proceso sin pruebas, entonces dónde viene el cuento, empiezo a interpretar, empiezo a aportar criterios subjetivos, la idea es que los criterios subjetivos sobre todos los procesales, porque ya en derecho sustancial puede haber separación y sí puede haber aceptaciones, anuencias o no. Pero en materia procesal, que son las del mecanismo que termina el proceso contencioso-administrativo, pues ya están resueltas si era legitimado en la parte, si había caducidad, ya todo eso pasó y ahora es tiene derecho a que se le reconozca, se puede declarar la nulidad del acto administrativo, el impuesto fue mal liquidado, etcétera.

Muchas gracias señores Senadores, muchas gracias compañeros, muchas gracias señores consejeros.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo:**

Gracias, Presidente, yo quisiera pues expresar lo siguiente, es que yo lamento mucho haber llegado tarde, yo soy ponente de este proyecto pero a nosotros nos habían citado hoy a las 10:00 de la mañana para la plenaria, se entendía que se había cancelado esta audiencia, por obvias razones la plenaria desplaza la sesión de la Comisión Primera, si está citado a las 10:00 de la mañana.

Entonces pues nadie nos informó que esta audiencia finalmente iba a tener lugar y por eso se presenta esta situación, en donde hay muy pocos parlamentarios y tenemos el inmenso placer y honor de tener aquí la presencia de Magistrados de diferentes tribunales y del Consejo de Estado, entonces yo quería dejar esa constancia, señor Presidente.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Con gusto, será muy bien recibida, señor Secretario sírvase dar información para despejar la inquietud del honorable Senador Lara Restrepo.

**Secretario:**

Señor Presidente, la audiencia no fue cancelada en ningún momento y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional las audiencias son sesiones informales de la comisión, por lo tanto no habría una especie de ilegalidad entre la plenaria y la comisión, si fuere sesión formal sí no podría sesionar la comisión.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo:**

Presidente, pero se sobreentiende que si sesiona la plenaria nosotros no podemos estar sesionando

en comisión por simple sentido práctico, más aún cuando yo soy ponente del proyecto de reforma de las competencias de la Contraloría General de la República, entonces pues se presenta esta situación en donde siendo yo ponente de este proyecto, no sé si pueda asistir a toda la audiencia y pues perdí ya una hora de esta importante audiencia que me hubiera encantado poder pues escuchar en su integralidad. Lamento mucho esta situación.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo, Abogado:**

Un cordial saludo para todos, para los honorables Senadores, para el doctor Álvaro Namén, Vicepresidente del Consejo de Estado, demás consejeros de Estado, Magistrados, Auxiliares, Procuradores y Asistentes.

La razón de mi intervención como ciudadano, fundamentalmente se centra en primer lugar en aplaudir y respaldar como ciudadano este proyecto porque creemos que en efecto en él se recoge un trabajo muy concienzudo y completo que se dio al interior del Consejo de Estado.

Precisamente para rescatar un poco lo que hace algunos días señaló el doctor William Hernández en el encuentro de la jurisdicción que fue la semana pasada, rescatar la labor y el papel de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

Por supuesto que también tenemos que rescatar cómo ese proyecto en la práctica lo que hace efectivamente es acondicionar la legislación interna a los postulados que se encuentran en la Convención Interamericana de Derechos Humanos, así vemos cómo en el proyecto por ejemplo en materia del medio de control de repetición se permite que aquellos procesos que antes o que hoy en día se deciden en única instancia tengan una doble instancia.

Una primera instancia ante la subsección y una segunda instancia ante la sala plena de la Sección Tercera, por supuesto que eso muestra una vez más el compromiso del Consejo de Estado para ajustarse a esos estándares internacionales.

También me parece importante y varios de los que me precedieron en la intervención, es una de las bondades que tiene el proyecto en el sentido de empoderar a los Magistrados de los tribunales para que solo aquellas decisiones que sean esenciales para el proceso sean de conocimiento de la sala.

Eso redundará sin duda en una mayor producción y por supuesto en disminuir la congestión judicial que tanto aqueja a la jurisdicción contenciosa administrativa, por supuesto también el trámite de las excepciones previas como lo propone el proyecto, va a facilitar la tramitación oportuna de los procesos contenciosos administrativos y más importante aún permitiendo que los interesados puedan subsanar aquellos defectos que tenga la demanda, para que de esa manera el proceso siga su curso normal.

También debo resaltar en este proyecto algo novedoso, interesante, que contiene el artículo 182b del proyecto que permite que el Consejo de Estado pueda abrir audiencias públicas potestativas para escuchar la intervención de entidades, de profesionales y expertos que puedan orientar cualquier decisión que ellos necesiten ese apoyo.

Debo recordar que de hecho eso tiene un antecedente, hace poco la Corte Constitucional al definir sobre la constitucionalidad del parágrafo 1° del artículo 20 de la Ley 1882 convocó a una audiencia a ese tipo y efectivamente esa orientación que se dio en esa audiencia fue fundamental para la decisión que tomó la Corte en la Sentencia C-117 del año 2019.

Por supuesto, también tengo que resaltar la propuesta en lo que tiene que ver con el trámite de la extensión de jurisprudencia, que aquí un Magistrado del tribunal de Caldas habló ahorita.

Muchas de las decisiones que en este momento están pendientes de decisión en el Consejo de Estado, frente a la solicitud de extensión de jurisprudencia, están un poco represadas, porque no hay un mecanismo para que el juez en este caso el Magistrado desde el momento en que se le presenta la solicitud, pueda hacer un verdadero control sobre los requisitos para tramitar esa solicitud.

El proyecto como bondad incluye unas causales de rechazo de plano de la solicitud y por supuesto eso facilitará también la rápida atención y despacho de esas solicitudes de jurisprudencia, por último debo referirme por supuesto a la propuesta que contiene el proyecto de reforma que cambia la redacción del artículo 298 del actual CPACA, en el sentido en que fortalece el CPACA en cuanto a qué, en cuanto a la posibilidad del juez de poder librar mandamiento ejecutivo para obtener rápidamente la ejecución de la sentencia, dado que la redacción actual que se halla en el Código de Procedimiento Administrativo consagra un procedimiento que en realidad no es muy claro y en nuestra humilde opinión no lleva a un puerto seguro.

Es muy importante sí fortalecer esas competencias ejecutivas, yo creo en el proceso ejecutivo, en la jurisdicción contenciosa, a mí me parece que el proceso ejecutivo se requiere y el llamado a ejecutar y precisamente obtener el cumplimiento de las decisiones judiciales es precisamente el mismo juez que profiere la decisión.

En los términos anteriores dejo pues expuesta mi intervención, por supuesto apoyo este proyecto de ley y a todos los honorables Senadores les hago una invitación muy respetuosa a que este proyecto con la ayuda de todos ustedes y con la sabiduría propia de legislador pueda ser prontamente cometida en ley de la República. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Luisa Fernanda García López, Representante de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario:**

Un saludo a los honorables congresistas, a la señora Viceministra, a los honorables Magistrados y demás asistentes del recinto, el doctor José Alberto Gaitán, decano de la facultad de jurisprudencia, se excusa por no poder asistir el día de hoy, por haber contraído algunos compromisos académicos, en esa medida seré yo quien presentaría algunos comentarios relacionados con este proyecto de ley, que nos convoca y que fueron debidamente estudiados y analizados por los profesores de la facultad de jurisprudencia.

Dada la importancia de la participación de la academia en este proceso legislativo adelantado por el Congreso de la República, la Universidad del Rosario ha venido desarrollando hace 14 años una especial labor de seguimiento en todo lo que es la actividad legislativa del congreso y por conducto de su observatorio legislativo hemos, digamos, participado en varios proyectos de ley y consideramos que son de trascendental importancia para nuestro país los aportes de la academia en este tema que nos convoca el día de hoy.

Con la finalidad de participar en la discusión del referido Proyecto, a continuación les voy a presentar algunas observaciones preliminares realizadas por profesores expertos frente al citado proyecto del día de hoy, esta presentación se dividirá en dos partes, una primera parte hará unos comentarios generales frente al proyecto y una segunda parte hará unos comentarios específicos relacionados con algunos artículos de este proyecto de ley.

En primera medida, los comentarios generales a la iniciativa de la universidad destaca la necesidad y relevancia de este presente proyecto de ley, se reivindica el papel del Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo y su rol de unificador de jurisprudencia.

En esta medida compartimos la intención de realizar una redistribución de competencias entre los despachos que conforman los tres niveles de jurisdicción, para que el Consejo de Estado pueda concentrarse más oportunamente en su rol de unificador de la jurisprudencia, privilegiándolo frente a su papel como juez de instancia.

Los comentarios particulares se refieren especialmente a dos artículos, el artículo 125 y al artículo 199 del Código, frente al artículo 125 nos merece una especial atención la función unificadora de la jurisprudencia e insistimos en la labor que debe permanecer en cabeza del Consejo de Estado.

En esa medida es preciso que el artículo 125 elimine la facultad unificadora a los tribunales administrativos, la inspiración de unificación jurisprudencial es una labor exclusiva de los órganos de cierre y en esa medida es la razón de ser del Consejo de Estado como máxima autoridad de la jurisdicción contenciosa administrativa.

Su labor y su razón de ser es unificar la jurisprudencia y en esa medida crear los lineamientos específicos para que las jurisdicciones inferiores se ciñan a dichos lineamientos, no generaría seguridad jurídica la posibilidad de que varios despachos generaran jurisprudencia y que hubiera creación de precedentes por parte de tribunales inferiores.

En esa medida la propuesta iría encaminada a que el Consejo de Estado se convierta en un juez de casación, una función que no ha sido incorporada en el ordenamiento jurídico colombiano y que reposa en el sistema francés, fuente de inspiración de nuestra jurisdicción contencioso-administrativa.

Frente al artículo 199 nos acogemos a la eliminación del término de 25 días que está consagrado en el artículo 612 del Código General del Proceso, antes de que empiece a correr el traslado de la demanda, frente al auto que decreta medidas cautelares resulta algo exorbitante otorgarle poderes al juez de primera instancia, cuando puede decretar medidas de suspensión provisional de un acto administrativo o de un trámite, o suspender un contrato.

