

LA LEY 1395 DE 2010 Y EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: ¿UN PASO FIRME HACIA LA DESCONGESTIÓN JUDICIAL?.

LAW 1395 OF 2010 AND ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS: A FIRM STEP TOWARDS JUDICIAL CONGESTION?.

Fernando Arias García*

Fecha de recepción: 15-09-10

Fecha de aprobación: 27-11-10

RESUMEN**

Pese a las iniciativas legislativas tendientes a reducir los niveles de congestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (Leyes 1285 y 1367 de 2009 y Ley 1425 de 2010), las mismas no han evidenciado una disminución dinámica en el número de demandas que se presentan ante la Jurisdicción. En este horizonte, el 12 de Julio de 2010 comenzó a regir la Ley 1395 de 2010, que entre otros objetivos, estuvo encaminada a combatir la congestión judicial.

El objetivo de este artículo es la determinación del impacto en materia de descongestión judicial, en específico en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, de novedosas figuras que contempla la Ley 1395 de 2010 como el sistema de competencia de acciones populares y de cumplimiento contra entidades del orden nacional, el imperioso aporte de pruebas con la demanda y su contestación y sus sanciones, el trámite de apelación de sentencias y autos, el recurso extraordinario de súplica, la citación a audiencia de conciliación en forma posterior al fallo condenatorio de primera instancia, la

* Docente-Investigador. Universidad Santo Tomás de Aquino-Tunja. Master en Derecho Administrativo. U. Externado de Colombia. Abogado U.P.T.C. Especialista en Derecho Procesal. U. Rosario. Especialista en Derecho Comercial. U. Externado de Colombia. Juez 9 Administrativo de Tunja. Correo Electrónico: farias@ustatunja.edu.co. Miembro del Grupo de Investigaciones del Centro de Investigaciones Socio jurídicas USTA-Tunja.

** Artículo de reflexión resultado del proyecto concluido “El nuevo derecho procesal de lo contencioso administrativo” vinculado a la Línea de Investigación en Derecho Administrativo y Responsabilidad del Estado. Del Centro de Investigaciones Socio jurídicas de la Universidad Santo Tomás, seccional Tunja.

Método: analítico conceptual de carácter documental tomando como fuente directa y original la ley 1395 de 2010.

sentencia oral y las sanciones por el no pago de las expensas procesales.

PALABRAS CLAVE

Descongestión Judicial, Ley 1395 de 2010, Jurisdicción Contenciosa Administrativa, Nuevas competencias.

ABSTRACT

Despite legislative initiatives aimed at reducing congestion levels Contentious Administrative Jurisdiction (Laws 1285, 1367, 2009 and Act 1425 of 2010), they did not identify a dynamic decrease in the number of claims that are filed with the Court. Against this backdrop, the July 12, 2010 came into force the 1395 Act 2010, which among other objectives, was designed to combat judicial congestion. The aim of this paper is to determine the impact on court congestion, specifically in the Contentious Administrative Jurisdiction of novel figures established by Law 1395 of 2010 as the competition system of class actions and compliance against national entities The compelling evidence introduced with the application and answer and penalties, the appeal process of judgments and orders, the special action petition, the summons in a conciliation hearing after conviction of first instance, the oral sentence and penalties for non-payment of the expense process.

KEYWORDS

Judicial congestion, Act 1395 of 2010, administrative jurisdiction, New capabilities.

RESUME.

En dépit des initiatives législatives visant à réduire les niveaux de congestion de la juridiction du contentieux administratif (lois 1285, 1367, 2009 et Loi 1425 sur 2010), ils n'ont pas identifié une diminution dynamique dans le nombre de demandes qui sont déposées auprès la Cour . Dans ce contexte, le 12 Juillet, 2010 est entrée en vigueur la Loi 1395 à 2010, qui, entre autres objectifs, a été conçu pour lutter contre la congestion judiciaire. Le but de cet article est de déterminer l'impact sur la congestion des tribunaux, en particulier dans la juridiction du contentieux administratif de nouvelles figures établies par la Loi 1395 de 2010 que le système de la concurrence des recours collectifs et conformément à des entités nationales Les éléments de preuve convaincants présenté avec la demande et la réponse et de sanctions, le processus d'appel des jugements et ordonnances, la pétition d'action spéciale, la citation à comparaître à une audience de conciliation après la condamnation de première instance, la phrase orale et les pénalités pour non-paiement du processus de dépense.

MOTS-CLES

La congestion de la magistrature, loi 1395 de 2010, la juridiction administrative, de nouvelles capacités.

Sumario: 1. Introducción. 2. Metodología 3. Resultados. 3.1 De la competencia para conocer de las acciones populares y de cumplimiento contra entidades del orden nacional. 3.2 Aporte de pruebas en la demanda y su contestación. 3.3. De la adopción de decisiones interlocutorias en organismos colegiados de lo Contencioso Administrativo. 3.4. Del cumplimiento de la sentencia de segunda instancia. 3.5. De los recursos extraordinarios de suplica en tramite. 3.6. Instancia competente para tramitar el incidente de regulación de honorarios. 3.7. Del término perentorio para cancelar las expensas de la demanda y la sanción por su incumplimiento. 3.8. Sentencia en audiencia en asuntos que no requieran la práctica de pruebas. 3.9 Apelación y sustentación de autos y sentencias. 3.10. Conciliación posterior al fallo condenatorio de primera instancia, cuando éste es apelado. 3.11. Fallos orales y estructura de la sentencia. 3.12. Determinación de la competencia por la cuantía. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

INTRODUCCIÓN.

No obstante los esfuerzos que en cuanto a oportunidad de las decisiones, han desmarcado a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa (J.C.A.) de décadas pasadas, no es un secreto que aún la misma es de las más congestionadas del país.

RESTREPO Medina (2008) establece: *“Considerando la totalidad de los expedientes analizados en la muestra, la duración media de un proceso en los juzgados administrativos en primera instancia es de 299,78 días y en segunda instancia de 170,5 días para una duración total de 430,28 días (SIC). En el Tribunal esos lapsos son de 550,09 días para la primera instancia, 556,56 días para la segunda y 1.106,65 para la totalidad del proceso”*

Se habla de un grado amplio de

distinción en cuanto a la duración del proceso contencioso administrativo en la J.C.A., porque así los reflejan las cifras institucionales: Según el Consejo Superior de la Judicatura, el ingreso de procesos a la J.C.A. durante el año 2009, *“fue de 176.839, 6 % superior al del año 2008 (...) La capacidad de respuesta o egreso del procesos en 2009 en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa fue de 182.136, 23,4 % superior al año 2008”* (Consejo Superior de la Judicatura, 2010).

Este decidido impulso y la tendencia creciente del ciudadano a acudir a la J.C.A., no necesariamente tiene causas perversas: La asunción de una variada carta de acciones constitucionales y la aproximación del ciudadano con sus derechos a través de acciones como la tutela, populares y de cumplimiento, hace que necesariamente, cada vez más, se exija mayor compromiso de

los operadores en lo Contencioso Administrativo.

No es desconocido que una, es la J.C.A. antes de la Constitución de 1991 y otra, después de la misma: hoy en día, derechos como los fundamentales, que se percibían lejanos, aparecen próximos a los ciudadanos y se cuenta con el mecanismo idóneo para reclamarlos. Hoy, practicas como el activísimo judicial, que parecían alejadas del ordenamiento jurídico, son una constante en la Jurisdicción, a la vanguardia de la Corte Constitucional. Hoy se vislumbra un Juez de lo Contencioso, facultado para encausar la legalidad a través de órdenes que se le dan a la administración (*v.g.* en acciones populares), sin que ello suponga la vulneración a la tridivisión de poderes públicos (SANTOFIMIO Gamboa, 2004. pág. 25).

