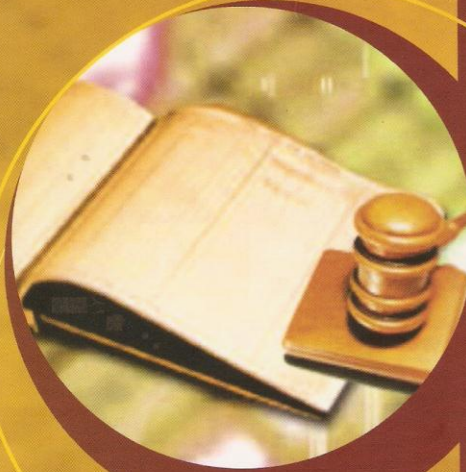


Iter Ad Veritatem

5y6



Facultad de
Derecho



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
T U N J A

Experiencia y Calidad

CIS

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas
Universidad Santo Tomás - Seccional Tunja

ISSN: 1909-9843

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
SECCIONAL TUNJA
FACULTAD DE DERECHO**

**REVISTA DE DERECHO
ITER AD VERITATEM
N° 5-6**

TUNJA, 2008

Iter Ad Veritatem	Tunja Colombia	N° 5-6	pp. 1-146	Enero Diciembre	2008	ISSN: 1909-9843
----------------------	-------------------	--------	-----------	--------------------	------	-----------------

ENTIDAD EDITORA

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja

DIRECTOR

Ph.D. Ciro Nolberto Güechá Medina

EDITOR

Mg. Diego Mauricio Higuera Jiménez

EDITOR PRIMARIO

Mg. Víctor Andrés Olarte Arcos

COLABORADORES ESTUDIANTILES

María Alejandra Orjuela Ramírez

Jenifer Julieth Ayala Toca

NÚMERO DE LA REVISTA

(5-6)

PERIODICIDAD

ANUAL

ISSN

1909-9843

DIRECCIÓN POSTAL

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas.
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja.
Calle 19 # 11-64. Tunja, Boyacá, Colombia.

TELÉFONO

(8) 7440404 Ext. 1024

CORREO ELECTRÓNICO

revistaderecho@ustatunja.edu.co

dhiguera@ustatunja.edu.co

DISEÑADOR PORTADA: Santiago Suárez

CORRECCIÓN DE ESTILO: César A. López Vega

clopezv@ustatunja.edu.co

REVISIÓN INGLÉS: Carlos Manuel Araque López

ANOTACIÓN: El contenido de los Artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores. Todos los derechos reservados, la reproducción total o parcial debe hacerse citando la fuente. Hecho el depósito legal.

DIRECTIVAS INSTITUCIÓN

Fr. Luis Alberto Orozco Arcila, O.P.
Rector Seccional

Fr. Tiberio Polanía Ramírez, O.P.
Vicerrector Académico

Fr. Érico Juárez Macchi Céspedes, O.P.
Vicerrector Administrativo y Financiero

Fr. Luis Antonio Alfonso Vargas, O.P.
Decano de División de Derecho

COMITÉ CIENTÍFICO

Ph.D. Pierre Subra de Biesses
Universidad París X, Francia

Mg. Galo Christian Numpaque Acosta
Director Centro de Investigaciones

Ph.D. Pablo Guadarrama
Universidad Central de las Villas, Cuba

Ph.D. Carlos Mario Molina Betancur
Universidad Santo Tomás, Colombia

Ph.D. Ricardo Rivero
Universidad de Salamanca, España

COMITÉ EDITORIAL FACULTAD

Ph.D. Nidia Catherine González
Universidad Johannes Gutenberg, Alemania.

Ph.D. Ana Yazmín Torres Torres
Universidad Carlos III, España.

C. Ph.D. Gloria Yaneth Vélez Pérez
Universidad de Antioquia, Colombia

C. Ph.D. Juan Ángel Serrano Escalera
Universidad Carlos III, España.

COMITÉ EDITORIAL SECCIONAL

Fray Tiberio Polanía Ramírez, O.P
Vicerrector Académico.