Ello genera una parálisis total de la administración por la decisión de un juez de carácter unipersonal, aunado a esto procede el recurso de apelación con efecto devolutivo, lo cual no solo paraliza la administración, sino que la apelación puede tomar varios años y en esa medida los costos económicos de una licitación o de un proyecto a gran escala se suspenderían por la decisión de un juez de carácter unipersonal.

En ese sentido se sugiere mantener la posición del antiguo Código Contencioso Administrativo, que para decidir la medida cautelar sea un juez colegiado en primera medida, en segunda medida que el recurso de apelación en contra del auto que decreta medidas cautelares se conceda en el efecto suspensivo y sin perjuicio de que el proceso pueda continuar su trámite, y por último establecer como medio de impugnación el recurso de apelación.

Por último cabe agregar que hay un asunto que es pertinente abordar, que no fue tratado en este proyecto de ley, pero que consideramos desde la academia que debe ser incorporado en su trámite por corresponder en cuestiones propias del estatuto que se pretende reformar y que tiene que ver con la litigiosidad que originan la congestión y morosidad en la operación de la justicia administrativa.

En ese sentido se trataría de abortar desde lo normativo la efectividad de extensión de la jurisprudencia, cuya mejor funcionalidad tendría el potencial de reducir significativamente los conflictos que llegan al conocimiento de la jurisdicción especializada y contribuiría a la descongestión y a la solución más oportuna de los cargos de los asuntos a su cargo.

Parte del origen del problema, la ineffectividad de este mecanismo, se presenta porque ni para las autoridades potencialmente demandadas, ni para los servidores públicos que toman decisiones, que

luego tienen incidencia en la judicialización de los conflictos, en que ellas son partes representa ningún costo, ni en el trámite del proceso ni en la responsabilidad personal negarse o no a responder una solicitud de extensión de aplicación de la jurisprudencia.

Para ello proponemos tres alternativas encaminadas al fortalecimiento de dicha entidad, primero establecer un efecto de silencio positivo, lo cual obligaría a las autoridades competentes a tener que pronunciarse sobre el fondo, frente a solicitudes de los peticionarios tanto para enervar el posible reconocimiento automático de sus reclamaciones como para que se genere la comisión de una falta disciplinaria, por dar lugar a la configuración del silencio positivo.

Segundo, de no acogerse esta propuesta habría que imponer o disponer que el incidente promovido en el Consejo de Estado prospere frente a la solicitar que si el incidente, perdón, si el incidente promovido ante el Consejo de Estado prosperara y frente a la solicitud del interesado no hubo respuesta de la autoridad destinataria, esta sea condenada en costas y se ordene la compulsación de copias para que el responsable de haber dado respuesta sea investigado disciplinariamente.

Y por último en todo caso, establecer que las autoridades deben actuar actualizando sus políticas de prevención de daño antijurídico, recordemos que la función de las sentencias de verificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado generan instrumentos para garantizar la aplicación del caso concreto y si se presentan solicitudes de exención de jurisprudencia sería la obligación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado hacer un acompañamiento, un seguimiento y una verificación, para que dé fe de esta actualización y expedición de instrumentos correlativos.

Deseando que las sugerencias y propuestas y comentarios que se exponen en esta contribución sean tenidas en cuenta, se reitera la posibilidad y la disponibilidad de la universidad para atender, y ahondar en los requerimientos que consideren pertinentes. Muchas gracias.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor Álvaro Namén Vargas, Vicepresidente del Consejo de Estado:**

Gracias, señor Presidente, a esta audiencia un saludo especial a los miembros de la Comisión Primera del Senado y especialmente a quienes nos acompañan el día de hoy.

Para el Consejo de Estado este tipo de escenarios resultan de singular importancia, comoquiera que precisamente este tipo de iniciativas siempre han sido institucionalmente concertadas y ha asistido un ánimo corporativo, porque se socialice de la mejor manera posible y que se intervenga por parte de los diferentes sectores y ciudadanos a los que le interesan este tipo de reformas.

En primer lugar quería enviarles a todos un mensaje y traerles también corporativo de este

trabajo en cuanto que fue presentado en primer lugar con el Gobierno nacional, luego de un análisis pormenorizado durante varios años, después de la implementación de la reforma por cuenta de la Ley 1437 del 2011.

Quería resaltar que la reforma que ustedes en años y periodos anteriores pudieron analizar y pudieron fructificar a través de la Ley 1437 ha dado resultados positivos, sin embargo se requieren unos ajustes y esos ajustes precisamente son los que se ponen a consideración del honorable Congreso de la República.

Esta reforma busca básicamente mejorar los instrumentos de acceso que se introdujo a través de la Ley 1437, igualmente generar unos espacios para que el Consejo de Estado pueda surtir como verdadero órgano de cierre unificador de jurisprudencia y finalmente un propósito conjunto que es acercar la justicia contencioso-administrativa aún más a los ciudadanos.

Desde esa perspectiva el Consejo de Estado conjuntamente con el Gobierno nacional al presentar la iniciativa, solo le asiste el mejoramiento de nuestra administración y adicionalmente un trabajo conjunto con el Gobierno nacional y con el Congreso de la República.

Esta iniciativa está a consideración de ustedes, por supuesto todas las observaciones que hemos escuchado el día de hoy nosotros vamos a analizarlas pero son ustedes, señores Senadores de la República, quienes tienen la palabra en relación con el análisis y las propuestas que se han venido presentando.

Yo le doy paso al doctor William Hernández quien me acompaña, quien ha venido coordinando como consejero de Estado esta iniciativa, igualmente al doctor Édgar González López, Presidente de la Sala de Consulta que también ha coadyuvado en la misma, entonces doctor William Hernández por favor el mensaje y en relación con el proyecto.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra al doctor William Hernández, Presidente Sala de Consulta del Consejo de Estado:**

Muy buenos días para todos, muchas gracias honorable Senador Eduardo Henríquez Maya y a los honorables Senadores que nos acompañan en esta sesión.

Voy a lo concreto, lo primero que tengo que decir, lo insisto, en cada escenario que puedo hablar, este es un magnífico código, la Ley 1437 es un magnífico código, y ustedes lo han escuchado de la voz de los Magistrados de Tribunal y de otros como la Procuraduría que considera que en general este código nos ha permitido básicamente dos cosas: uno, la agilización del proceso en la medida que antes tramitamos 3 y 4 años en aspectos procesales, eminentemente procesales, se demoraba el proceso 3 y 4 años, hoy en día lo resolvemos en 10 o 15 minutos y saneamos el proceso, lo blindamos de cualquier nulidad.

La Segundo, esto transfiere legitimidad a la audiencia pública que permite el contacto directo con las partes y a mí me preocupa y me interesan más las partes, es decir, don Pedro y doña María que puedan estar allí en la audiencia y ver a su juez, eso es muy valioso.

Pero entonces, se preguntarán, honorable Senador Enríquez Maya, ¿por qué la reforma? La reforma se propone porque ya lo han señalado los otros expositores, es estructural, básicamente es estructural. ¿Qué significa eso? Que estamos centrados en los objetivos básicos y para ello hemos recibido casi 500 propuestas de modificación y de ajuste a la 1437.

Pero, desde luego, eso no se puede tramitar así, porque eso llevaría a de pronto tendríamos peor el remedio que la enfermedad, los ejes temáticos son muy claros, son cinco ejes temáticos, la primero la distribución armónica de las competencias, que ese es el tema que ya ustedes lo conocen lo suficiente y que necesitamos en la medida que se distribuyan las competencias y sobre todo los jueces administrativos tengan mayor nivel de competencia sobre todo en temas laborales, donde eliminamos el factor cuantía eso seguramente va a redundar y fortalecer la capacidad del Consejo de Estado como órgano cúspide, como órgano orientador, como máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

El otro eje temático que es el relacionado con precisar y ajustar los recursos de reposición, apelación, súplica y queja, la gran novedad es que cambiamos y ya lo habían dicho antes, cambiamos la regla general del efecto del recurso de apelación, de ser regla general efecto suspensivo pasa a ser devolutivo.

Y lo segundo, que la apelabilidad de las decisiones de los tribunales se centra en lo que tiene que ver con el derecho, con el debate del derecho, es decir, con el tema de fondo y por ello está relacionado, uno, con el acceso a la administración de justicia cuando se rechace la demanda, y dos, el que ponga fin por cualquier medio, auto que ponga fin por cualquier medio la actuación judicial y desde luego la sentencia.

Entonces, en ese sentido hay que entender que algunos comentarios que escuchaba en el día de hoy, en esta mañana tan interesante, cuando se habla del artículo 125 que la competencia funcional para efectos de agilizar el trámite y las decisiones, se llegó a un consenso que no hay unanimidad, que la doctora que representa la Universidad del Rosario lo señalaba respecto de las medidas cautelares.

Cuando se habla de que las medidas cautelares deben ser de ponente o deben de ser de sala, se adoptó con un debate muy profundo en el Consejo de Estado, donde vuelvo e insisto, no hay unanimidad, se adoptó la tesis de agilizar al máximo las decisiones relacionadas con las medidas cautelares.

Sabemos que es una decisión, las medidas cautelares se dice que es una sentencia anunciada anticipada y la ventaja de que estén los ponentes es

que se puede atender de manera oportuna, inmediata, la solicitud de la medida cautelar, la medida cautelar es eso, es cautelar.

Pero en la si tenemos sentencias de unificación y una medida cautelar se adopta con un ordenamiento jurídico, con mayor nivel de seguridad jurídica, porque hay sentencias de unificación, porque hay criterios claros en ese sentido, esa va a ser una medida efectiva.

Los recursos de apelación respecto de la medida cautelar, hemos insistido en que sea en efecto devolutivo, porque si es en efecto suspensivo deja de ser medida cautelar, entonces ya pierde el efecto que se busca, en el caso se han tomado, la mayoría de los jueces hoy en día están tomando medidas cautelares y se están anticipando a dictar la sentencia y lo están haciendo con máxima responsabilidad.

Ahora, frente a eso están los recursos, está o el recurso de apelación ante el tribunal si lo adopta el juez, o en el tribunal, y esto es un avance, el recurso de súplica al interior del tribunal que puede resolver más rápida y más ágilmente la medida cautelar.