Ahora que, la congestión judicial es la natural consecuencia del abandono que tradicionalmente se dio y se da frente a esta jurisdicción (y a la rama judicial en general), que en últimas, también denota la escasa importancia que tiene la administración de justicia en las políticas públicas.

La anterior reflexión no es precipitada: En el documento institucional de la Rama Judicial “*Nuevas políticas administrativas frente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo*”, (Consejo Superior de la Judicatura, 2005), se señala que la participación porcentual del sector justicia en el presupuesto

general de la nación ha disminuido del 1,98% en el presupuesto de 1994, al 1,3% en 2004 y en el proyecto de presupuesto del año 2006, 1,03%.

El Gobierno Nacional, consciente de la necesidad de encontrar soluciones a tan grave problemática, relacionada nada menos que con el derecho fundamental de acceso al servicio público de administración de justicia, ha venido proponiendo una serie de medidas o soluciones multidisciplinarias, para lo cual ha acudido a diversos criterios en sede administrativa y legislativa, no obstante las medidas presupuestales no han tenido impulsos suficientes.

Existe pues, una natural tendencia a descongestionar la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a la utilización de métodos alternos de solución de conflictos ante el Ministerio Público propugnando por la desjudicialización de conflictos y a la simplificación de trámites.

Ejemplo del derrotero antes expuesto es la emisión de la Ley 1285 de 2009, en la que se implanta el requisito de procedibilidad de la conciliación en la acción prevista en el artículo 85 Código Contencioso Administrativo (Nulidad y Restablecimiento del derecho), con el fin de que se discutan las consecuencias económicas de la emisión de un acto administrativo que será objeto de discusión en su legalidad por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Otro ejemplo resalta el derrotero de desjudicialización de los conflictos contenciosos administrativos: Mediante la Ley 1367 de 2009, se crean varios cargos de Procuradores Judiciales Administrativos y se resaltan sus funciones en materia de conciliación.

Ahora bien, las medidas anteriores no han evidenciado una disminución dinámica en el número de demandas que se presentan ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, entre otros factores, porque la legalidad de un acto administrativo (que no sus consecuencias económicas) no puede ser objeto de conocimiento en sede de conciliación, aunado a una habitual prevención entre los administradores, derivado del hecho de que el reconocimiento económico que derive de un acto administrativo, pueda implicar consecuencias penales o disciplinarias.

Pero en dicho horizonte, una de las principales reformas frente a los problemas que amenazan a la rama judicial la estableció la Ley 1395 de 2010, la que estuvo encaminada a combatir la congestión judicial que según el informe de ponencia en segundo debate en Cámara de Representantes *“ha venido afectando de manera creciente y evidente a los despachos judiciales del país y, por lo tanto, a los usuarios de ese sistema judicial”*. (Cámara de Representantes, 2010).

Las medidas legislativas emanadas del

proyecto de ley No. 255 de 2009-Cámara y No 197 de 2008-Senado, que determinaron la implementación de la Ley 1395 de 2010, tuvieron como propósito atender a los siguientes criterios:

La simplificación de procedimientos y trámites; La desjudicialización de conflictos, sin desconocer el derecho fundamental de acceso a la justicia, consistente en el fortalecimiento de la conciliación como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, y la racionalización del aparato judicial para la emisión de decisiones”.

La reciente promulgación de la Ley 1395 (12 de Julio de 2010), fruto del proyecto de ley antes citado, hace poco menos que prematuro hacer un balance de su impacto, no obstante, desde ya se advierte que ciertas figuras que crea la ley, no tiene la entidad suficiente para lograr el objetivo de desjudicialización del conflicto contencioso administrativo.

METODOLOGÍA.

Tras una primera etapa descriptiva de las normas positivas que constituyen la fuente directa del estudio, esta será analizada, con miras a construir un texto reflexivo, tendiente a determinar la formulación de un problema jurídico específico y que implica establecer el impacto de la Ley 1395 de 2010 en la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Para el presente trabajo se maneja la técnica que en su momento propició y difundió el profesor Hernán Fabio López Blanco (comentarios a decretos 2282 de 1989, 2651 de 1991, Ley 446 de 1998 y Ley 794 de 2003) y que se cimenta en el Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia (*Cfr.* Boletín Virtual de Derecho Procesal. No. 31), relacionada con la presentación de la reforma a doble columna, donde en la margen izquierda se presenta el texto original del Código Contencioso Administrativo y en la margen derecha, la modificación específica, seguida del impacto que ello implica en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, junto con los soportes legales, jurisprudenciales y doctrinales que sean del caso. Es de anotar que por su especificidad, los aspectos relacionados con las modificaciones al acápite relacionado con el proceso electoral no fueron analizados.

RESULTADOS.

Los cambios introducidos por parte de la Ley 1395 de 2010 impactan entre otros aspectos, el sistema de competencias

en materia de acciones populares y de cumplimiento cuyos demandados sean entidades del orden nacional, el aporte inicial de pruebas, el recurso extraordinario de suplica, el pago de gastos procesales, la sustentación de la apelación contra autos y sentencias, la conciliación prejudicial y la judicial después de fallo condenatorio.

De la misma forma se modifican aspectos procedimentales del régimen electoral colombiano, como el trámite de la demanda, la intervención de terceros, la acumulación de pretensiones y de procesos, los términos para fallar, las nulidades procesales, la aclaración, adición y apelación, no obstante su especificidad y el espacio de la presente publicación, impiden realizar un análisis serio del tema.

Finalmente se trajeron a colación otras normas que no hacen parte del capítulo relacionado con las reformas al C.C.A., pero con gran influjo en el desarrollo del proceso Contencioso Administrativo como la determinación de la cuantía cuando en el proceso se acumulan varias pretensiones.

DE LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LAS ACCIONES POPULARES Y DE CUMPLIMIENTO CONTRA ENTIDADES DEL ORDEN NACIONAL.

Texto original del Código Contencioso administrativo	Ley 1395 de 2010
<p>Art. 132. Competencia de los tribunales de los tribunales administrativos en primera instancia. <Subrogado por el artículo 40 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) <i>(Sin norma de competencia para acciones populares y de cumplimiento en primera instancia).</i></p>	<p>Art. 57. El artículo 132 del Código Contencioso Administrativo tendrá un numeral 14, cuyo texto será el siguiente: 14. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional.</p>
<p>Art. 134-B. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia Art. adicionado art. 42 Ley 446 de 1998. Los Jueces Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 10. De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas con fuerza material de ley o acto administrativo.</p>	<p>Artículo 58. El numeral 10 del artículo 134B del Código Contencioso Administrativo quedará así: Artículo 134B. <i>Competencia de los jueces administrativos en primera instancia.</i> Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: 10. De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades de carácter departamental, distrital o municipal.</p>

Desde la fecha de implementación de los Juzgados Administrativos (01 de Agosto de 2006; Acuerdo 3345 de 2006 C.S.J.) y hasta antes de la expedición de la Ley 1395 de 2010, todas las acciones

populares originadas en actos, acciones u omisiones de entidades públicas de todo orden (nacional, departamental o municipal) y de personas privadas que desempeñen funciones públicas, eran de conocimiento de los Jueces

Administrativos.

Lo anterior fue expresamente señalado por el artículo 16 de la Ley 472 de 1998 que señaló:

“De las Acciones Populares conocerán en primera instancia los jueces administrativos y los jueces civiles de circuito. En segunda instancia la competencia corresponderá a la sección primera del Tribunal Contencioso Administrativo o a la Sala Civil del Tribunal de Distrito Judicial al que pertenezca el Juez de primera instancia. Será competente el juez del lugar de ocurrencia de los hechos o el del domicilio del demandado a elección del actor popular. Cuando por los hechos sean varios los jueces competentes, conocerá a prevención el juez ante el cual se hubiere presentado la demanda”.