Mg. Galo Christian Numpaqué Acosta
Director Centro de Investigaciones.

Mg. Andrea Sotelo Carreño
Directora Departamento de Comunicaciones y Mercadeo.

PARES ACADÉMICOS:

Ph.D. Ciro Noberto Güechá Medina
Docente Investigador Facultad de Derecho

Mg. Diego Mauricio Higuera Jiménez
Director Investigaciones Socio-Jurídicas

Mg. Hugo Fernando Guerrero Sierra
Docente investigador Facultad de Derecho

Mg. Jorge Enrique Patiño Rojas
Docente Facultad de Derecho

Mg. Gloria Carmenza Páez Palacios
Docente Facultad de Derecho

Mg. Róbinson Arí Cárdenas Sierra
Docente Investigador Facultad de Derecho

CONTENIDO

Editorial	7
Presentación	9
Mecanismos de Unificación de la Jurisprudencia Contencioso Administrativa	11
Nidia Marlén Bohórquez Alba	
Nociones Básicas de Derecho Tributario	21
Diana Zamira Matar Khalil	
Derecho Internacional Humanitario en el Estado Social de Derecho	33
Diana Carolina Suárez Bedoya Ana Elsa Tiusabá Benítez	
Solución de leyes entre los Estados miembros de la Comunidad Europea y de las normas del derecho comunitario	43
July Mabel Suárez Molano	
La multa y la cláusula penal como cláusulas excepcionales impuestas en los contratos estatales	53
Mónica Betancur Carvajal	
Una aproximación a la Naturaleza Jurídica del Control de Constitucionalidad económico a partir de la interrelación de los derechos civiles y políticos y los derechos sociales, económicos y culturales	67
María Alejandra Orjuela Ramírez	
La Independencia Judicial, verdad o utopía	83
María Isabel Gama Cuervo	

Iter Ad Veritatem	Tunja Colombia	Nº. 5-6	pp. 1-146	Enero Diciembre	2008	ISSN: 1909-9843
----------------------	-------------------	---------	-----------	--------------------	------	-----------------

NAFTA como la expresión de las políticas neoliberales	95
Julián David Buitrago Vargas Laura Carolina Mesa Fonseca	
Forma del Estudio de la Legitimidad en la Corte Constitucional	105
Bertolt Delfin Rivera Colmenares.	
Incesto: "El Monstruo de Mariquita"	115
Sara Carolina Oliveros Acosta	
Políticas Tributarias en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010)	125
Jenifer Julieth Ayala Toca	

EDITORIAL

Las letras que a continuación enseñamos son la expresión viva del espíritu inquieto, de aquellos que han decidido trasegar el camino hacia la construcción de conocimiento, armados de disciplina y vocación de servicio hacia la comunidad académica.

La UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS SECCIONAL TUNJA se complace en presentar los resultados de producción científica desarrollados por nuestros estudiantes dentro de nuestro proyecto académico-institucional, la revista ITER AD VERITATEM, refleja los aportes académicos que articulan las tres dimensiones que nos identifican, la enseñanza-aprendizaje, la investigación y la proyección social, en un modelo que se apoya en el contraste permanentemente con la realidad (institucional, jurisprudencial, teórica, conceptual, normativa, sectorial, social y política) y que se orienta a resolver problemas de actualidad.

En esta ocasión ITER AD VERITATEM Número 5-6, presenta valiosos artículos en los siguientes campos: Derecho Administrativo, Derecho Internacional, Derecho Tributario, Derecho Constitucional y Derecho Penal; con el profundo interés de generar impacto social en la colectividad académica y en la sociedad, logrando así transmitir los resultados intelectuales, contribuyendo en la realización de la Misión Institucional y construyendo este espacio intelectual con el ánimo de fortalecer la formación integral y humanista que nos caracteriza, en búsqueda de estos objetivos invitamos a la participación en la próxima edición de nuestra revista.