Ahora, si es que se trata de un tema tan importante por trascendencia económica, trascendencia jurídica de máxima importancia, nosotros tenemos el artículo 271 de este código que es magnífico en ese sentido, el 271 nos permite asumir la competencia directamente, honorables Senadores sin que antes de que dicte la sentencia el tribunal, nosotros nos podemos anticipar y llevarlo a la sala pertinente, la sección especializada, la Tercera, la Segunda, la Primera, la Quinta o a la Sala Plena y allí tomar la decisión y si tenemos un Consejo de Estado con menos competencias de instancia y podría asumir ese tema cuando son muy graves, son muy delicados, como por ejemplo los que sabemos que en estos días se han tomado decisiones en ese sentido.

Lo otro que yo quisiera resaltar es lo relacionado que ya lo mencionaron también, pero solo refuerzo la idea en las decisiones relacionadas con las excepciones mixtas, con las mixtas lo que llamamos caducidad prescripción, cosa juzgada, legitimación en la causa.

La idea es que acojamos la fórmula que trae el Código General del Proceso en el artículo 278. ¿Por qué es importante eso? Porque las apelaciones en efecto suspensivo de esas decisiones relacionadas con excepciones mixtas en la audiencia en este momento que es en efecto suspensivo se han convertido en un control estratégico del proceso.

Y voy a decir algo relacionado con entidades del orden nacional, particularmente el orden nacional en materia laboral, que presentan todas las excepciones, casi todas las excepciones con la idea de suspender el proceso; en la Sección Segunda, por ejemplo, tenemos más de 3.000 apelaciones en efecto suspensivo relacionadas con esas excepciones.

Que la mayoría no van a prosperar. ¿Qué significa eso? Que son audiencias iniciales frustradas, que no se pudieron llevar adelante y el Consejo de Estado no tenemos capacidad de respuesta, de allí la

importancia de acoger lo del 278 del Código General del Proceso con sentencia anticipada.

¿Qué significa sentencia anticipada? Que si el juez, no si la parte lo propone obviamente al contestar la demanda, pero si el juez considera que tiene las pruebas suficientes para decidir de fondo y declararla aprobada o fundada, esa excepción mixta por ejemplo la caducidad, pues de una vez dicta la sentencia anticipada y no va a esperar hasta la sentencia.

Me dicen algunos, me decían algunos, es que los jueces van a dejar eso para la sentencia, miren nosotros todos los que estamos aquí, los Magistrados, yo he sido Magistrado 25 años y lo que queremos, o un juez lo que más quiere, un Magistrado lo que más desea, es rápidamente ponerle fin al proceso.

Si uno tiene la prueba plena, completa de caducidad o de falta de legitimación en la causa o de cosa juzgada, uno tiene la prueba, de una dicta la sentencia sin necesidad de ir a audiencia, preparar una audiencia exige mucho.

Entonces quería resaltar también ese punto que me parece que es clave, lo otro que ya también han mencionado que es con la política central, el deseo de esta reforma es la de acercar la justicia contencioso-administrativa al ciudadano, por eso se insiste en la necesidad de fortalecer ante todo los juzgados administrativos, y yo personalmente pienso que es donde debemos centrar esfuerzos en este momento, porque la mayoría de las competencias van a llegar a los juzgados administrativos gradualmente, no se trata de un traslado masivo de expedientes del Consejo de Estado remitiendo por todo el país, no se trata de eso, sino de algo muy coordinado, por eso se da un compás de espera de un año, luego el impacto real va a ser pendiente.

Lo otro que, ya para finalizar, honorables Senadores, es insistir en lo que no se incluye. ¿Por qué no está en la propuesta? Porque les decía tenemos muchas, recibimos más de 500 propuestas, pero sabemos que hay unas cosas que están pendientes y que son necesarias, son urgentes.

Primer tema, ejecución de sentencias. En la ejecución de sentencias no es un asunto de cambiar dos o tres normas procesales, primero hay que empezar por la cultura del no pago, hay que empezar por los problemas fiscales que tiene el país, hay que empezar por cambiar mucho de lo que tenemos y ya hemos escuchado voces del Gobierno en ese sentido.

Yo he entendido que el Ministerio de Justicia quiere liderar todo un proyecto que tenga que ver con el tema de la ejecución de sentencias.

Segundo, en lo relacionado no se incluyó las acciones de grupo y acciones populares, honorables Senadores. ¿Por qué no se incluyó? Porque eso merece un capítulo aparte, la Ley 472 que mezcla la acción popular con la acción de grupo, eso requiere un análisis más profundo, las acciones de grupo en particular es una vena rota y eso hay que regularlo.

Y yo tengo entendido, doctora Juanita, que también el Ministerio quiere liderar un proyecto que analice de fondo todo lo relacionado con las acciones de grupo y las populares, no tocamos el tema de conciliación porque hay otro proyecto que está avanzando en la conciliación, aunque sí algunos aspectos procesales que son urgentes.

En últimas ustedes saben, este código y sobre todo cuando se trata de competencias es como un delicado reloj suizo, con una piñonería muy delicada, cualquier movimiento que se haga en un piñón repercute en varias normas.

De allí que el proyecto parece muy extenso porque como toca el tema de las competencias, entonces hay que analizarlas.

Muchas gracias, honorable Senador, honorables Senadores, doctor Rodrigo Lara, muchas gracias por escucharnos.

**La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador Rodrigo Lara Restrepo:**

Vuelvo nuevamente sobre la programación de esta audiencia, señor Presidente, ya están votando, están votando los impedimentos del proyecto de acto legislativo, yo creo que por respeto a los citados lo sugerible es suspender esta audiencia y continuarla en un momento en que no coincida más con la plenaria.

Usted sabe que nuestra obligación es estar allá en la plenaria votando los impedimentos no vaya a ser que algún enemigo político se dé cuenta que estamos acá y nos demande la investidura, entonces yo sí le sugiero que aplacemos esto porque yo sí quiero terminar de escuchar a todos los aquí presents, señor Presidente.

**La Presidencia ofrece el uso de la palabra a la doctora Juanita López Patrón - Ministra de Justicia (e):**

Buen día honorables Senadores, Consejeros de Estado que nos acompañan el día de hoy, academia, Magistrados de Tribunal de Cundinamarca, demás asistentes.

Yo voy a ser muy puntual, yo creo que el señor Vicepresidente del Consejo de Estado, el doctor Álvaro Namén, y el doctor William Hernández que además presidió la comisión normativa han sido bastante ilustrativos en el contenido de la reforma.

Quería puntualizar algunos asuntos, en primer lugar que el Gobierno nacional decidió acompañar este proceso que ya venía en camino por parte del Consejo de Estado de manera muy juiciosa y nos incorporamos gracias a su generosidad, a la comisión normativa del Consejo de Estado, hicimos parte de la mesa desde enero de este año y recibieron siempre con gran apertura nuestras ideas.

Lo trabajamos conjuntamente en lógica de consenso y de diálogo constructivo, de manera que es una construcción bastante importante en materia de fortalecer la jurisdicción contenciosa administrativa y que este Gobierno considera fundamental para acercar la justicia al ciudadano.

Por eso el Gobierno la decide acompañar, de hecho el Presidente de la República firma el proyecto de reforma y encontramos que el proyecto tiene varias virtudes que se dirigen a lograr una justicia cercana a una justicia pronta y una justicia con garantía del derecho a la igualdad y de la seguridad jurídica. Todos estos asuntos planteados por el Presidente Duque cuando era incluso un candidato a la Presidencia de la República.

¿Por qué hablamos de que este proyecto logra acercar la justicia al ciudadano una justicia más cercana? Como ya lo planteaba el consejero William y algunos de los intervinientes se establece que la mayoría de los asuntos de conocimiento de la jurisdicción serán competencia de los jueces administrativos, y esta lógica responde no solo al rol del Consejo de Estado como tribunal de unificación de jurisprudencia de la alta corte de tribunal supremo en materia de lo contencioso administrativo, sino también porque consideramos que el juez que está en los territorios, el juez que está en los municipios, el que debería, digamos, ser quien provea justicia para el ciudadano que considera se le ha vulnerado algún derecho y sea susceptible de medio de control de lo contencioso administrativo.

Además, es muy importante para generar espacios de participación ciudadana en las decisiones judiciales la creación de las audiencias potestativas a las que ya se hacía referencia, además de la implementación de un mecanismo electrónico que le comunicará y alertará al Consejo de Estado en tiempo real los casos de importancia jurídica, trascendencia económica o social que cursen en el Consejo para que unifique jurisprudencia.

También busca que la justicia sea pronta, se reduce el número de autos apelables y se fortalecen los recursos de súplica y reposición. Decía la profesora de la Universidad del Rosario que preocupa la trascendencia de estas decisiones, sin embargo, luego de una gran discusión al interior de la comisión normativa con participación de Magistrados de diferentes secciones y de la sala de consulta, se concluyó que digamos se primaba la agilidad.

Además teniendo en cuenta que si bien es una decisión de una sola persona, es una persona con todas las capacidades para decidir en este sentido, además contándose en todo caso con los recursos sobre los que no se prescinde en esta reforma.

Igualmente, se establece la posibilidad de proferir sentencia anticipada en algunos asuntos, se modifica el trámite de extensión de jurisprudencia con el fin de agilizarlo y lograr que se extienda un mayor número de sentencias de unificación, se aclara el trámite de recurso extraordinario de revisión y se precisan las medidas que debe ejecutar el juez cuando prospera el recurso y se invalida la sentencia recurrida.

En cuanto al tercer pilar que se refiere a la garantía del derecho a la igualdad del principio de seguridad jurídica, esta reforma promueve que el

Consejo de Estado profiera un mayor número de sentencias de unificación de jurisprudencia, para ello se establece que el recurso de unificación de jurisprudencia proceda también contra las sentencias de las secciones y subsecciones de esta corporación, con lo cual se garantiza el control horizontal del precedente.

Se crean los autos de unificación de jurisprudencia con el objeto de que el Consejo de Estado puede establecer líneas interpretativas en asuntos que en su mayoría se resuelven a través de este tipo de providencia y no de sentencias como son las medidas cautelares, las nulidades procesales, la caducidad de los medios de control, entre otros.