Antes de la implementación efectiva de los jueces administrativos, sus competencias, incluyendo el conocimiento de acciones populares y de cumplimiento eran asumidas por los Tribunales Administrativos, evento que fue previsto textualmente por la Ley 472 de 1998, cuando el párrafo del artículo en cita estableció que, hasta tanto entraran en funcionamiento los juzgados administrativos, el conocimiento de este tipo de acciones que fuesen de competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es decir aquellas originadas en actos, acciones u omisiones de las entidades públicas y

de personas privadas que desempeñen funciones públicas (Ley 472 de 1998, Art. 15), lo fueren en primera instancia por los Tribunales Contencioso-Administrativos y en segunda instancia por el Consejo de Estado.

Igual mención puede hacerse frente a las acciones de cumplimiento: “Art. 134B. Adicionado. Ley 446 de 1998. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia: Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos (...). 10. De las acciones dirigidas al cumplimiento de normas materia de ley o acto administrativo”. Las mismas también fueron objeto de conocimiento de los Tribunales Administrativo en primera instancia y del Consejo de Estado en segunda instancia, hasta la implementación de los juzgados administrativos, de conformidad con el párrafo transitorio del artículo 3 de la Ley 393 de 1997.

El propósito claro de la reforma, para el caso concreto, del artículo 57 de la Ley 1395 de 2010, no es otro, que el de lograr un reparto más equilibrado del conocimiento frente a este tipo de acciones entre juzgados y tribunales, más que pretender descongestionar la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. También se permite que el Consejo de Estado pueda unificar la jurisprudencia aplicable por su jurisdicción, ya no como órgano de revisión eventual, sino como segunda

instancia, lo que vuelve imperioso –y no meramente facultativo– su pronunciamiento.

Efectivamente la Ley 1285 de 2009 había manifestado:

“Art. 11 Apruebase un nuevo artículo de la Ley 270 de 1996, el artículo 36A, que formará parte del Capítulo Relativo a la organización de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, el cual tendrá el siguiente texto:

“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, a petición de parte o del Ministerio Público, el Consejo de Estado, a través de sus Secciones, 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.

(...)

Parágrafo 1 °. 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. En esos casos la ley regulará todos los aspectos relacionados con la procedencia y

trámite de la revisión eventual, tales como la determinación de los plazos dentro de los cuales las partes o el Ministerio Público podrán elevar sus respectivas solicitudes; la insistencia que pueda presentarse respecto de la negativa de la selección; los efectos que ha de generar la selección; la posibilidad de que la revisión eventual pueda concurrir con otros recursos ordinarios o extraordinarios.

Parágrafo 2°. La ley regulará todos los asuntos relacionados con la procedencia y trámite de los recursos, ordinarios o extraordinarios, que puedan interponerse contra las decisiones que en cada caso se adopten en los procesos que cursen ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

La Corte Constitucional en Sentencia C-713 de 2008 declara exequible el inciso primero del artículo 11 en cita, en el entendido de que es una competencia adicional y que en ningún caso impide interponer acción de tutela contra la sentencia objeto de revisión, o contra la decisión de no selección.

Se insiste en que el mecanismo de revisión eventual antes citado es una competencia potestativa y no imperiosa del Consejo de Estado, lo que en modo alguno garantiza en su integridad, la necesaria unicidad de criterios jurisprudenciales, que sí se logra con pronunciamientos obligatorios de segunda instancia.

3.2. APOORTE DE PRUEBAS EN LA DEMANDA Y SU CONTESTACIÓN.

La segunda reforma se advierte en la aportación de pruebas en forma obligatoria, bien con la demanda o con la contestación, pruebas que obren en poder del demandante o demandado, al momento de su presentación y en tal sentido se adicionan los artículos 139 y 145 del C. C. A.. La misma tiene el propósito de agilizar los procesos, reduciendo su duración efectiva ya en muchas oportunidades, los temas que se allegan a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa necesariamente suponen el estudio de la totalidad del expediente administrativo contentivo de las principales actuaciones, tanto del administrado, como de la administración (*v.g.* pensiones) (MATSON Carballo, 2010, pág. 133).

La norma cita la consecuencia frente al no aporte de los citados documentos, solo para el demandado: la omisión de este deber por parte del mismo se tendrá como indicio grave en su contra.

Ello denota la importancia del debate probatorio en el proceso contencioso administrativo, lo que se verifica, entre otras figuras, con la existencia de poderes oficiosos del juez administrativo en materia de investigación de que habla el art. 169 del C.C.A. (BETANCUR Jaramillo, 2009. pág. 384) o la flexibilidad para que las mismas se decreten, aun en auto de mejor proveer (GÜECHA Medina, 2008).

3.3. DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES INTERLOCUTORIAS EN ORGANISMOS COLEGIADOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La tercera reforma se da frente a la adopción de decisiones interlocutorias en organismos colegiados de lo contencioso, que ahora se toman por parte del Magistrado Ponente y no por la Sala de Decisión respectiva, como tradicionalmente venía sucediendo. Se dejan a salvo los numerales 1, 2 y 3 del artículo 181 del C.C.A (excepto en procesos de única instancia):

Texto original del Código Contencioso administrativo	Ley 1395 de 2010
<p>ART. 146. Intervención de terceros. <Subrogado por el artículo 48 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> En los procesos de simple nulidad cualquier persona podrá pedir que se lo tenga como parte coadyuvante o impugnadora, hasta el vencimiento del término de traslado para alegar en primera o en única instancia. En los procesos de nulidad y restablecimiento, el derecho a intervenir como parte coadyuvante o impugnadora se le reconocerá a quien en la oportunidad prevista en el inciso anterior demuestre interés directo en las resultas del proceso. En los procesos contractuales y de reparación directa, la intervención de litisconsortes y de terceros se regirá por los artículos 50 al 57, del Código de Procedimiento Civil. El Ministerio Público está facultado para solicitar la intervención de terceros eventualmente responsables. El auto que acepta la solicitud de intervención en primera instancia</p>	<p>Artículo 61. El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto será el siguiente: Artículo 146A. Las decisiones interlocutorias del proceso, en única, primera o segunda instancia, proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, serán adoptadas por el magistrado ponente. Sin embargo, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 del artículo 181 serán de Sala excepto en los procesos de única instancia</p>

Debe anotarse que el objeto de la norma es la prontitud del proceso contencioso en organismos colegiados, reduciendo la discusión de algunas decisiones interlocutorias en única, primera o segunda instancia proferidas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, en la medida en que las mismas podrán ser tomadas por magistrado ponente y no en sala

de decisión, dejándose a salvo la competencia de la resolución del recurso de apelación de los autos por los cuales se rechaza la demanda, el que resuelve sobre la suspensión provisional y el que pone fin al proceso (salvo cuando se trate de única instancia), que por su trascendencia se dejan para que sean discutidos en sala de decisión de la respectiva corporación.