Es necesario exaltar el noble compromiso de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja, La Facultad de Derecho, el Centro de Investigaciones Jurídicas y Socio-Jurídicas, docentes y estudiantes que día a día aúnan esfuerzos, en el apasionante campo de la investigación académica, con un doble y firme propósito, en primer lugar con una expectativa meramente formal, la cual materializamos con nuestro compromiso por indexar esta publicación, a la vez, que tenemos un segundo propósito más activo y profundo, el cual es, construir un espacio de debate, crítica y proposición que contribuya al cambio y progreso social.

En este espacio damos una profunda y afectuosa felicitación a todos aquellos que con su esfuerzo investigativo y profesional han encendido la llama que impulsa la construcción de conocimiento.

Diego Mauricio Higuera Jiménez
Editor

UNIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

RESUMEN**

La jurisdicción de lo contencioso administrativo se ha caracterizado por ser, ante todo, una jurisdicción basada en las fuentes no tradicionales del derecho, esto es, en buena parte, porque se apoya en la aplicación de otros criterios que la Constitución ha denominado "criterios auxiliares".

En este sentido, la unificación de la jurisprudencia en esta jurisdicción significa el respeto de la seguridad jurídica como se ha entendido en las

razón por la cual la consagración de mecanismos ágiles y sencillos que permitan tal unificación se erige como necesidad insoslayable por parte del Estado colombiano.

ás, Seccional Tunja. Correo Electrónico: nidia-

Administrativo y responsabilidad del Estado,
o y Responsabilidad Estatal. Centro de Inves-

PALABRAS CLAVE

Mecanismo de unificación de la jurisprudencia, Seguridad jurídica, Justicia administrativa, Competencia.

ABSTRACT

The jurisdiction of contentious administrative officer has been characterized for being first of all, a jurisdiction based on the not traditional sources of the right; this is, in good part, rests on the application of other criteria that the Constitution has named "auxiliary criteria". In this respect, the unification of the jurisprudence in this juris-

...diction means the respect of the jur-

tical safety in the form like has dealt with other jurisdictions and in addition the same principal source of the right with many of the cases, reason by which the consecration of agile and simple mechanisms that allow such a unification is raised as a need necessary on the part of the Colombian State.

KEY WORDS

Mechanism of unification of the jurisprudence, juridical safety, administrative Justice, Competition.

1. INTRODUCCIÓN

El principio de la seguridad jurídica en su forma clásica ha sido entendido como una necesidad de las sociedades modernas, principalmente porque el desarrollo de las relaciones de todo orden, entre las cuales se encuentran las mercantiles, necesita de reglas claras, de tal manera que los sujetos que intervienen en esas relaciones puedan predecir las decisiones que eventualmente puedan tomar los jueces encargados de ponerle fin a las disputas; pero sobre todo, tienen que estar seguros de las consecuencias derivadas de las conductas desplegadas por ellos mismos y por las personas con quienes se relacionan jurídicamente.

En este sentido, los Estados modernos han venido ensayando distintos mecanismos que permitan proporcionar esa seguridad jurídica, como la unificación de las fuentes formales del

derecho, que en el caso de la cultura germano-romana es el culto a la ley y la prohibición de creación de derecho por parte de los jueces (López Diego, 2004).

En el caso de la cultura anglosajona encontramos el mecanismo del "stare decisis", que no es otra cosa que el deber de acatar el precedente judicial por parte de los mismos jueces.

Sin embargo, otros principios como el de independencia judicial y la autonomía de los jueces parecerían atentar contra la seguridad jurídica, por lo cual los mismos Estados deben complementar los mecanismos que contribuyan a esa seguridad, como la consagración de Cortes o Tribunales "Supremos" encargados de cerrar los debates o decidir definitivamente los distintos conflictos jurídicos que se puedan presentar al interior de la sociedad.

se había decidido por la consagración de dos tribunales supremos, uno encargado de la jurisdicción ordinaria y otro de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. No obstante, se tiene la impresión que por la conformación de cada uno de ellos y por los recursos procedentes contra algunas de las decisiones proferidas por jueces de inferior jerarquía; la jurisdicción de lo Contencioso comenzó a mostrar dificultades a la hora de unificar la jurisprudencia. En efecto, los distintos Códigos que se han expedido para regular el proceso judicial contencioso-administrativo no han establecido un mecanismo de unificación de la jurisprudencia al estilo recurso extraordinario de casación, por lo cual esa unificación jurisprudencial tuvo que darse a costa de "sacrificar" el carácter supremo de la jurisdicción que se suponía tenía el Consejo de Estado, para convertirlo ante todo, en tribunal de segunda instancia.