Y finalmente se establece que las salas plenas de los tribunales administrativos deberán aclarar su posición respecto a puntos de hecho o derecho en los cuales exista controversias interpretativas, decía la profesora del Rosario con gran atino, que habría una preocupación en torno a si esto implicaría que también los tribunales administrativos generan precedente o tienen esa facultad de unificación que por supuesto debería ser exclusiva del Consejo de Estado.

Y en realidad lo que se está planteando con esta propuesta es la aclaración de puntos de interpretación distintos, sin efecto de sentencia de unificación o de precedente, porque en efecto eso pues es solo competencia del tribunal de cierre.

Pero digamos que si consideramos que es necesario dar esas claridades en el marco de los tribunales también para mayor seguridad jurídica, yo quisiera plantear además en que en materia de la preocupación absolutamente válida de cómo se van a bajar las competencias y cómo se acompasa eso desde el punto de vista fiscal y de capacidad de los tribunales y de los, sobre todo en los juzgados para atender esta nueva demanda de resolución de asuntos.

En efecto, yo en principio comparto la propuesta de que esta comisión esté conformada también por el Ministerio de Justicia, por el Ministerio de Hacienda, de hecho de facto estamos ejerciendo esa labor de manera conjunta Gobierno y Consejo de Estado, le hemos solicitado desde hace ya un par de meses, previendo la presentación y el avance de este trámite legislativo al Consejo Superior de la Judicatura.

Además porque el Ministerio de Hacienda sí no lo solicitó, el impacto de ese traslado de competencias hacia abajo, desde el punto de vista fiscal y de cargos que se requerirán, estamos esperando dicha respuesta, pero en todo caso se prevé una transición de un año para iniciar la aplicación o la entrada en vigencia de la reforma, teniendo en cuenta pues las dificultades en su aplicabilidad inmediata, sin tener todos los recursos humanos disponibles en juzgados

y tribunales para que pueda darse cumplimiento a su entrada en vigencia.

Sobre los puntos que ustedes consideran ausentes en la reforma, ya lo decía el doctor William, en materia de procesos ejecutivos se discutió si era oportuno o pertinente plantearlo en el marco de esta reforma, consideramos que se requiere una reforma especial y muy pensada solo para el tema ejecutivos.

En todo caso el gobierno es consciente de que las entidades públicas no están dando buen ejemplo en el cumplimiento de sentencias y conciliaciones, por eso en el Plan Nacional de Desarrollo se incluyó de la mano con el apoyo de la Procuraduría General de la Nación, el tema de pagos de sentencias y conciliaciones a través de diferentes mecanismos o herramientas como el tema de pago vía TEST y en general digamos planteando la necesidad de que el Estado se ponga al día con los ciudadanos a quienes les debe el pago de sentencias y conciliaciones.

Esto, además, con el rol que tiene que ejercer en efecto la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en materia de prevención de daño antijurídico y también en materia de conciliación de la mano con la Procuraduría de aquellos asuntos que ya son objeto de sentencias de unificación.

Pero, en efecto, también estamos pensando y trabajando por supuesto concertadamente con la jurisdicción contenciosa, con la Rama Judicial, un proyecto exclusivo para los ejecutivos.

Igual, en efecto, ya lo mencionaba el doctor William, estamos trabajando con la Agencia de Defensa Jurídica del Estado en una propuesta que también quisiéramos trabajar conjuntamente con la jurisdicción, en materia de acciones populares y de grupo y además muy pronto estaremos presentando un estatuto de conciliación que abarca la conciliación en general con un capítulo especial en conciliación administrative, que también hemos trabajado con una mesa de expertos muy nutrida de más de 60 expertos en materia de conciliación, que va digamos a transformar esta figura con método alternativo de solución de conflictos, también con Procuraduría General de la Nación, con algunos representantes del Consejo de Estado.

Así que viene en camino la presentación de este proyecto conjunto, es uno de los pasos que estamos dando para el gran proceso de reforma de la justicia de la que siempre habla la Ministra Margarita Cabello, que no se reduce a un solo proyecto, sino a ajustes en diferentes aspectos que incluyen trabajar con el Congreso de la República, en proyectos de ley pero también asuntos reglamentarios y por supuesto de gestión del Ministerio de Justicia y del Derecho en lo que le corresponde.

Este es un primer paso, yo creo que es un proyecto bastante robusto, es un proyecto que apunta a lo que realmente necesita la jurisdicción contenciosa para

acercarse a los ciudadanos y pues de la mano con ustedes seguramente habrá posibilidades de mejorar el proyecto, de enriquecerlo, pero en esencia es un proyecto positivo y así lo ha considerado el Gobierno nacional. Muchas gracias.

**La Presidencia interviene para un punto de orden:**

Muchas gracias, señora ministra, la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República agradece infinitamente la presencia de todas y de todos ustedes, simplemente para dejar una constancia que tiene los siguientes puntos:

Primero, la proposición fue presentada por quien habla en su calidad de coordinador de la ponencia de este proyecto de ley, aprobado por supuesto por mis colegas de la Comisión.

En segundo lugar, se dio a conocer por todos los medios que hizo anuncio aquí el señor Secretario la realización de esta audiencia.

En tercer lugar hubo 10 intervenciones por un lapso de dos horas.

En cuarto lugar la audiencia pública es una sesión informal como lo ha explicado nuestro señor Secretario y contarles a ustedes para el conocimiento.

Por ahora tenemos 21 proyectos de enmienda constitucional y 65 proyectos de ley en esta comisión, en esta comisión el peor enemigo para nosotros en este momento es el tiempo, por eso tenemos que agilizar, no realizar esta audiencia hoy una semana que se gasta y nosotros en eso tenemos que cuidarnos y además el proceso electoral que tenemos en marcha.

Reitero nuestro agradecimiento a los señores Magistrados, a la señora Ministra de Justicia y del Derecho, encargada, a la academia, señor abogado interviniente, resalto la presencia de mi colega el doctor Temístocles Ortega que nos acompañó hasta el último momento.

Por ahora terminamos este requisito de la liturgia legislativa, esperamos volverlos a ver y termino diciendo que todos los aportes de ustedes serán tenidos en cuenta para la ponencia que nos corresponde rendir ante la Comisión Primera Constitucional.

De conformidad con la Ley 5ª de 1992, se publican los documentos radicados en la Secretaría de la Comisión Primera del Honorable Senado de la República y se envía copia a los ponentes.

Los documentos de las intervenciones radicadas son las siguientes:

- Leonardo Rodríguez Arango - Abogado - Magistrado Tribunal Administrativo de Risaralda



**COMISIÓN PRIMERA**

**PONENCIA PARA LA AUDIENCIA PÚBLICA CONVOCADA POR LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Trámite del proyecto de ley 007 de 2019 (Senado) por medio del cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011- y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esa jurisdicción.

Interviniente: Leonardo Rodríguez Arango  
 FECHA: 11 de septiembre de 2019  
 Hora: 10 a.m.

En la presente intervención se tendrán como puntos principales en relación con el proyecto de ley presentado a consideración del Honorable Congreso de la República por el Consejo de Estado y el Gobierno Nacional, a saber: 1. Necesidad de las medidas 2. Aspectos a mejorar

- 1. Necesidad del proyecto:**
  - 1.1. En lo jurídico:** Un órgano de verdadero cierre y unificación nacional que evite la federalización judicial contencioso administrativa.
  - 1.2. En lo jurídico:** Que en la medida que sea más eficaz en las unificaciones haga menos procedente las tutelas contra las sentencias judiciales y agilizará los procesos que se encuentran en instancia de tribunales y juzgados.
  - 1.3. En las finanzas públicas:** Una pronta resolución de los procesos evita la causación exagerada de intereses por efectos de la duración del proceso o por efectos de fenómenos de tracto sucesivo, como por ejemplo los reintegros.
  - 1.4. En la política de litigio:** En la práctica la congestión del órgano de Cierre no solo involucra al mismo, trana la resolución de casos con criterios de igualdad o semejanza fáctica, adicional a que se puede poner freno a la práctica de dilación de los procesos interponiendo recursos que no tienen vocación de prosperidad.
  - 1.5. En lo jurídico:** Importante avance significa el tema de los autos de unificación y buscando hacer más ágiles temas como la resolución de excepciones, pruebas para las mismas, y la posibilidad de sentencia anticipada, figura de aplicación en el C.G.P.
  - 1.6. En los social:** Un mayor nivel de predicción de las decisiones de la jurisdicción. Un conocimiento tercio de cierto tipo de decisiones de alto impacto, genera afectación al principio de confianza legítima.
  - 1.7. En lo jurídico:** Ampliar a dos instancias asuntos que solo tenía única instancia.
- 2. Aspectos por mejorar:**
  - 2.1** Más que un tema de despachos utilizando como parámetro que se creen tribunales en departamentos que no lo tienen y que haya uno por cada circuito de la jurisdicción ordinaria

\* Abogado de la Universidad Libre, formado también en Contaduría Pública, Administración Pública y Finanzas, especialista en las siguientes áreas: del derecho administrativo, laboral y seguridad social, gestión y regulación de las telecomunicaciones, de los negocios, laboral y seguridad social, en Alta Dirección, Magister en Derecho Procesal, candidato a doctor en Derecho Económico y de la Empresa, Actualmente Magistrado del Tribunal Administrativo de Risaralda, habiendo desempeñado el cargo de Procurador Judicial al para asuntos de conciliación administrativa en la ciudad de Pereira, igualmente cargos del nivel directivo en el sector de los servicios públicos domiciliarios y telecomunicaciones, desempeño como miembro de juntas directivas de entidades como Megabits, EPM Bogotá, Telefonía de Pereira, Empresa de Energía de Pereira, Contratón, y otros cargos en la rama judicial. Docente universitario en la facultad de derecho de la Universidad Libre, y Tecnológica de Pereira. Formador de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla en materia administrativa, y en sistemas de gestión a nivel de departamentos.

---



**COMISIÓN PRIMERA**

no consulta la realidad de las cargas. Se debe verificar el tipo de despacho que registra una mayor carga de exigencia, o los distritos y circuitos con mayor congestión.