3.4. DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.

La cuarta reforma establece:

Texto original del Código Contencioso administrativo	Ley 1395 de 2010
Art. 173. Sentencia. Notificación. Una vez dictada la sentencia conforme lo dispone el artículo 103 de este Código se notificará personalmente a las partes, o por medio de edicto, en la forma prevista en el artículo 323 del Código de Procedimiento Civil tres (3) días después de haberse proferido. Al Ministerio Público se hará siempre notificación personal. Una vez en firme la sentencia deberá comunicarse con copia íntegra de su texto, para su ejecución y cumplimiento.	Artículo 62. Adiciónese un nuevo inciso al artículo 173 del Código Contencioso Administrativo, cuyo texto será el siguiente: Ejecutoriada la sentencia de segunda instancia, para su cumplimiento, la Secretaría remitirá los oficios correspondientes

La exposición de motivos del proyecto de ley No. 255 de 2009-Cámara y No 197 de 2008-Senado denota la finalidad de la anterior reforma, eliminando un trámite que impedía la eficacia de la decisión de segunda instancia.

Efectivamente antes de la reforma, una vez emitida la decisión de segunda instancia, el proceso era remitido al inferior, quien emitía un auto de trámite obedecía y cumplía (auto de “obedézcase

y cúmplase”) la determinación del superior, que nuevamente se notificaba por estado (art. 321 C.P.C.), a efectos de que por secretaria de los Tribunales o Juzgados de primera instancia se elaborarán las comunicaciones de rigor, para que finalmente la entidad condenada diera cumplimiento a la sentencia.

Peor escenario se advertía cuando el fallo de segunda instancia era emitido por el Consejo de Estado, ya que una vez se devolvía el expediente al Tribunal de primera instancia, la providencia donde se obedece y cumple lo dispuesto por el superior, debía tomarse en sala de decisión, es decir, debía llevar las firmas de todos los magistrados.

3.5. DE LOS RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE SUPLICA EN TRAMITE.

La quinta reforma se relaciona con el conocimiento del recurso extraordinario de suplica.

Art. 194. Del recurso extraordinario de suplica. Artículo derogado por el artículo 2 de la Ley 954 de 2005.

Art. Transitorio. *Salas especiales transitorias de Decisión*. Adicionado por el artículo 3 de la Ley 954 de 2005. El nuevo texto es el siguiente:> Créanse en el Consejo de Estado Salas Especiales Transitorias de Decisión, encargadas de decidir los recursos extraordinarios de súplica que, a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, tengan proferido el respectivo auto admisorio. Estas Salas estarán conformadas por cuatro Magistrados de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, pertenecientes a cada una de las Secciones que integran dicha Sala, con excepción de la Sección que profirió la providencia impugnada. Su integración y funcionamiento se hará de conformidad con lo que al respecto establezca el Reglamento que para tal efecto expida el Consejo, y el fallo se adoptará dentro de los términos previstos en el mismo. En caso de presentarse empate en las Salas Especiales, se sorteará un Magistrado adicional entre los restantes Magistrados de la Sala Contencioso Administrativa con el fin de que lo dirima, excluyendo a aquellos integrantes de la Sección que produjo la providencia recurrida.

La vigencia de cada una de las Salas Especiales de Decisión culminarán una vez fallados todos los asuntos a ellas entregados en el respectivo reparto.

Artículo 63. El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo transitorio, cuyo texto será el siguiente:

Artículo Transitorio 194A. *Del recurso extraordinario de súplica*. Los procesos por recursos extraordinarios de súplica que están en trámite y pendientes de fallo en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, pasarán al conocimiento y decisión de las Salas Especiales Transitorias de Decisión.

En un intento por asumir funciones como verdadero Tribunal de Casación, el Consejo de Estado detentaba la competencia de unificar jurisprudencia mediante el recurso extraordinario de suplica, que era de conocimiento de la Sala Plena de lo contencioso administrativo de la mencionada corporación.

Mencionaba el artículo 194 original del C.C.A., modificado por el art. 57 de la Ley 446 de 1998: *“El recurso extraordinario de súplica, procede contra las sentencias ejecutoriadas dictadas por cualquiera de las Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado. Es causal del recurso extraordinario de súplica la violación directa de normas sustanciales, ya sea por aplicación indebida, falta de aplicación o interpretación errónea de las mismas. Los miembros de la Sección o Subsección falladora estarán excluidos de la decisión, pero podrán ser oídos si la Sala así lo determina. (...)”*.

Dichas razones fueron tenidas en cuenta por el legislador de 2005 al momento de expedir la Ley 954 en la que se deroga el art. 194 del C.C.A., pero dejando a salvo los recursos en trámite en los cuales se haya proferido auto admisorio, los que serían resueltos por Salas conformadas por cuatro Magistrados de la Sala Contencioso Administrativa del Consejo de Estado, pertenecientes a cada una de las Secciones que integran dicha Sala, con excepción de la Sección que profirió la providencia impugnada (PALACIO Hincapie, 2010, pág. 697).

Para la Corte Constitucional, la desaparición del recurso extraordinario de suplica, no implica que la labor de unificación del Consejo de Estado haya desaparecido, porque *“(...) dicha función deberá ser cumplida por cada una de las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el ejercicio de sus funciones propias, lo cual se justifica por su carácter especializado de conformidad con el reglamento de dicha corporación, y, por otra parte, que los motivos tenidos en cuenta por el legislador son constitucionalmente legítimos y se ciñen a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad”* (Sentencia C-180 de 2006).

En forma posterior, la Corte Constitucional consideró que el Consejo de Estado no era tribunal de casación, ya que dicha función es de consagración constitucional exclusiva para la jurisdicción ordinaria:

“De esta manera, la función asignada a un juez para actuar como “Tribunal de Casación”, implica un análisis técnico-jurídico sobre la validez de una sentencia judicial. Esa función fue prevista por el Constituyente de manera expresa y exclusiva para la Corte Suprema de Justicia, en el marco de la jurisdicción ordinaria (art. 235-1 CP), pero no para otras autoridades judiciales como el Consejo de Estado. Por lo anterior, la casación no puede equipararse materialmente con las atribuciones que otorga la Constitución al Consejo

de Estado, pues a éste corresponde desempeñar sus funciones como “Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo”, lo cual significa que actúa en calidad de órgano de última instancia en esa jurisdicción”. (Sentencia C-713/08).

La ley 1395 de 2010 dispuso, con mayor amplitud, que la totalidad de recursos extraordinarios de súplica que están en trámite y pendientes de fallo en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, pasaran a conocimiento de dichas Salas.

En la exposición de motivos del proyecto

de ley No. 255 de 2009 Cámara No. 197 de 2008 Senado se determina la finalidad de la modificación: *“Con este artículo se crea un artículo transitorio nuevo 194 A, en el cual se dispone que los procesos por recursos extraordinarios de súplica que están en trámite y pendientes de fallo en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, pasen al conocimiento y decisión de las salas especiales transitorias de decisión previstas en la Ley 954 de 2005, puesto que dicha norma estableció que los procesos que tuvieran auto admisorio, continuarían en el Consejo de Estado, dificultando la culminación de la labor exitosa de dichas salas”.*

3.6. INSTANCIA COMPETENTE PARA TRAMITAR EL INCIDENTE DE REGULACIÓN DE HONORARIOS.

La sexta reforma se relaciona con la instancia competente para tramitar el incidente de regulación de honorarios:

Texto original del Código Contencioso administrativo	Ley 1395 de 2010
<p>Art. 210. Traslados para alegar. <Subrogado por el artículo 59 de la Ley 446 de 1998. El nuevo texto es el siguiente:> Practicadas las pruebas o vencido el término probatorio, se ordenará correr traslado común a las partes por el término común de diez (10) días, para que aleguen de conclusión. El Agente del Ministerio Público antes del vencimiento del término para alegar de conclusión podrá solicitar traslado especial, el que se concederá sin necesidad de auto que así lo disponga, por el término improrrogable de diez (10) días, contados a partir de la entrega del expediente, la que se efectuará una vez concluido el traslado común. La misma regla se observará en los procesos ejecutivos por jurisdicción coactiva.</p>	<p>Artículo 64. Adiciónese un nuevo artículo al Código Contencioso Administrativo, cuyo texto será el siguiente. Artículo Nuevo 210A. En segunda instancia no se tramitará incidente de regulación de honorarios. Resuelta la apelación, el proceso se remitirá al juez de primera instancia para que lo tramite y decida. En primera y en única instancia el incidente de regulación de honorarios no suspende el proceso y se resuelve como un asunto accesorio.</p>

El incidente de regulación de honorarios deviene de la revocación de poder del apoderado principal o sustituto (art. 69 C.P.C.), para que mediante providencia judicial se impongan los mismos al abogado a quien le fue revocado el mandato, en la medida en que el

respectivo incidente se proponga dentro de los 30 días siguientes a la notificación del auto que admite la revocación.