Esta situación, además de no lograr el cometido señalado, provocó una gran congestión del Tribunal, que en aras de mantener el propósito de la unificación jurisprudencial tuvo que ocuparse de la resolución de todo tipo de causas, incluidas las de poca cuantía¹;

Secciones y estas en subsecciones, las cuales también se subdividieron en salas de decisión, lo cual generó que en ocasiones sobre un mismo punto de derecho se tomaran decisiones distintas y hasta contradictorias.

Este panorama se vio agravado con la creación y puesta en funcionamiento de los Juzgados Administrativos, despachos que pese a su creación mediante la Ley 270 de 1996, solo comenzaron a funcionar en el mes de agosto de 2006, por cuanto un número cercano del 50% de las causas cuyo conocimiento correspondía al Consejo de Estado en segunda instancia, en virtud de la Ley 446 de 1998 dejan de serlo para quedarse en los Tribunales, sin que dicha reforma hubiese estado acompañada de un mecanismo de unificación de la jurisprudencia, máxime cuando ciertos asuntos como la reclamación de derechos laborales, nunca serían de conocimiento del Consejo de Estado, según la competencia atribuida en consideración a la cuantía de estos asuntos².

De otro lado, ciertas acciones constitucionales de trascendental importancia como las populares, las de grupo y las de cumplimiento, reguladas en

1 El Decreto 597 de 1988 y el Decreto 2304 de 1989 establece las competencias atribuidas tanto al Consejo de Estado como a los Tribunales Administrativos por los decretos 597 de 1988 y 2304 de 1989.

2 Según el artículo 134 B del Código Contencioso Administrativo, adicionado por la ley 446 de 1998, los jueces administrativos conocen en primera instancia, "de los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral, que no provengan de un contrato de trabajo, en los cuales se controviertan Actos Administrativos de cualquier autoridad, cuando la cuantía no exceda de cien (100) salarios mínimos legales mensuales". Si se tiene en cuenta que casi la totalidad de los asuntos laborales que se surten ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo no superan esta cuantía, es poco probable que el Consejo de Estado llegue a conocer de los mismos.

las leyes 393 de 1997 y 472 de 1998, en la actualidad están desprovistas de un mecanismo de unificación de la jurisprudencia, como quiera que según esas normas su conocimiento corresponde a los jueces administrativos en primera instancia y a los Tribunales en segunda, situación que excluye su revisión por parte del Consejo de Estado³.

Así las cosas, la entrada en funcionamiento de los juzgados administrativos y la consecuente reforma de las competencias de los distintos órganos que integran la jurisdicción, puso en evidencia la falta de mecanismos para la unificación de la jurisprudencia, situación que es motivo de preocupación, no sólo de los propios órganos de dirección de la Rama Judicial, sino de los administradores de justicia y, ló-

gicamente, de la sociedad en general, razón por la cual se requiere de profundas reformas no solamente para descongestionar los despachos, que es quizá la principal preocupación del Estado, sino para crear mecanismos ágiles y sencillos de unificación de la jurisprudencia por parte del Consejo de Estado, con el propósito de continuar protegiendo el principio de la seguridad jurídica.

2. PAPEL Y EVOLUCIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

Desde los tiempos de la liberación política de la nación colombiana, existió la preocupación para que el Gobierno tuviera un cuerpo asesor o consultivo al estilo Consejo de Estado Francés, teniendo en cuenta que apenas se comenzaba a organizar la República⁴;

3 No obstante, según el artículo 11 del proyecto de ley de reforma a la ley estatutaria de administración de justicia, el Consejo de Estado podrá escoger para su revisión algunos procesos de acciones populares y de grupo con el objeto de unificar la jurisprudencia, pero no se incluyen o, mejor, el mecanismo no es obligatorio en otras acciones de interés público como la de cumplimiento, las electorales, las nulidades, etc.