- 2.2.** Se desperdicia la oportunidad de unificar el tema de dictamen pericial con el C.G.P.
- 2.3.** La extensión de jurisprudencia debería descentralizarse hacia los tribunales administrativos, la figura hasta el momento no ha dado los resultados esperados.
- 2.4.** Es inminente que la medida de creación de despachos es una condición necesaria para la implementación de la reforma.
- 2.5.** Se pierde la oportunidad de regulación del proceso ejecutivo, o de delimitario.
- 2.6.** Se debería definir expresamente que recurso procede contra el auto que da por no contestada la demanda.
- 2.7.** Se debería aprovechar la oportunidad para regular el tema de los conjuces en sede de juzgados, la figura actual solo abarca para Consejo de Estado y Tribunales a la luz del Artículo 1.15 y de una vez adoptar un criterio en el tema de costas procesales.
- 2.8. Eventual complementación:** El Artículo 46 del proyecto, relativo a régimen de transición y vigencia, refiere a las audiencias convocadas, para posteriormente indicar que las audiencias y diligencias iniciadas se regirán por las normas vigentes cuando ello suceda, pero no dice que las audiencias convocadas se regirán por las normas vigentes al momento de la convocatoria. Es decir, se habla de las audiencias convocadas pero al final no dice si respecto de estas opera la normatividad anterior como sí lo hace con las audiencias o diligencias iniciadas.



COMISIÓN PRIMERA

- Luis Manuel Lasso Lozano – Abogado – Presidente sección 1ª. Del Tribunal de Cundinamarca.

Ponencia presentada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, en relación con el proyecto de ley Senado 00719 "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011- y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta Jurisdicción".

La reforma que se tramita a la Ley 1437 de 2011, bonetifica un estatuto acordado por el Consejo de Estado en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270 de 1999), la consolidación del Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo.

Para ese propósito, la reforma traslada una gran parte de sus competencias como tribunal de instancia, y concentra el ejercicio de su función en sus instancias propias de un tribunal supremo: unificar la jurisdicción, asegurar la aplicación de dicha jurisdicción por la propia Jurisdicción y por la Administración Pública y asumir el conocimiento de los asuntos de especial importancia jurídica y social.

Enmarcados en dicho contexto, surgen algunos asuntos precisos cuyo tratamiento adecuado por parte del Congreso de la República durante el trámite legislativo del proyecto fortalecerá el funcionamiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**1. La competencia en materia de acciones populares y de grupo**

Nos referimos, en primer orden, a la competencia por el factor territorial en materia de acciones populares y de grupo. Se propone, en tal sentido, modificar la regulación vigente, según la cual se puede demandar en el lugar de la ocurrencia de los hechos o en la sede de la entidad demandada (que generalmente es del nivel nacional).

Esta regulación ha conducido a un conjunto de situaciones inconvenientes, que se resumen de la siguiente manera: 1) se exige a la víctima del juez que debe resolver sobre el caso, 2) se exige al juez del sitio en el cual se encuentra la prueba para recibir (presentación de la prueba) y 3) se replica la competencia en un juez que, generalmente, desconoce el entorno económico y social en el que ocurren tales la violación de los derechos colectivos como los perjuicios causados al grupo reclamante.

Por lo tanto, se sugiere introducir el siguiente texto (en letra destacada y subrayada) al proyecto de ley que se debate:

**\*ARTÍCULO 10.** Modifícase el artículo 156 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 156. *Competencia por razón del territorio.* Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:

(...)

6. En las de reparación directa, se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas. Cuando alguno de los demandantes haya sido víctima de desplazamiento forzado de aquel lugar, y así lo acredite, podrá presentar la demanda en su actual domicilio o en la sede principal de la entidad demandada, a elección de la parte actora. En los de protección de los derechos e intereses colectivos y reparación de los perjuicios causados a un grupo, se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas o donde se expidió el acto o el contrato administrativo.



COMISIÓN PRIMERA

acredite, podrá presentar la demanda en su actual domicilio o en la sede principal de la entidad demandada, a elección de la parte actora. En los de protección de los derechos e intereses colectivos y reparación de los perjuicios causados a un grupo, se determinará por el lugar donde se produjeron los hechos, las omisiones o las operaciones administrativas o donde se expidió el acto o el contrato administrativo.

(...)" (El aparte destacado y subrayado es el que se sugiere incluir)

**2. Competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en materia de acciones de grupo (medio de control de reparación de los perjuicios causados a un grupo)**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que concentra los casos más importantes a nivel nacional y que se encuentra dividido en tres secciones especializadas y una residual, conoce de las acciones de grupo en su sección residual (artículo 51, Ley 472 de 1998).

Esta circunstancia es inconveniente porque hace inútil e ineficaz el carácter especializado del tribunal aludido. En tal sentido, se propone corregir dicha deficiencia de la ley, disponiendo que estas acciones sean conocidas, según su especialidad, de la siguiente manera.

Cuando se trate de actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones administrativas, debe conocer la Sección Tercera, especializada en estos temas. Cuando se trate de daños originados en actos administrativos, debe ser conocida según su especialidad.

Por lo tanto, se sugiere introducir el siguiente texto (en letra destacada y subrayada) al proyecto de ley que se debate.

\*Artículo 7. Modifícase el artículo 152 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

(...)

14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas. Tratándose de tribunales con secciones especializadas, el conocimiento del medio de control de reparación de los daños causados a un grupo, corresponderá a la Sección Tercera, si se trata de actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones. Si el daño se origina en actos administrativos, el conocimiento corresponderá a las secciones especializadas.

(...)" (El aparte destacado y subrayado es el que se sugiere incluir)



COMISIÓN PRIMERA

Esta reforma, permitirá aprovechar las ventajas de la especialización en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, único especializado a nivel nacional.

**3. Regulación del dictamen pericial**

Debido a inconvenientes originados en: 1) la falta de una lista de peritos del Consejo Superior de la Judicatura, 2) la dificultad de que las entidades públicas rindan dictámenes y 3) problemas asociados a la demora de los peritos en la rendición de sus informes, se han generado dilaciones injustificadas en el trámite de los procesos, que pueden tomarse varios meses e incluso años.

Una forma adecuada de remediar esta situación es la de establecer un sistema similar al del Código General del Proceso, de acuerdo con el cual el dictamen debe traerlo la parte, como regla general y, en casos excepcionales, puede ser decretado de oficio por el juez.

**4. "Dientes" para que las medidas de reforma no se conviertan en un nuevo factor de congestión**

Preocupa a la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que represento, y también, así lo creemos, a los jueces de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el impacto que en materia de congestión judicial vaya a implicar el traslado de competencias del Consejo de Estado a los demás niveles de la Jurisdicción.

Para atender dicha preocupación, el proyecto de ley que se estudia propone en el artículo 46 la creación de nuevos despachos y la dotación de recursos para su funcionamiento. Sin embargo, no se contempla un mecanismo de seguimiento a dichas acciones, de manera que estas resulten eficaces.

Por lo tanto, se sugiere introducir el siguiente texto (en letra destacada y subrayada) al proyecto de ley que se debate.

**\*ARTÍCULO 46.** *Creación de nuevos despachos, y dotación de recursos para su funcionamiento.* Con el fin de lograr la adecuada transición del nuevo régimen de competencias previsto en esta ley, el Consejo Superior de la Judicatura, o quien haga sus veces, y el Consejo de Estado deberán realizar los análisis necesarios y tomar las decisiones correspondientes, por lo menos, en los siguientes asuntos:

(...)

Parágrafo. Establecer una Comisión de Seguimiento a la implementación de lo dispuesto en este artículo, integrada por sendos representantes del Consejo Superior de la Judicatura, del Consejo de Estado, de los tribunales y juzgados administrativos y de los ministerios de Justicia y del Derecho y de Hacienda y Crédito Público, con el fin de que rinda informes periódicos a las comisiones primeras del Congreso de la República, dentro de los dos (2) años siguientes a la vigencia de la presente ley. Los representantes de los tribunales y de los juzgados administrativos serán designados por el Consejo de Estado." (El aparte destacado y subrayado es el que se sugiere incluir)



COMISIÓN PRIMERA

No está demás señalar que la referida comisión no puede ser entendida como una intromisión indebida en el funcionamiento de la Rama Judicial, toda vez que la misma se encamina a fortalecer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y asegurar la materialización de la reforma, en los aspectos afines a los recursos necesarios para su adecuada implementación.

**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Presidente Sección Primera  
Tribunal Administrativo de Cundinamarca



COMISIÓN PRIMERA

- Iván Darío Gómez Lee – Abogado – Procurador delegado para la conciliación administrativa.



ANÁLISIS SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN LA REFORMA AL CPACA

Proyecto de Ley No. 07 Senado

Intervención Comisión Primera Senado

IVÁN DARÍO GÓMEZ LEE

Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2019

Presentación



COMISIÓN PRIMERA



De manera atenta me permito presentar los puntos centrales de mi intervención ante la Comisión Primera del Senado de la República, en consideración a la Audiencia Pública que se llevará a cabo el próximo 11 de septiembre de 2019, con la finalidad de presentar opiniones y observaciones sobre el Proyecto de Ley No. 07 de 2019 Senado "Por medio de la cual se reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción".

La presente intervención encuentra sustento en la Constitución Política de 1991, C.P., la cual confiere al Procurador General y a sus Delegados la facultad para intervenir en asuntos judiciales, administrativos y legislativos<sup>1</sup>.

Así mismo, teniendo en cuenta mi condición de experto académico en asuntos de seguridad jurídica, de las instituciones con un enfoque multidisciplinario<sup>2</sup>.

A continuación me permito presentar los puntos en los cuales se centra mi intervención: primero, consideraciones de la reforma en el marco de la seguridad jurídica; segundo, aspectos relevantes de la reforma para la sociedad; y, tercero, análisis de las normas de vigencia y transición.

1. Seguridad jurídica de una reforma que se continúa y que inició en 2007 a nivel de política pública

La expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, mediante la Ley 1437 de 2011, fue precedida de un

<sup>1</sup> Art. 277. Constitución Política.  
<sup>2</sup> Gómez Lee, Iván Darío. La seguridad jurídica. Una teoría multidisciplinaria aplicada a las instituciones. Vol(s). I y II. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016.



COMISIÓN PRIMERA



proceso de planeación y de estructuración de una reforma legislativa a nivel de política pública.