Como verdadero incidente, su trámite no suspende el curso del proceso, por lo que no se hacía necesaria la referencia final de la norma modificada.

3.7. DEL TÉRMINO PERENTORIO PARA CANCELAR LAS EXPENSAS DE LA DEMANDA Y LA SANCIÓN POR SU INCUMPLIMIENTO.

La séptima reforma es de enorme trascendencia, en la medida en que impone la carga de cancelar las expensas que se impongan en la admisión de la demanda (*v.g.* gastos de notificación), dentro del perentorio término del mes siguiente a la ejecutoria del auto admisorio de la demanda, so pena de entenderse que el demandante ha desistido de la demanda, procediéndose en forma inmediata al archivo del expediente.

Texto original del Código Contencioso administrativo	Ley 1395 de 2010
<p>Art. 207. Auto admisorio de la demanda. <Subrogado por el artículo 46 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Recibida la demanda y efectuado el reparto, si aquella reúne los requisitos legales, el Ponente debe admitirla y además disponer lo siguiente:</p> <p>4. Que el demandante deposite, en el término que al efecto se le señale, la suma que prudencialmente se considere necesaria para pagar los gastos ordinarios del proceso, cuando hubiere lugar a ellos. El remanente, si existiere, se devolverá al interesado, cuando el proceso finalice.</p>	<p>Artículo 65. El numeral 4 del artículo 207 del Código Contencioso Administrativo quedará así:</p> <p>4. Que el demandante deposite, en el término que al efecto se le señale, la suma que prudencialmente se considere necesaria para pagar los gastos ordinarios del proceso, cuando hubiere lugar a ellos. El remanente, si existiere, se devolverá al interesado, cuando el proceso finalice.</p> <p>Si dentro del mes siguiente al vencimiento del plazo previsto en el inciso anterior no se acredita el pago de los gastos procesales, se entenderá que el demandante ha desistido de la demanda y se procederá en forma inmediata al archivo del expediente.</p>

El término antes descrito es distinto al de perención de la acción (que a diferencia del C.P.C., aun subsiste en el C.C.A.), ya que esa última, como forma de terminación anormal y anticipada del proceso, constituye una sanción al incumplimiento de los deberes de vigilancia e impulso de las etapas normales del proceso por parte del demandante (salvo que este sea la Nación, una entidad territorial o descentralizada), cuando el proceso permanece inactivo en la secretaria del respectivo despacho por un término de seis meses.

Para el proceso contencioso administrativo (art. 148 C.C.A.) la perención está prevista como sanción a consecuencia de la inactividad del actor que se traduce en la terminación del proceso, a fin de evitar un trámite indefinido en el tiempo.

La perención contenciosa administrativa no puede ser el resultado de la suspensión del proceso, pero sí lo es frente a la falta de impulso por la parte demandante cuando este le corresponda, en la medida en que el proceso permanezca en la secretaria del respectivo despacho judicial, en primera o única instancia, por seis meses, término que se cuenta desde la notificación del último auto, desde la fecha de la práctica de la última diligencia, o desde la notificación de la demanda al Ministerio Público.

La determinación de la consecuencia negativa relacionada con el no pago oportuno de los gastos del proceso, es una sanción posterior al requisito al análisis propio de la admisión, ya que es precisamente en este auto donde se determina el costo a cancelar por al demandante a título de gastos del proceso (GALINDO Vacha, 2008. pág. 482), que normalmente sólo corresponderá al valor de la notificación al demandado.

3.8. SENTENCIA EN AUDIENCIA EN ASUNTOS QUE NO REQUIERAN LA PRÁCTICA DE PRUEBAS.

La octava reforma plantea la posibilidad de que el Juez Administrativo dicte su fallo en audiencia, lo que evidencia un acercamiento, cada vez más próximo, al sistema mixto que plantea el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de los Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).

Texto original del Código Contencioso administrativo	Ley 1395 de 2010
<p>Art. 211. Registro del proyecto. <Subrogado por el artículo 50 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Vencido el término de traslado al Fiscal, se enviará el expediente al Ponente para que elabore proyecto de sentencia. Este se deberá registrar dentro de los cuarenta (40) días siguientes. La Sala, Sección o Subsección tendrá veinte (20) días para fallar.</p>	<p>Artículo 66. El Código Contencioso Administrativo tendrá un nuevo artículo, cuyo texto es el siguiente: Artículo 211A. <i>Reglas especiales para el procedimiento ordinario.</i> Una vez vencido el término de fijación en lista y en los procesos que no se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a las partes a una audiencia para que se pronuncien sobre aquellos aspectos de hecho o de derecho que él considera indispensables para decidir. En esta audiencia podrá dictarse sentencia.</p>

En materia contenciosa administrativa, existen ciertas temáticas donde, o bien las partes demandante o demandada aportan la totalidad de las pruebas requeridas para fallar en la etapa inicial del proceso (demanda y contestación), o en otros eventos, el asunto es de simple discusión jurídica y escasa valoración probatoria.

Es por ello que la ritualidad de dichos asuntos se altera sustancialmente, ya que permite que exista cierto grado de descongestión en procesos donde se

debaten problemas jurídicos que tienen reiterados pronunciamientos en un solo sentido por parte de los órganos de cierre de lo Contencioso Administrativo o donde el debate probatorio no es particularmente abrupto.

Ahora bien, el que la norma en cuestión tenga operancia en “*los procesos que no se requiera la práctica de pruebas*”, realmente no refleja la realidad propia de la actividad judicial, porque el Juez siempre falla fundado en pruebas, solo que para este caso concreto, las mismas

ya existen el interior del expediente por ser aportadas por las partes junto con la demanda y la contestación.

Lo anterior es un verdadero imperativo que existe desde los primeros Códigos de

Procedimiento y que ratifica el artículo 174 del C.P.C., cuando manifiesta que toda decisión judicial debe fundarse en las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso.