4 En un documento sobre el origen y evolución del Consejo de Estado colombiano, elaborado por la Sala de Consulta y Servicio Civil bajo la dirección del Consejero Dr. Augusto Trejos Jaramillo se puede leer apartes del decreto de creación del Consejo de Estado por parte del general Bolívar en los siguientes términos:

"Considerando que es imposible establecer por ahora un buen Gobierno representativo y una Constitución eminentemente liberal, a cuyo objeto se dirigen todos mis esfuerzos y los votos más ardientes de mi corazón, mientras no se halle libre y tranquila la mayor parte del territorio de la república, especialmente la capital, y deseando que las providencias importantes, las leyes, reglamentos e instrucciones saludables que deben entretanto publicarse para la administración y organización de las provincias ya libres o que se liberten, sean propuestas, discutidas y acordadas en una asamblea que por su número y por la dignidad de los que la compongan merezca la confianza pública, he venido en decretar y decreto lo siguiente:

Art. 1°. Tendrá el Jefe Supremo de la República un consejo provisional de Estado que decidirá por ahora en la capital de la Provincia de Guayana, y será compuesto del Almirante, del Jefe de Estado Mayor General, del Intendente General, del Comisario General del Ejército, del presidente y ministros de la Alta Corte de Justicia, del presidente y ministros del Tribunal de secuestros, de los secretarios del Despacho y de los empleados siguientes de esta provincia, mientras resida en su capital, a saber, el Gobernador Comandante General, los Generales y Coroneles que estén en actual servicio en esta ciudad, el Intendente, los Ministros, Contador y Tesorero y el Gobernador político.

Art. 2° El Consejo se dividirá en tres secciones: Estado y Hacienda; Marina y Guerra; Interior y Justicia.

general,
le pro-
e para
s, que
lón del
ismos
de la
onsejo
conti-
la se-

CON-

n po-
sistió
ierno
ulti-
Fran-
as se
lica⁴;

ción de
ares y
s obli-
etc.

lo por
umillo
Bolí-

una
más
io de
eyes,
ción
acor-
ezca

dirá
e de
den-
tros,
resi-
que
y el

or y

el Consejo en ese momento solo tenía funciones consultivas, por lo que no eran obligatorias para el Jefe Supremo. Sus miembros eran elegidos por el Gobierno y se componía de la Sección de Estado y Hacienda, Sección de Marina y Guerra y la Sección de Interior y Justicia. Además, se reunía bajo la presidencia del Jefe Supremo o su delegado, quien lo convocaba facultativamente para oír su concepto sobre alguna cuestión, además, podía reunirse para hacerle recomendaciones espontáneas sobre asuntos de su competencia.

Más tarde, en la Constitución del 30 de agosto de 1821, aprobada por el congreso de la ciudad de Villa del Rosario de Cúcuta, se instituyó un Consejo de Gobierno que estaba integrado por los miembros del alto gobierno y por un magistrado de la Corte de Justicia, el Consejo que formaba parte del Gobierno y que básicamente tenía las mismas funciones del Consejo de Estado de 1817, es decir, carecía de funciones jurisdiccionales.

En cambio, la Constitución de 1832 estableció un Consejo de Estado y un Consejo de Gobierno, el primero integrado por siete consejeros nombrados por el Congreso de la República, con período de cuatro años renovables por mitades cada dos, cuyas funciones constituyeron el embrión de lo que más tarde sería la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁵.