Es innecesario en esta audiencia hacer mención a decenas de referentes en la doctrina y en informes o documentos producidos por instituciones públicas y privadas que dan cuenta del ajuste institucional a la jurisdicción contencioso administrativa como uno de los cambios mejor estructurados y con diversos logros sociales y económicos.

Lo significativo en esta audiencia, es indicar, en mi calidad de experto en materia de seguridad jurídica, que las reglas de vigencia y de transición que contempla el Proyecto de Ley No. 07 de 2019 Senado es una continuación favorable del desarrollo institucional que ha venido dándose a la administración pública y a la justicia en los últimos ocho años.

Es necesario dar un contexto histórico al nuevo régimen de transición de la jurisdicción contencioso administrativa. Cuando se emprende un cambio institucional como el que se presenta ante el Congreso de la República mediante el Proyecto de Ley No. 07 de 2019, un factor determinante de la seguridad jurídica en ese proceso de transformación es tener concepciones claras sobre los propósitos que se pretenden alcanzar con la reforma.

Ello incluyendo objetivos y resultados realizables, con periodos de transición definidos temporal y materialmente que aseguren ajustes institucionales, den certeza al derecho, aliance a los protagonistas del cambio como lo son los funcionarios de la rama judicial en forma tal que estén debidamente preparados; finalmente, que la ciudadanía, como principal destinatario, asimile la nueva institucionalidad que se está estructurando.

La seguridad jurídica parte de atributos de debida positivización del derecho, de certidumbre o certeza y de predictibilidad de las consecuencias económicas y sociales del sistema normativo<sup>3</sup>.



COMISIÓN PRIMERA



Lo anterior fue un punto central de mi investigación doctoral en esta materia<sup>4</sup>. Por tanto, quiero recordar a uno de los autores más reputados al momento de analizar los procesos de cambio, William M. Evan, sociólogo jurídico. En un trabajo que mantiene vigencia, señala siete condiciones del nuevo derecho que influyen en la potencialidad real del mismo para provocar innovaciones sociales, estas son:

- "i. La fuente del nuevo derecho debe estar provista de autoridad y prestigio; ii. El nuevo derecho debe compaginar con las tradiciones jurídicas y culturales; iii. El nuevo derecho debe poseer un sentido práctico, esto es, no puede ser utópico; iv. El nuevo derecho debe contener un tiempo corto de transición para evitar la organización de resistencias; v. Los organismos que van a ejecutar la nueva norma deben comprometerse con ella; vi. El nuevo derecho debe incorporar sanciones positivas, aunque también contenga sanciones negativas, para buscar su aceptación; vii. La nueva ley debe proteger derechos de modo efectivo, para incentivar su uso."<sup>5</sup>

<sup>3</sup> En el caso colombiano hay un reconocimiento implícito del principio de seguridad jurídica por la Corte Constitucional toda vez que el mismo no está escrito en la Carta Política. "No obstante, este país se sitúa dentro del grupo de Estados que lo reconocen en forma implícita con lo cual, su desarrollo y alcance ha variado siendo variado según la delimitación por la jurisprudencia que si lo ha adoptado como un principio inmerso de forma tácita dentro de la Carta Política y con diversas violaciones. Así, seguridad jurídica entonces constituye, un uso del derecho, un concepto y no principio como lo señala la Corte Constitucional colombiana en 105 jurisprudencias que se citan y que fueron analizadas y documentadas. Las 2 audiencias que se citan a continuación ilustran ese rango de la seguridad jurídica como un principio constitucional. La primera como obiter dicta o consideraciones jurídicas y, la segunda, es la fuente para resolver un caso de tutela. Sentencia C-416 de 1994, M.P. Antonio Barrera Carbonell. "El señalamiento de los errores procedencia da certeza y, por lo mismo, confianza a las actuaciones de las partes y del funcionario judicial; por consiguiente, los términos proveyentes contribuyen a garantizar la seguridad jurídica que es principio constitucional que se deduce de diferentes normas de la Carta, especialmente del preámbulo y de los artículos 1°, 2°, 4°, 5° y 8°"; Sentencia T-578 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa. "En efecto, como lo ha resalado la jurisprudencia constitucional, el respeto que los jueces deben al carácter vinculante de los precedentes judiciales se deriva del compromiso fijado en la Carta Política de instaurar un orden justo; se deriva pues, de los derechos a la igualdad y a la seguridad jurídica"; Gómez Lee, Iván Darío. Op. Cit. Vol. II, pp. 53 y 54.

<sup>4</sup> Gómez Lee, Iván Darío. Op. Cit. Vol. I y II.  
<sup>5</sup> William M. Evan. "Law as an Instrument of Social Change"; en William M. Evan (Edit.), Law and Sociology, New York, 1962, pp. 56 y ss.



COMISIÓN PRIMERA



Lo anterior evidencia que el logro de la seguridad jurídica no es algo casual, dependiente de variables espontáneas, sino que debe ser buscada mediante la inducción y construcción de condiciones en las instituciones que así lo faciliten\*.

Así las cosas, en esta iniciativa legislativa es palmaria la evidencia de este objetivo en seguridad jurídica. Con productos de amplias deliberaciones y de variables bien ponderadas se inducen y construyen condiciones en las instituciones formales y no formales que conforman la jurisdicción contenciosa administrativa.

**2. Aspectos más relevantes de la reforma para la sociedad**

No profundizaré en esta intervención en temas que hablan por sí solos y que serán explicados por los actores principales del cambio, es decir, Consejeros de Estado y la Presidente de ese alto tribunal, doctora Lucy Jeanette Bermúdez. Me limitaré a esbozar seis aspectos esenciales que comprende la reforma, con el propósito de explicar en ese contexto el régimen de transición que contempla el Proyecto de Ley No. 07 de 2019.

**2.1** -El Proyecto de Ley No. 07 de 2019 principalmente hace un ajuste institucional en cuanto a las competencias que se trasladan del Consejo de Estado a los Tribunales Administrativos en segunda instancia en cuanto a apelaciones, lo cual implica una disminución de las competencias de los Tribunales Administrativos a los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa en primera instancia. A su vez, se realizan modificaciones en cuanto al factor territorial y al factor objetivo o de cuantía para establecer la competencia. Este nuevo marco de competencias resulta indispensable por la congestión que afecta la administración de justicia. En este punto es fundamental que la jurisdicción se

\*Gómez Lec, Wán Darío. Op. Cit., p. 209



COMISIÓN PRIMERA



fortalecida con recursos para que los jueces cuenten con la mejor infraestructura humana y tecnológica.

**2.2** -Un aspecto clave tiene que ver con las decisiones que se adoptan de manera colegiada en salas de decisión plural, toda vez que algunas de esas decisiones pasan a ser de ponente y se restringen también las decisiones contra las cuales es procedente el recurso de apelación.

**2.3** -Otro aspecto relevante tiene que ver con la incorporación de reglas más precisas en relación con la Audiencia Inicial, en cuanto a la definición de las excepciones previas o mixtas antes de la misma y no en desarrollo de ella. En este aspecto la reforma reduce en economía procesal para que la actuación se decante en cuanto a los presupuestos procesales básicos.

**2.4** -Una innovación significativa para acercar el aparato judicial con los actores de la sociedad, es la incorporación de una nueva norma, el artículo 182B, el cual permite la práctica de audiencias públicas potestativas las cuales podrán practicarse por el juez en los procesos donde esté involucrado un interés general, o en aquellos donde se vaya a proferir sentencia de unificación jurisprudencial. A esas audiencias el juez o magistrado ponente podrá convocar a entidades del Estado, organizaciones privadas o expertos en las materias objeto del proceso, según lo considere, para que en audiencia pública presenten concepto sobre los puntos materia de debate. A esas audiencias podrán asistir las partes y el Ministerio Público.



COMISIÓN PRIMERA



**2.5** -Se realiza una modificación importante en relación con la facultad de expedir sentencias y autos de unificación jurisprudencial, los cuales podrán ser expedidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Estado cuando sean asuntos que provengan de las secciones de esa corporación. Si los asuntos provienen de las Subsecciones o de los Tribunales, esa facultad radica en las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

En cuanto a este tema, el Proyecto de Ley analizado prevé que el Consejo de Estado puede asumir conocimiento de los asuntos que estén pendientes de fallo o de decisión interlocutoria. Ese conocimiento puede asumirse por el alto tribunal de oficio, por remisión de sus secciones o subsecciones, o remisión de los tribunales, a solicitud de parte, o por solicitud de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado o del Ministerio Público.

**2.6** -Se realiza una modificación importante en relación con la facultad de expedir sentencias y autos de unificación jurisprudencial, los cuales podrán ser expedidos por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Estado cuando sean asuntos que provengan de las secciones de esa corporación. Si los asuntos provienen de las Subsecciones o de los Tribunales, esa facultad radica en las Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

En síntesis, este Proyecto de Ley es indispensable y urgente, toda vez que el CPACA en su aplicación ha venido generando ineficiencias en la prestación del servicio público de administración de justicia o al derecho a una buena administración de justicia. Toda vez que el derecho a la administración de justicia no está cifrado solo a la gratuidad y a la oportunidad de admisibilidad de una



COMISIÓN PRIMERA



causa, sino que también está determinado por la celeridad de la institucionalidad que presta ese servicio. En esto el proyecto es más que razonable.

**3. El nuevo régimen de transición**

En el objetivo propuesto pretendo desarrollar diversas temáticas alusivas al planteamiento expuesto. La primera de ellas será el régimen de transición que está prevista en el artículo 308 del CPACA. El legislador estableció el régimen de transición y la entrada en vigencia de ese código en los siguientes términos:

*Art. 308. "Régimen de Transición y Vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.*

*Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauran con posterioridad a la entrada en vigencia.*

*Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior."*

De acuerdo con la norma transcrita, el CPACA entró en vigencia el 2 de julio de 2012, razón por la cual las disposiciones contenidas en ese código solo son aplicables a los procedimientos, actuaciones administrativas, demandas y procesos que se inicien e instauran respectivamente, con posterioridad a esa fecha.

En cuanto a los procedimientos, actuaciones administrativas, demandas y procesos que se encontraban en curso a la fecha de entrada en vigencia del CPACA, el legislador señaló que estos debían seguir rigiéndose y deben culminar con el régimen jurídico anterior, es decir, el señalado en el Código de Procedimiento Administrativo, CCA.