3.9 APELACIÓN Y SUSTENTACIÓN DE AUTOS Y SENTENCIAS.

La novena reforma data del trámite propio de la apelación de sentencias:

Texto original del Código Contencioso administrativo	Ley 1395 de 2010
<p>Artículo 212. <i>Apelación de sentencias.</i> <Subrogado por el artículo 51 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> En el Consejo de Estado el recurso de apelación de las sentencias proferidas en primera instancia tendrá el siguiente procedimiento: Recibido el expediente y efectuado el reparto, se dará traslado al recurrente por el término de tres (3) días para que sustente el recurso, si aún no lo hubiere hecho. Si el recurso no se sustenta oportunamente, se lo declarará desierto y ejecutoriada la sentencia objeto del mismo. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, será admitido mediante auto que se notificará personalmente al Ministerio Público y por estado a las otras partes. Las partes, dentro del término de ejecutoria del auto que admita el recurso, podrán pedir pruebas, que sólo se decretarán en los casos previstos en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo. Para practicarlas se fijará un término hasta de diez (10) días. Ejecutoriada el auto admisorio del recurso o vencido el término probatorio, se ordenará correr traslado a las partes, por el término común de diez (10) días, para alegar de conclusión y se dispondrá que, vencido éste, se dé traslado del expediente al Ministerio Público por diez (10) días, para que emita su concepto. Vencido este término se enviará el expediente al ponente para que elabore el proyecto de sentencia. Este se debe registrar dentro del término de treinta (30) días y la Sala o Sección tendrá quince (15) días para fallar. Se ordenará devolver el expediente al Tribunal de origen para obediencia y cumplimiento.</p>	<p>Artículo 67. El artículo 212 del Código Contencioso Administrativo quedará así: Artículo 212. <i>Apelación de sentencias.</i> El recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia se interpondrá y sustentará ante el <i>a quo</i>. Una vez sustentado el recurso, se enviará al superior para su admisión. Si el recurso no es sustentado oportunamente, se declarará desierto por el inferior. El término para interponer y sustentar la apelación será de 10 días, contados a partir de la notificación de la sentencia. Recibido el expediente por el superior y efectuado el reparto, el recurso, si reúne los requisitos legales, será admitido mediante auto que se notificará personalmente al Ministerio Público y por estado a las otras partes. Las partes, dentro del término de ejecutoria del auto que admita el recurso, podrán pedir pruebas, que solo se decretarán en los casos previstos en el artículo 214 del Código Contencioso Administrativo. Para practicarlas se fijará un término hasta de diez (10) días. Ejecutoriada el auto admisorio del recurso o vencido el término probatorio, se ordenará correr traslado a las partes por el término común de diez (10) días para alegar de conclusión y se dispondrá que vencido este, se dé traslado del expediente al Ministerio Público, para que emita su concepto. Vencido este término se enviará el expediente al ponente para que elabore el proyecto de sentencia. Este se debe registrar dentro del término de treinta (30) días y la Sala o Sección tendrá quince (15) días para fallar. Se ordenará devolver el expediente al tribunal de origen para obediencia y cumplimiento.</p>

Texto original del Código Contencioso administrativo	Ley 1395 de 2010
<p>Artículo 213. <i>Apelación de autos.</i> <Subrogado por el artículo 52 del Decreto Extraordinario 2304 de 1989. El nuevo texto es el siguiente:> Con excepción del auto de suspensión provisional, cuyo recurso de apelación se resuelve de plano, el procedimiento para decidir el que se interponga contra los demás que sean objeto del mismo, será el siguiente: Se dará traslado al recurrente, por tres (3) días para que sustente el recurso, si aún no lo hubiera hecho.</p> <p>Si el recurrente no sustenta oportunamente el recurso se declarará desierto y ejecutoriado el auto objeto de la apelación.</p> <p>Si el recurso fue sustentado y reúne los demás requisitos legales, debe ser admitido mediante auto que ordene poner el memorial que lo fundamente a disposición de la parte contraria, durante tres (3) días, en la Secretaría.</p> <p>Si ambas partes apelaren, los términos serán comunes.</p> <p>Vencido el término de traslado a las partes, se debe remitir al ponente para que elabore proyecto</p>	<p>Artículo 68. El artículo 213 del Código Contencioso Administrativo quedará así:</p> <p>Artículo 213. <i>Apelación de autos.</i> Con excepción del auto de suspensión provisional, cuyo recurso de apelación se resuelve de plano, el procedimiento para decidir el que se interponga contra los demás que sean objeto del mismo, será el siguiente:</p> <p>El recurso se interpondrá y sustentará ante el <i>a quo</i> dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del auto recurrido. Una vez sustentado el recurso, se enviará al superior para su admisión. Si el recurso no es sustentado oportunamente, se declarará desierto por el inferior y ejecutoriado el auto objeto de la apelación.</p> <p>Si el recurso reúne los requisitos legales, será admitido por el superior mediante auto que ordene poner el memorial que lo fundamente a disposición de la parte contraria, durante tres (3) días, en la Secretaría.</p> <p>Si ambas partes apelaren, los términos serán comunes.</p>

El nuevo texto plantea la simplificación de los trámites propios de la apelación de autos y sentencias, recurso que con la modificación, imperiosamente requiere ser sustentado frente al *a-quo*.

Conciente el legislador, de que la sustentación del recurso de apelación en sede de primera instancia implica un sólido ejercicio argumentativo,

amplió el término para su interposición, que ahora es de 5 días para autos y 10 para sentencias, contados a partir de la notificación de la providencia a impugnar. Lo anterior no implica que la interposición del recurso y su consecuente sustentación deban presentarse en un solo documento, no obstante si es imperioso el que haga en el término fijado por la Ley.

Al interior de la exposición de motivos de la Ley 1395 de 2010 se revela uno de los aspectos que se pretende combatir con esta reforma: “De esta manera se evita

el traslado innecesario de expedientes al ad quem, cuando la parte que interpuso el recurso no lo sustenta en el término legal”.

3.10. CONCILIACIÓN POSTERIOR AL FALLO CONDENATORIO DE PRIMERA INSTANCIA, CUANDO ÉSTE ES APELADO.

La décima reforma no modifica el C.C.A., pero si la Ley 640 de 2001 en materia de conciliación al interior del proceso contencioso administrativo. El mismo denota un procedimiento imperioso: la conciliación obligatoria a la que debe citarse, cuando el fallo de primera instancia es de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación:

Texto original del Código Contencioso administrativo	Ley 1395 de 2010
<p>Art. 43. Oportunidad para la audiencia de conciliación judicial. Las partes, de común acuerdo, podrán solicitar que se realice audiencia de conciliación en cualquier etapa de los procesos. Con todo, el juez, de oficio, podrá citar a audiencia.</p> <p>En la audiencia el juez instará a las partes para que concilien sus diferencias; si no lo hicieren, deberá proponer la fórmula que estime justa sin que ello signifique prejuzgamiento. El incumplimiento de este deber constituirá falta sancionable de conformidad con el régimen disciplinario. Si las partes llegan a un acuerdo el juez lo aprobará, si lo encuentra conforme a la ley, mediante su suscripción en el acta de conciliación.</p> <p>Si la conciliación recae sobre la totalidad del litigio, el juez dictará un auto declarando terminado el proceso, en caso contrario, el proceso continuará respecto de lo no conciliado.</p>	<p>Artículo 70. Adiciónese un cuarto inciso al artículo 43 de la Ley 640 de 2001, cuyo texto será el siguiente: En materia de lo contencioso administrativo, cuando el fallo de primera instancia sea de carácter condenatorio y contra el mismo se interponga el recurso de apelación, el juez o magistrado deberá citar a audiencia de conciliación, que deberá celebrarse antes de resolver sobre la concesión del recurso. La asistencia a esta audiencia será obligatoria.</p> <p>Parágrafo. Si el apelante no asiste a la audiencia, se declarará desierto el recurso.</p>

En la exposición de motivos del proyecto de ley No. 255 de 2009 Cámara y No. 197 de 2008 Senado, que a la postre determinó la vigencia de la Ley 1395 de 2010, frente al tema en concreto, manifestó: “*Para garantizar la mayor economía procesal, el cumplimiento oportuno de las obligaciones generadas por el proceso, y la racionalización de la segunda instancia, se adiciona el artículo 43 de la Ley 640 de 2001 con un inciso en el cual se dispone la obligación de la conciliación judicial en materia contencioso administrativa, cuando en el fallo de primera instancia se condene al Estado*”.