La institución del Consejo de Estado prácticamente desaparece en los regímenes federales, por cuanto, en ellos se restringieron los poderes del Presidente de la República, quien ya no necesitaba de la asesoría de un cuerpo especial, pues la misma era dada por el Congreso. Sin embargo, el Consejo reaparece en la Constitución de 1886, pero sólo para conservar las funciones de órgano consultivo del Gobierno y desempeñar otras como la preparación de proyectos de códigos como lo señala la constitución de 1886 en el artículo 114, pero sin funciones jurisdiccionales, pues la competencia para “decidir sin ulterior recurso las cuestiones contencioso-administrativas” quedaron condicionadas debido a que “la ley estableciere esta jurisdicción”, caso en el cual “tendrá una sección de lo contencioso-administrativo con un fiscal”.

Con la expedición del acto legislativo 03, de 1910 se obligó al legislador a crear y reglamentar la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en virtud del cual se expidió la Ley 130 de 1913 que cumplió el mandato constitucional y como cabeza de ella colocó al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, dicha ley no podía crear y organizar el Consejo de Estado como órgano supremo de la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con las objeciones presidenciales aceptadas por el Congreso, que afirmaban el carácter constitucional del Consejo, pues así

5 Documento sobre el origen y evolución del Consejo de Estado colombiano, elaborado por la Sala de Consulta y Servicio Civil bajo la dirección del Consejero Dr. Augusto Trejos Jaramillo que contiene apartes del decreto de creación del Consejo de Estado por parte del general Bolívar.

había sido concebido en constituciones anteriores⁶. Esta ley también creó y organizó ocho Tribunales Seccionales de lo Contencioso Administrativo.

Así mismo, el Acto Legislativo No. 01 de 1914 creó el Consejo de Estado como tribunal supremo de lo contencioso administrativo, compuesto por siete magistrados uno “para ejercer el Poder Ejecutivo, que lo preside, y seis vocales nombrados como lo determine la ley”. Ese mismo año de 1914 se expidió la Ley 60, por medio de la cual se desarrolló el mencionado Acto legislativo y se organizó el Consejo de Estado en dos salas: una de negocios generales y otra de lo contencioso-administrativo. El Consejo lo integraban el designado a la Presidencia y seis vocales elegidos por las Cámaras.

En 1930, por iniciativa del mismo Consejo de Estado se expidió la ley 70 que unificó las dos salas, quedando todos los asuntos sometidos a una Sala plena integrada por todos los magistrados.

El año de 1941 es especial para la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por cuanto en ese año se expidió la ley 167, por medio de la cual se adoptó el Código de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, el Acto Legislativo No. 01 de 1945 introdujo modificaciones a la Constitución y, en cuanto al Consejo de Estado, precisó sus funciones como cuerpo consultivo del gobierno nacional y como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

Actualmente, la Constitución Política de 1991 conserva la institución del Consejo de Estado, y dispone en el artículo 236 que se dividirá en salas y secciones para separar las funciones jurisdiccionales de las demás que le asignen la Constitución y la ley. El artículo 237 señala dentro de las atribuciones del Consejo, la de “actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en asuntos de administración, debiendo ser necesariamente oído en todos aquellos casos que la Constitución y las leyes determinen”.⁷

6 La ley 130 de 1913 disponía: “La jurisdicción contencioso administrativa tiene por objeto la revisión de los actos de las corporaciones o empleados administrativos en el ejercicio de sus funciones, o con pretexto de ejercerlas, a petición del Ministerio Público, de los ciudadanos en general, o de las personas que se crean vulneradas en sus derechos, en los casos y dentro de los límites señalados en la presente ley”.

7 De igual manera, la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, dispone en su artículo 34:

“El Consejo de Estado es el máximo tribunal de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y está integrado por veintisiete (27) magistrados...” Establece, además, que el Consejo de Estado ejerce sus funciones por medio de tres (3) Salas, integradas así: La Plena, por todos sus miembros; la de lo Contencioso Administrativo, por veintitrés (23) Consejeros, y la de Consulta y Servicio Civil, por los cuatro Consejeros restantes. La Sala de lo Contencioso Administrativo está dividida en cinco secciones: la primera, cuarta y quinta integrada cada una por cuatro Consejeros, la segunda por seis y la tercera por cinco, aunque el artículo 9º del proyecto de ley de reforma a esta ley dispone que el Tribunal estará compuesto por 31 magistrados, con el propósito de aumentar el número de magistrados que integran la Sección Tercera, que pasa a tener 9 consejeros.

3- READECUACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN LA JURISDICCIÓN

En el mes de agosto de 2006 entraron en funcionamiento 257 juzgados administrativos en todo el país, despachos que según las expectativas serán la solución a la congestión y el atraso de la jurisdicción administrativa. No obstante, su entrada en funcionamiento implicó también agravar aún más las falencias que presentaba esta jurisdicción en materia de mecanismos de unificación de la jurisprudencia, por cuanto muchos de los procesos que conocía el Consejo de Estado en segunda instancia, ahora son resueltos por los Tribunales sin que exista un recurso o mecanismo que permita la unificación jurisprudencial, dado que su creación tuvo como propósito casi exclusivo contribuir a la descongestión, lo que lógicamente se logra si se reducen las instancias de decisión.

El cambio de competencias a raíz de la entrada en funcionamiento de los juzgados estuvo acompañada de otra medida orientada a descongestionar la jurisdicción, a costa de la seguridad jurídica que se comenzó a generar: la eliminación del recurso de súplica que, por lo menos en teoría, con él se pretendía la unificación de la jurisprudencia por medio de la revisión de algunas sentencias a manera del tradicional recurso de casación, propio de las causas de la jurisdicción ordinaria.

Así, se observa que los esfuerzos estatales sólo están encaminados a cumplir el mandato de “eficiencia” que debe re-

gir toda la administración pública, pues por ejemplo el Consejo Superior de la Judicatura aumentó el número de magistrados de los tribunales y destinó millonarios recursos para crear cargos transitorios de descongestión y tribunales ad hoc para el conocimiento de los procesos que congestionaban a los tribunales, estas políticas no se vieron acompañadas del mecanismo de revisión de las decisiones con el objeto de la unificación jurisprudencial.

Por otra parte, algunos sectores de la opinión han querido descalificar la misión de los nuevos jueces administrativos por el temor a la dispensa de una justicia administrativa singular que pudiera funcionar como “rueda suelta”, inquietud que carecería de fundamento si se introdujeran las reformas correspondientes con el fin de consagrar mecanismos ágiles y eficaces de unificación de la jurisprudencia. En efecto, la creación de los juzgados representa para el país un acercamiento de la justicia contenciosa-administrativa a los ciudadanos, no solo porque constituyen la instancia más próxima, sino porque su funcionamiento puede ser más ágil en la medida en que son jueces unipersonales. No obstante, ante la falta de un mecanismo que permita que algunas de sus decisiones puedan ser conocidas o revisadas por el Consejo de Estado, se corre el riesgo que su actividad genere inseguridad jurídica o incertidumbre, pues serán los distintos tribunales los únicos que se encargarán de la unificación de la jurisprudencia, lógicamente apenas en cada uno de los diferentes distritos⁸.

⁸ En la actualidad la ley no prevé ningún mecanismo que permita que algunos procesos, cuyo conocimiento está atribuido a los jueces en primera instancia, puedan ser revisados por el Consejo de Estado.

Sin embargo, el panorama descrito tampoco implica absoluta falta de control sobre lo que deciden los juzgados, pues, se consagra una segunda instancia en los tribunales, la previsión legal de las competencias es clara en cuanto a las acciones de nulidad contra actos de carácter general que no son de conocimiento de los jueces administrativos –artículo 197 de la ley estatutaria–; que además ellos sólo conocerán de acciones electorales en los municipios de menos de 70.000 habitantes que no sean capitales de departamento; y que no conocerán de acciones por pérdida de investidura, pues esa competencia corresponde a los tribunales administrativos, según el artículo 39 de la ley 446 de 1998.

4. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo dicho, es necesario señalar que se requiere con urgencia que el legislador colombiano consagre mecanismos o recursos para que el Consejo de Estado pueda cumplir su papel de máximo tribunal de la justicia contenciosa administrativa, pero tales mecanismos deben ser ágiles y eficaces de tal forma que permitan a todos los sectores acceder a ellos, para lo cual deben abandonarse conceptos rígidos como el excesivo formalismo del recurso de casación, con el propósito de que los mismos se constituyan en verdaderas formas de pedagogía, no solo para los demás operadores de justicia, sino para sus principales destinatarios como son los usuarios de la administración de justicia⁹.

⁹ Recientemente el Congreso de la República aprobó una reforma a la ley 270 de 1996, estatutaria de la administración de justicia, con la cual se pretende introducir algunos mecanismos de unificación de la jurisprudencia de lo contencioso administrativo. Así, el artículo 11 del proyecto dice: Artículo 36A.- Del mecanismo de revisión eventual en las acciones populares y de grupo y de la regulación de los recursos extraordinarios. En su condición de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de oficio o a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo o de sus Secciones o Subsecciones, con sujeción a los criterios que establezca el reglamento de la Corporación, en los asuntos que correspondan a las acciones populares o de grupo podrá seleccionar, para su eventual revisión, las sentencias o las demás providencias que determinen la finalización o el archivo del respectivo proceso, proferidas por los Tribunales Administrativos, con el fin de unificar la jurisprudencia, asegurar la protección de los derechos constitucionales fundamentales o ejercer control de legalidad respecto de los fallos correspondientes. Al efectuar la revisión se decidirá sin las limitaciones propias de los recursos.

La selección o no de cada sentencia o providencia, para su eventual revisión, se efectuará sin necesidad de motivación. Por regla general las sentencias y demás autos acerca de los cuales resulte procedente la revisión eventual, sólo producirán efectos a partir del momento en el cual quede en firme la decisión de no seleccionarlas o a partir del vencimiento del plazo que señale la ley para que el Consejo de Estado decida sobre su eventual revisión sin que hubiere proferido pronunciamiento al respecto o, si a ello hubiere lugar, a partir de la ejecutoria de la decisión que se profiera en virtud de la revisión eventual. La ley podrá establecer excepciones.

(...)
Parágrafo primero.- La ley podrá disponer que la revisión eventual a que se refiere el presente artículo también se aplique en relación con procesos originados en el ejercicio de otras acciones cuyo conocimiento corresponda a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Parágrafo segundo.- El Consejo de Estado también podrá actuar como Tribunal de Casación Administrativa.

Sin embargo, la propuesta sobre la eventual consagración del recurso de casación administrativa, comienza a recibir críticas de algunos sectores de la doctrina y de la academia, quienes se muestran reacios a aceptar la consagración de este recurso extraordinario por considerarlo excesivamente formalista que desvirtuaría los propósitos de que efectivamente el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo pueda cumplir con el papel de unificación de la jurisprudencia. Así, la reforma no solo debe formalizar los mecanismos tradicionales de unificación, sino que debe involucrar la reconfiguración de tales mecanismos, adaptándolos a las nuevas necesidades sociales, con el objeto de que en definitiva se cumpla con el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

5. BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA, E. Y FERNÁNDEZ, T. R. (2007) Curso de Derecho Administrativo. Tomo II ed. Civitas, (10 ed.) Madrid.
- KAUFMANN, A. (1999). Filosofía del Derecho. Traducción Universidad Externado de Colombia, (2dª ed.) Bogotá.
- LÓPEZ, D. (2004). Teoría Impura del Derecho: la transformación de la cultura jurídica latinoamericana. Universidad de Los Andes, Legis, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Colombia, Proyecto de ley No. 286 de 2007-Cámara-23 de 2006 Senado-. "por la cual se reforma la ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia".
- Colombia, (1886). Constitución de 1886.
- Colombia, Congreso Nacional de la República (1913) Ley 130.
- DEUTSCHE GESELLSCHAFT FUR TECHNISCHE USAMMENARBEIT (GTZ) GMBH (2006). Colección Reformas en la Rama Judicial: Propuestas para un orden diferente. Tomo II, primera edición, Bogotá.