COMISIÓN PRIMERA

Inconvenientes por varios factores: la inexistencia de lista de auxiliares de la justicia en materia pericial, la poca capacidad de respuesta de las instituciones públicas que son idóneas para rendir dictámenes, la falta de comparecencia de los peritos oficiales a las audiencias, las incongruencias frente a la fijación de honorarios del perito, etc. Por esta razón considero que debe acogerse un sistema de regulación similar al que tiene la jurisdicción ordinaria en el CGP, en el cual es obligatorio aportar los dictámenes periciales con la demanda y contestación, salvo contadas excepciones legales. En este sistema la prueba pericial decretada solo opera de oficio y no a solicitud de parte. Esto contribuiría a agilizar el trámite de los procesos. Ahora bien, si el inconveniente de esta regulación es la dificultad de las entidades para contratar expertos que rindan los dictámenes durante el periodo de traslado de la demanda por los trámites contractuales que deben realizar, bastaría impulsar una facultad de contratación directa exclusivamente para esta materia, con lo cual se soslayaría el inconveniente práctico que se presenta.



COMISIÓN PRIMERA

• Alfonso Sarmiento Castro – Presidente Tribunal Administrativo de Cundinamarca

PROYECTO DE LEY 07 DE 2019.  
Reforma a la Ley 1437 de 2011.

Una mirada al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Defensa de la oralidad.

1. Redistribución de competencias entre las autoridades que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
2. Salvaguarda de la tendencia a la oralidad -juicio por audiencias.
3. Proceso electrónico y tecnologías de la información y la comunicación.
4. Universalización de los medios de impugnación con el Código General del Proceso y modificación de los efectos en que se conceden.
5. Inclusión de la sentencia anticipada. Celeridad procesal.
6. Factor territorial para la determinación del Juez competente. Artículo 11 del Proyecto de reforma.
7. El dictamen pericial en el CPACA y en el Código General del Proceso.
8. Ratificación del mecanismo establecido en la Ley 1437 de 2011 para terminar procesos iniciados bajo la vigencia del Código Contencioso Administrativo (Decreto 91 de 1984). Fijar nuevo mecanismo.
9. Modificación del artículo 205 del CPACA. Incluir remisión normativa al Código de Procedimiento Civil o al Código General del Proceso según el caso.
10. Dincación de una Comisión Institucional que analice en un término igual al de la entrada en vigencia de la Ley los puntos del artículo 46.
11. Régimen de vigencia y transición normativa de la Ley. Artículo 48.
12. Estadísticas del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Demostración del incremento de demanda de justicia. Necesidad de robustecer la capacidad de respuesta de los Tribunales y Juzgados Administrativos. Creación de nuevos cargos y despachos judiciales en Bogotá.

ALFONSO SARMIENTO CASTRO  
PRESIDENTE  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA.

Bogotá D.C., Septiembre 11 de 2019.



COMISIÓN PRIMERA

PROYECTO DE LEY 07 DE 2019.  
Reforma a la Ley 1437 de 2011.

Una mirada al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Defensa de la oralidad Y EL DEBIDO PROCESO.

A 7 años de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, (2 de julio de 2012) para funcionarios judiciales y ciudadanos que acuden a la jurisdicción de lo contencioso administrativo se ha hecho evidente la necesidad de introducir algunas modificaciones a la normativa, con el propósito de materializar y efectivizar el principio y derecho constitucional a una pronta y cumplida administración de justicia, a través de la redistribución de competencias entre los diferentes niveles que componen la jurisdicción de lo contencioso administrativo y la aclaración de algunos preceptos que se han tomado confusos, evitando la multiplicidad de interpretaciones que han supuesto retardos en la adopción de decisiones judiciales.

De este modo, la propuesta de reforma de la Ley 1437 de 2011, presenta como aspectos relevantes los siguientes:

**1. Redistribución de competencias entre las autoridades que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo y garantía de doble instancia.**

Un eje central de la reforma gravita en torno a la consolidación del máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo como órgano de unificación de jurisprudencia, propuesta que pretende garantizar los principios de igualdad y seguridad jurídica mediante la determinación de parámetros que permitan a los jueces y tribunales administrativos resolver casos con identidad de supuestos fácticos y jurídicos de la misma manera.

Esta reforma propende por erigir al Consejo de Estado como Tribunal de cierre y máxima autoridad de lo Contencioso Administrativo que algunos doctrinantes asimilan a Tribunal de Casación, es decir, de legalidad de las sentencias.

Para lograr este cometido, la propuesta de reforma está encaminada a reducir los asuntos de conocimiento del Consejo de Estado como juez de instancia, por esta razón algunas de los procesos que actualmente conoce como juez de única instancia serán asumidos por los Tribunales Administrativos en primera instancia, modificación que asegura la garantía de doble instancia.



COMISIÓN PRIMERA

Asimismo, el medio de control de repetición contra altos funcionarios del Estado, como la nulidad de actos sancionatorios contra el Vicepresidente y congresistas pasan de ser conocidos en única instancia a tener la garantía de doble instancia.

**2. Salvaguarda de la tendencia a la oralidad - Juicio por audiencias.**

Modificación del artículo 179 de la Ley 1437 de 2011. Se consagra como posibilidad dictar sentencia oral en el curso de la audiencia inicial cuando el asunto sea de puro derecho o no requiera la práctica de pruebas. (Aspecto que va en contravía del sistema oral, pues no se establece como obligación sino simplemente potestativo del Juez. (Crítica doctor Garzón.)

**3. Reiterar la necesidad de adopción de tecnologías de la información y la comunicación. Institucionalización del expediente electrónico para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Proceso judicial electrónico.**

Puerta de entrada a la inteligencia artificial, que corresponde a la orientación que debe seguir el procedimiento de los litigios hasta llegar al proceso electrónico.

**Artículo 95 de la Ley 270 de 1996.**

\* **La promesa pendiente.** El párrafo del artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, estableció un plazo de 5 años para que el Consejo Superior de la Judicatura implementara con todas las condiciones técnicas el expediente judicial electrónico, que consistirá en un conjunto de documentos electrónicos correspondientes a las actuaciones judiciales que puedan adelantarse en forma escrita dentro de un proceso.

El artículo 103 del Código General del Proceso.

**4. Universalización de los medios de impugnación con el Código General del Proceso y modificación de los efectos en que se conceden.**

Se acompañan los medios de impugnación a la regulación contenida en el Código General del Proceso. Se cambia la regla general del efecto del recurso de apelación del suspensivo al devolutivo, en procura de la celeridad en el trámite de los procesos.





- **Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo – Abogado**

Bogotá, 10 de septiembre de 2019.

Doctor:  
**Santiago Valencia González**  
 Presidente de la Comisión Primera  
 Senado de la República  
 E. S. D.

**REF. INTERVENCIÓN CIUDADANA DE MAURICIO FERNANDO RODRIGUEZ TAMAYO, PARA PARTICIPAR EN LA AUDIENCIA PÚBLICA CONVOCADA POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL SENADO, DENTRO DE LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 07 DE 2019 SENADO "POR EL CUAL SE REFORMA LA LEY 1437 DE 2011 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".**

Respetado Señor Presidente:

En primer lugar me permito extender un saludo respetuoso cordial a Usted y a cada uno de los Honorables Senadores que integran la Comisión Primera, al igual que los demás colaboradores y asistentes a la audiencia de la referencia, que en los términos del artículo 230 de la ley 5 de 1992, se surte dentro del trámite de discusión y aprobación del identificado proyecto de ley 007 de 2019, que tuvo su origen en el seno del Honorable Consejo de Estado.

En este orden de ideas, procedo a emitir brevemente unos comentarios para respaldar como ciudadano dicha iniciativa de reforma de la ley 1437 de 2011, pues en mi condición de colombiano y abogado, considero importante efectuar los siguientes comentarios:

1. La iniciativa que contempla el precitado proyecto de ley corresponde, sin dudas, a amplias discusiones y disertaciones que se han dado al interior del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, en la que se analizaron varios aspectos relacionados con la alta demanda de justicia ante la jurisdicción administrativa y el incremento significativo de los procesos, al igual que a la identificación de mecanismos procesales que faciliten la resolución oportuna de los distintos conflictos que surgen entre los administrados y el Estado.
2. Igualmente, la propuesta de ajustar la legislación procesal contenciosa administrativa a las reglas que reposan en la Convención



Interamericana de Derechos Humanos – CIDH-, merecen todo el respaldo y reconocimiento de los ciudadanos. ES pues propósito fundamental del citado proyecto de ley, en materia de competencias, establecer mecanismos efectivos para garantizar la doble instancia al interior de las propias Secciones del Consejo de Estado. Ello merece resaltar el compromiso de los Magistrados de dicha Corporación, para ajustar las normas procesales en materia de competencias para ajustar la legislación interna a los mandatos internacionales de protección a los Derechos Humanos. Así, por ejemplo, en materia del medio de control de repetición, el proyecto, prevé un sistema de doble instancia en el que una subsección conoce de la demanda de repetición en primera instancia, para ciertos altos dignatarios del Estado y la segunda instancia, a su vez, la atiende la Sala Plena de la Sección Tercera de dicho alto Tribunal.

3. Por otro lado, también llama la atención, la amplitud de competencias que el proyecto de ley le otorga a los magistrados en los Tribunales Administrativos, para fortalecer la toma de decisiones judiciales por auto de ponente y no de sala, lo que sin dudas, redundará en una mayor producción en tales despachos judiciales y facilitará la tramitación de los procesos contenciosos administrativos, quedando reservados para las salas, sólo aquellas providencias que en verdad definan aspectos fundamentales del proceso. Es pues una medida sana de confianza y de paso de apoyo para descongestionar los tribunales territoriales.

4. Resulta también interesante la nueva propuesta que contiene el proyecto de ley respecto del trámite de las excepciones previas que propongan los demandados dentro del proceso contencioso administrativo, en la medida en que facilitará su subsanación y resolución antes de la celebración de la audiencia inicial, quedando despejado el camino para que dichos medios de defensa no paralicen el desarrollo de dicha audiencia.