En determinadas circunstancias y a pesar de la interposición del recurso de apelación, la entidad demandada estará en mejor ánimo de intentar proponer fórmulas de pago de la condena de primera instancia (*v.g.* amplitud de plazos o reducción de derechos renunciables), una vez impuesta esta.

Ahora que, si bien, la ley propugna por la economía procesal como principio, ello no implica desconocimiento de los requisitos que determinan la aprobación o improbación del acuerdo conciliatorio, por lo que una vez celebrada con éxito la audiencia, el operador de primera instancia deberá analizar: (i) que el acuerdo no sea violatorio de la ley, es decir que no se desconozcan derechos irrenunciables del demandante, (ii) que no resulte lesivo para el patrimonio público ante una alta probabilidad de fallo confirmatorio de segunda instancia

y (iii) que la conciliación se haya suscrito con el representante legal de la entidad convocada o, en su defecto, por conducto de apoderado con facultad expresa para conciliar, previo concepto de comité de conciliación de la entidad condenada, que es obligatorio en la audiencia, según lo expone el art. 22 del Decreto 1716 de 2009.

3.11. FALLOS ORALES Y ESTRUCTURA DE LA SENTENCIA.

Existen otras reformas que atañen al proceso contencioso administrativo, que no planean un cambio frente a otros artículos del Decreto 01 de 1984, sino que son una verdadera novedad en el mundo del proceso contencioso, que, como se mencionó previamente, pregona por la aplicación de una justicia administrativa mixta (por audiencias y escrita).

En concordancia con el sistema de audiencias que plantea la Ley 1437 de 2011 (inicial, de pruebas y de alegaciones y juzgamiento), la Ley 1395 de 2010 pretende abonar en camino, estableciendo en su artículo 72:

“Sentencia oral. En los procesos contencioso administrativos de única o de segunda instancia que se encuentren congestionados en la etapa de fallo, en los términos que defina al Consejo Superior del Judicatura, podrán fallarse oralmente, en audiencia pública a la cual asistirán las partes pero no intervendrán, para lo cual los jueces, las salas de

magistrados de tribunal o del Consejo de Estado sesionarán dictando el fallo respectivo, debidamente motivado y justificando su decisión de la misma manera que las sentencias escritas. Para estos efectos, la motivación será oral, por parte del juez o magistrado ponente, pero la parte resolutive de la decisión se dejará constando por escrito, en una providencia, que surtirá los mismos efectos de cualquier otra sentencia”.

No sobra advertir que en materia contenciosa administrativa, la implementación de un sistema por audiencias no supone *per se*, la descongestión de la misma, ya que este propósito, que es el de toda la Jurisdicción Administrativa, solo puede llegar a feliz término si por parte del Consejo Superior de la Judicatura se implementa la infraestructura necesaria que requiere el sistema que se plantea, que a su vez depende de las partidas que gire el ejecutivo nacional.

En el marco del proceso civil, ROJAS Gómez (2010) afirma: *“Si bien el legislador de 2010 se mostró decidido a abandonar el proceso civil escrito y en su lugar implantar un proceso oral, tuvo el cuidado de no provocar la improvisación que dejo tan amarga experiencia con el paso al sistema penal acusatorio”.*

Ahora bien, el propósito del legislador es loable (LOPEZ Blanco, 2010) en la medida en que pretende que los procesos que ingresen a fallo después de la etapa de alegatos, no queden por términos

indefinidos para ser resueltos, hecho que no deja de ser alarmante en órganos como el mismo Consejo de Estado, según se establece en la exposición de motivos del citado artículo: *““Espera” que se alarga, aproximadamente, de 2 años en la Sección Primera del Consejo de Estado, de 9 años en la Sección Tercera y de 3 años en la Sección Cuarta; en los tribunales administrativos varía, pero supera varios años; y en los juzgados administrativos es menor, pero cada vez se incrementa”.*

El trámite frente al fallo es novedoso en la medida en que la parte motiva de la sentencia se expone por el Juez o Magistrado en forma oral, en tanto la parte resolutive será escrita, para que sirva de título ejecutivo. La justificación de la decisión no varía, así sea distinta la forma de exposición, porque siempre será deber del operador judicial el exponer los argumentos y subargumentos fundados en los cuales expone su decisión (BETANCUR Jaramillo, 2009. pág. 132)

No obstante será siempre aconsejable que la parte motiva del fallo conste en grabación magnetofónica o en medio electrónico, sin que tenga que acudir al sistema de autorización de audiencias y diligencias que pregonan el art. 109 del C.P.C.

En materia de la conciliación como requisito de procedibilidad para acceder a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, el artículo 52 de

la Ley 1395 de 2010, modifica el artículo 35 de la Ley 640 de 2001, para nuestro caso concreto, en razón a los asuntos contencioso administrativos que se adelantan exclusivamente en la Procuraduría General de Nación, facultando al respectivo Procurador Judicial para que verifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el reglamento (GARCIA Rodríguez, 2008) y en caso de que los mismos no se den, por auto indique al solicitante los defectos *“que debe subsanar, para lo cual concederá un término de cinco (5) días, contados a partir del día siguiente a la notificación del auto, advirtiéndole que vencido este término, sin que se hayan subsanado, se entenderá que desiste de la solicitud y se tendrá por no presentada. (...) Contra el auto que ordena subsanar la solicitud de conciliación sólo procede el recurso de reposición”*.

3.12. DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA POR LA CUANTÍA.

El C.C.A. establece normas específicas para la determinación de la competencia por el factor cuantía solo para asuntos tributarios y laborales. En los demás procesos remite en su aplicación al C.P.C.

Efectivamente en inciso primero del art. 134-E (artículo adicionado por el artículo 43 de la Ley 446 de 1998) del citado estatuto establece: *“Para efectos de competencia, cuando sea del caso, la cuantía se determinará por el valor*

de la multa impuesta o de los perjuicios causados, según la estimación razonada hecha por el actor en la demanda. Sin embargo, en asuntos de carácter tributario, la cuantía se establecerá por el valor de la suma discutida por concepto de impuestos, tasas, contribuciones y sanciones. Para los efectos aquí contemplados, se aplicarán las reglas de los numerales 1 y 2 del artículo 20 del Código de Procedimiento Civil”.

En asuntos laborales, la citada norma establece que la cuantía se determinará por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multa o perjuicios reclamados, excepto cuando se reclame el pago de prestaciones periódicas de término indefinido, como pensiones, *“en cuyo caso se determinará por el valor de lo que se pretenda por tal concepto desde cuando se causaron y hasta la presentación de la demanda, sin pasar de tres (3) años”*.

En tal sentido, en asuntos que no sean de índole laboral o tributario, para la determinación de la competencia por cuantía es necesario acudir por remisión al art. 20 del C.P.C. que antes de su modificación por la Ley de descongestión, señalaba: *“La cuantía se determinará así: 1. Por el valor de las pretensiones al tiempo de la demanda, sin tomar en cuenta los frutos, intereses, multas o perjuicios reclamados como accesorios, que se causen con posterioridad a la presentación de aquélla. 2. Por el valor de la pretensión*

mayor, cuando en la demanda se acumulen varias pretensiones. (...)”.

La alusión al valor de la pretensión mayor, cuando en la demanda se acumulaban varias pretensiones (LOPEZ Blanco, 2007. pág. 199), con anterioridad a la expedición de la Ley 1395 de 2010, era el factor determinante a efectos de establecer la competencia por cuantía.

Con la expedición de la Ley 1395 de 2010, el panorama cambia drásticamente ya que el artículo 3 de la ley de descongestión modifica el numeral 2 del artículo 20 del C.P.C., en el sentido de considerar la cuantía, cuando en la demanda se acumulan varias pretensiones, como la sumatoria de todas ellas al momento de presentar la demanda.

La modificación anterior cambia sustancialmente las competencias en materia contencioso administrativo, ya que al determinarse la misma, fundada en la cuantía que a la vez se obtiene de sumar todas las pretensiones de la demanda, aún las de varios demandados (si es el caso), implicará que un mayor número de procesos sean conocidos por los Tribunales Administrativos, al superarse los límites de que hablan los artículos 132 y 134 B del C.C.A.: (i) 100 salarios mínimos en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral que no provengan de contrato de trabajo, en los que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad;

(ii) 300 salarios mínimos en procesos de nulidad y restablecimiento del derecho tributarios y en los que se controviertan actos administrativos de cualquier autoridad; (iii) 500 salarios mínimos en procesos de reparación directa, acción de repetición y contractuales, y (iv) 1.500 salarios mínimos en procesos ejecutivos derivados de condenas impuestas por la J.C.A.

En reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado ha reafirmado la anterior interpretación:

“En efecto, el artículo 3º de la ley 1395, modificó sustancialmente la forma de establecer la cuantía en los procesos en los que se acumulan varias pretensiones; por lo tanto, a partir de la entrada en vigencia de ese cuerpo normativo la cuantía de los procesos contencioso administrativos que conlleven la acumulación de pretensiones, inclusive si son objetivas (naturaleza o cuantía) o subjetivas (pluralidad de demandantes), se determinará a partir de la sumatoria total de las mismas, sin restringir su aplicación a la acumulación subjetiva u objetiva, toda vez que donde el legislador no distinguió no le es viable al intérprete hacerlo. Por lo tanto, la forma de establecer la cuantía de un proceso contencioso administrativo, en virtud de la remisión que efectúa el artículo 267 del C.C.A. a los preceptos del C.P.C., frente a las materias no reguladas expresamente, será a través de la sumatoria de todas las pretensiones formuladas, adición que se realiza tanto por el factor objetivo

(clase o naturaleza de la pretensión como subjetivo (número de sujetos demandantes)". (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Auto interlocutorio del 7 de diciembre de 2.010, Expediente No: 080012331000200900019 02.

4. CONCLUSIONES.

Ciertas figuras que crea la ley 1395 de 2010, no tiene la entidad suficiente para lograr el objetivo de desjudicialización del conflicto contencioso administrativo, ya que en realidad sólo se redistribuyen competencias, sin atacarse las causas generadoras del conflicto contencioso administrativo (*v.g.* competencia para conocer acciones populares y de cumplimiento contra entidades del orden nacional).

El éxito de la implementación de reformas que determinen un manejo activo de audiencias en el proceso Contencioso Administrativo (*v.g.* sentencia oral), dependerá en buena medida en la ampliación significativa de la participación porcentual del sector justicia en el presupuesto general de la nación, que contrario al interés del legislador, ha disminuido del 1,98% en el presupuesto de 1994, al 1,3% en 2004 y en el proyecto de presupuesto del año 2006, 1,03%. (Consejo Superior de la Judicatura, 2005).

Figuras como la sanción por no pago oportuno de los gastos del proceso o la

sustentación obligatoria del recurso de apelación contra autos y sentencias en el mismo escrito en el que se interpone, supone un compromiso mayor en los usuarios del servicio de justicia contencioso administrativa, ya que su no cumplimiento determinará que para el primer caso, se entienda que se ha desistido de la demanda, y para el segundo, la declaratoria de desierto del recurso.

De la misma forma se observa una mayor rigurosidad frente al aporte de documentos que se adjuntan a la demanda y a su contestación, especialmente en el caso del demandado, en la medida en que la omisión a este deber hará que dicha conducta se tenga como indicio grave en su contra.

Siguiendo la dinámica que se genera desde la expedición de la Ley 640 de 2001, existe un evidente fortalecimiento de la conciliación extrajudicial en materia contencioso administrativo, en la medida en que se dan mayores herramientas a los procuradores judiciales ante quienes se surtan, para que se corrijan errores que no impidan la viabilidad de llegar a un acuerdo; aunado a lo anterior, se impone a las partes la obligación de asistir a audiencia de conciliación posterior al fallo condenatorio de primera instancia, cuando frente al mismo se interpuso recurso de apelación.

En materia contenciosa administrativa, la implementación de un sistema por

audiencias (Ley 1437 de 2011) no supone *per se*, la descongestión de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, ya que este propósito, solo puede llegar a feliz término si por parte del Consejo Superior de la Judicatura se implementa la infraestructura necesaria que requiere el sistema que se plantea, que a su vez depende de las partidas que gire para tal efecto el ejecutivo nacional.

5. BIBLIOGRAFÍA.

ARIZA DE ZAPATA, Beatriz. *“El juez, director del proceso en la jurisdicción contencioso administrativa. Mejores prácticas para una pronta y cumplida justicia”*. Revista Estudios Socio-Jurídicos., Bogotá. Universidad del Rosario. enero-junio de 2006.

BETANCUR Jaramillo, Carlos. *“Derecho Procesal Administrativo”*. Bogotá. Ed: Señal Editorial. 2009.

Consejo Superior de la Judicatura. *“Nuevas políticas administrativas frente a la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*. Centro De Documentación Judicial, CENDOJ. Rama Judicial, 2005.

Consejo Superior de la Judicatura. *“Estado de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”*. Centro De Documentación Judicial, CENDOJ. Rama Judicial. 2010.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo,

Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO; Auto interlocutorio del 7 de diciembre de 2.010, Expediente No: 080012331000200900019 02.

GALINDO Vácha, Juan Carlos. *“Derecho Procesal Administrativo”*. Tomo II. Bogotá. Ed: Universidad Javeriana. 2008.

GARCIA Rodríguez, Franklin Segundo. *“La Conciliación Administrativa”*. Bogota. Ed: Gustavo Ibáñez. 2008.

GÜECHA, Medina, Ciro Nolberto. *Derecho Procesal Administrativo*. Primera parte. Ed. Ibañez. Bogotá, Colombia.

GUECHA Medina, Ciro Norberto. *“Derecho Procesal Administrativo”*. Bogotá. Ed: Ibáñez-Universidad Santo Tomas Tunja. 2008.

LOPEZ Blanco, Hernán Fabio. *“Ley 1395 de 2010: Reformas al Código de Procedimiento Civil”*. Bogotá. Ed: Dupre Editortes. 2010.

MATSON Carballo, Arturo Eduardo. *“Comentarios a las medidas de descongestión en materia contenciosa administrativa”*. Cartagena. Ed: Universidad Libre seccional Cartagena. 2010.

PALACIO Hincapie, Juan Angel. *“Derecho Procesal Administrativo”*. Bogota. Ed: Librería Jurídica Sanchez. 2010.

RESTREPO Medina, Manuel Alberto. *“Dimensión y causalidad de la congestión de la jurisdicción contencioso”*



La Ley 1395 de 2010 y el proceso contencioso administrativo:
¿Un paso firme hacia la descongestión judicial?

Administrativa". Revista Dialogos de saberes. No 29. Universidad del Rosario. Bogotá. Julio-Diciembre de 2008.

ROJAS Gómez, Miguel Enrique. "*Apuntes sobre la Ley de Descongestión*". Bogota. Ed: Doctrina y Ley. 2010.

SANTOFIMIO Gamboa, Jaime Orlando.

"Tratado de derecho administrativo. Contencioso Administrativo". Tomo III. Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2004.

Universidad Externado de Colombia. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Procesal. Boletín Virtual de Derecho Procesal. No. 31, julio de 2010.