5. Otro punto que nos parece muy pertinente y de resaltar está en el proyecto de ley y concierne con la propuesta del artículo 182B pues autoriza a la jurisdicción para que en ciertos procesos pueda decretar una audiencia pública en las que pueda escuchar a entidades estatales o expertos en ciertas materias respecto de asuntos objeto de debate. La Corte Constitucional, hace pocos meses, hizo un ejercicio similar y convocó a una audiencia pública dentro del trámite de la demanda inconstitucionalidad que se presentó en contra del parágrafo 1 del artículo 20 de la ley 1882 de 2018 que finalmente concluyó con la Sentencia C-267 de 2019. El juez en ciertas ocasiones requiere del conocimiento y del apoyo especializado y eso es precisamente lo que aporta en este asunto el proyecto de ley que hoy acompañamos.



6. Otro aspecto que también resulta beneficioso en cuanto a los trámites de la solicitud de extensión de jurisprudencia alañe con la nueva redacción que propone el proyecto de ley en el que se ajustan y señalan unas causales de rechazo de plano. Esto, sin dudas, redundará en la atención de varias solicitudes que se encuentran radicadas ante el Consejo de Estado y que ante las normas procesales propuestas, facilitará la decisión de dichos asuntos.

7. Por último, vale la pena resaltar el contenido práctico que el proyecto de ley le dará al artículo 298 de la ley 1437 de 2011, pues se regula con claridad el ejecutivo conexo ante la jurisdicción administrativa, de forma similar a como opera en el Código General del Proceso, con la ventaja de equiparar el trámite de dicho de ejecución.

En los términos anteriores dejo expresada mi intervención, por supuesto, apoyando el proyecto de ley de la referencia.

Cordialmente,

**Mauricio Fernando Rodríguez Tamayo**  
 Cédula 8.645.230 de Sabanalarga  
 T.P. 120.761 C.S de la Judicatura  
 Email: mrtamayo@hotmail.com



- **Luisa Fernanda García Lopez – Facultad de Jurisprudencia Universidad del Rosario.**



Bogotá D.C., septiembre de 2019

Honorables Senadores:  
**Alexander López Maya**  
**Angélica Lozano Correa**  
**Armando Benedetti Villaneda**  
**Carlos Guevara Villabón**  
**Eduardo Enriquez Maya**  
**Fatío Amin Saleme**  
**Gustavo Petro Urrago**  
**Julian Gallo Cabillos**  
**Rodrigo Lara Restrepo**  
**Santiago Valencia González**  
 Comisión Primera Constitucional Permanente  
 Congreso de la República  
 Ciudad.

*Asunto: Comentarios Preliminares al Proyecto de Ley 07 de 2019 – Senado "Por medio de la cual se reforman el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo a Ley 1437 de 2011 – y se dictan disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante esta jurisdicción".*  
 Universidad del Rosario

Honorables Congressistas:

Dada la importancia de la participación de la Academia en el proceso legislativo adelantado por el H. Congreso de la República, la Universidad del Rosario ha venido desarrollando desde hace 14 años una especial labor de seguimiento a la actividad legislativa por conducto de su Observatorio Legislativo. En ese orden de ideas, dicho centro de pensamiento apoya el trabajo desempeñado por los Despachos de los H. Congressistas en temas de trascendental relevancia para nuestro país, aportando, desde la Academia, elementos que se estructuran por expertos en los diversos temas que se abordan en las iniciativas legislativas.

Con la finalidad de participar en la discusión del referido proyecto de ley y en armonía con la invitación que se realizó a la Facultad, y en su nombre a la Decanatura, para participar en la audiencia pública que se realizará el día 11 de septiembre de 2019, a



COMISIÓN PRIMERA



que los despachos que conforman los diferentes órdenes de jurisdicción creen precedente. Hecha esta observación, la propuesta irá encaminada a que el Consejo de Estado se convierta en juez de casación. Si bien este tema no hace parte del contenido de las reformas.

Frente al artículo 192, nos acogemos a la eliminación del término de 25 días que está consagrado en el artículo 612 del Código General del Proceso, antes de que empiece a correr el traslado de la demanda.

Frente al auto que decreta medidas cautelares, resulta algo exorbitante otorgarle tantos poderes al juez de primera instancia, cuando puede decretar medidas de suspensión provisional de un acto administrativo, o de un trámite, o suspender un contrato. Ello genera una parálisis total de la administración por la decisión de un juez de carácter unipersonal. Aunado a esto, procede el recurso de apelación con efecto devolutivo, lo cual no solo paraliza la administración, cuando la apelación puede tomar años, sino que los costos económicos de una licitación o de proyectos a gran escala se suspenden por decisión de un juez unipersonal.

En este sentido, se sugiere mantener la posición del anterior Código Contencioso Administrativo:

- a) Que para decidir la medida cautelar sea un juez colegiado
- b) Que el recurso de apelación en contra del auto que decreta medidas cautelares se conceda en el efecto suspensivo y sin perjuicio que el proceso pueda continuar su trámite
- c) Establecer como medio de impugnación de ese auto, el recurso de apelación

Hay un asunto que sería conveniente que se abordara en esta reforma y que no fue tratado en el proyecto de ley, pero que puede ser incorporado en su trámite por corresponder a disposiciones propias del estatuto que se pretende reformar y tiene que ver con la litigiosidad que origina congestión y morosidad en la operación de la justicia administrativa.

Se trata de abordar desde lo normativo la efectividad de la extensión de la jurisdicción, cuya mejor funcionalidad tendría el potencial de reducir significativamente los conflictos que llegan a conocimiento de la jurisdicción especializada y contribuiría a la descongestión y a la solución más oportuna de los asuntos a su cargo.

Parte del origen del problema de la ineffectividad de este mecanismo se presenta porque ni para las entidades potencialmente demandadas ni para los servidores públicos que toman las decisiones que luego tienen incidencia en la judicialización de los conflictos en



COMISIÓN PRIMERA



continuación, se presentan algunas observaciones preliminares realizadas por profesores expertos en la materia frente al citado proyecto de ley.

Para ello, esta intervención se divide en dos acápite: 1) Comentarios generales al Proyecto de Ley y 2) Comentarios particulares sobre los artículos del texto del proyecto.

1) COMENTARIOS GENERALES DE LA INICIATIVA

En primer lugar, cabe resaltar la necesidad y relevancia jurídica del presente Proyecto de Ley, consistente en reivindicar el papel del Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo y su rol de unificar la jurisdicción. La Universidad del Rosario comparte la propuesta de realizar una redistribución de las competencias entre los despachos que conforman los tres niveles de la jurisdicción, para que el Consejo de Estado pueda concentrarse más oportunamente en su rol de unificador de la jurisdicción, privilegiándolo frente a su papel como juez de instancia.

No obstante, llama la atención sobre el riesgo que para los usuarios de la justicia administrativa significa, como gráficamente lo señaló el ex presidente de la Corte Suprema de Justicia Jaime Arribas en el XXV Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, realizado justamente la semana anterior en la ciudad de Santa Marta, que "el trámite se corra una calle abajo", si no se toman las medidas necesarias para fortalecer el nivel de acceso con la creación del número de juzgados administrativos necesarios para absorber la carga adicional que tendrán que asumir si la reforma es aprobada.

El resto del articulado propuesto responde a ajustes en la mecánica procesal que aparecen como necesarios para armonizar mejor las disposiciones de la Ley 1437 de 2011 con las redacciones del CPACA por encontrarse aún vigente en el momento de su trámite legislativo el Código de Procedimiento Civil.

2) COMENTARIOS PARTICULARES

Para este acápite se tomó el articulado original del Proyecto de Ley presentado.

Frente al artículo 125, se sugiere que la función de unificación de jurisdicción permanezca en cabeza del Consejo de Estado, por lo cual es preciso, que el artículo elimine dicha facultad en cabeza de los Tribunales Administrativos. La inspiración de la unificación de jurisdicción es una labor exclusiva de los órganos de cierre y, en esa medida, el Consejo de Estado como máxima autoridad en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, unifica jurisdicción y crea los lineamientos para que las jurisdicciones inferiores se ciñan a sus interpretaciones. No genera seguridad jurídica la posibilidad de



### COMISIÓN PRIMERA



que ellas son partes, representa ningún costo en el trámite del proceso ni en su responsabilidad personal negarse o no responder a una solicitud de extensión de aplicación de la jurisprudencia.

Por ello, se proponen varias alternativas encaminadas a su fortalecimiento:

- a) Establecer el efecto positivo del silencio, lo cual obligaría a las autoridades competentes a tener que pronunciarse de fondo frente a las solicitudes de los peticionarios tanto para enervar el posible reconocimiento automático de sus reclamaciones como para que no se genere la comisión de falta disciplinaria por dar lugar a la configuración del silencio positivo;
- b) De no acogerse esta primera alternativa, disponer que, si el incidente promovido ante el Consejo de Estado prospera y frente a la solicitud del interesado no hubo respuesta de la autoridad destinataria, esta sea condenada en costas y se ordene la compulsación de copias para que el responsable de haber dado respuesta sea investigado disciplinariamente;
- c) En todo caso, establecer que las autoridades deberán actualizar sus políticas de prevención del daño antijurídico en función de las sentencias de unificación jurisprudencial que sean proferidas por el Consejo de Estado y generar los instrumentos requeridos para garantizar su aplicación en caso de presentarse solicitudes de extensión de la jurisprudencia, y que será obligación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado hacer acompañamiento, seguimiento y verificación de esta actualización y de la expedición de los instrumentos correlativos.

Deseando que las sugerencias, propuestas y comentarios que se expusieron contribuyan al trámite legislativo, la Universidad del Rosario reitera su disponibilidad para ahondar los requerimientos que consideren pertinentes y seguir apoyando desde la Academia estas importantes reflexiones para el país.

Agradecemos la invitación y su atención.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'José Alberto Gaitán M.', written in a cursive style.

**JOSÉ ALBERTO GAITÁN M.**

Decano  
Universidad del Rosario



**COMISIÓN PRIMERA**

**Siendo las 12:05 p.m., la Presidencia da por terminada la Audiencia Pública.**

PRESIDENTE DE LA AUDIENCIA,

EDUARDO ENRIQUEZ MAYA

PRESIDENTE,

SANTIAGO VALENCIA GONZALEZ

VICEPRESIDENTE,

FABIO RAUL AMIN SALEME

SECRETARIO GENERAL,

GUILLERMO LEON GIRALDO GIL