



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIX - N° 963

Bogotá, D. C., miércoles, 24 de noviembre de 2010

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISIÓN

COMISIÓN PRIMERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

AUDIENCIA PÚBLICA DE 2010

(septiembre 3)

Tunja Boyacá

**TEMA: PROYECTO DE LEY NÚMERO
315 DE 2010 CÁMARA, 198 DE 2009
SENADO**

por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Ponentes: Los honorables Representantes *Humphrey Roa Sarmiento, Bérrer Zambrano Erazo, Óscar Fernando Bravo Realpe, Jorge Eliécer Gómez Villamizar, Rosmery Martínez Rosales, Rubén Darío Rodríguez Góngora* y otros.

El Presidente,

Bérrer Zambrano Erazo.

El Vicepresidente,

Óscar Fernando Bravo Realpe.

El Secretario,

Emiliano Rivera Bravo.

La Subsecretaria,

Amparo Yaneth Calderón Perdomo.

Secretario:

Nos encontramos en virtud del artículo 230 de la Ley 5ª reglamento del Congreso, en una audiencia pública cuyo tema es el Proyecto de ley número 315 de 2010 Cámara, 198 de 2009 Senado, *por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*, igualmente informo que el honorable Representante Bérrer Zambrano Erazo, Presidente de la Comisión Primera de la Cámara se encuentra

presente, que la citación fue solicitada a esta audiencia pública por el honorable Representante Humphrey Roa Sarmiento, por los honorables Representantes Óscar Fernando Bravo Realpe, Jorge Eliécer Gómez, Rosmery Martínez Rosales, Rubén Darío Rodríguez Góngora, entre otros; que contamos hoy con la presencia de los honorables Representantes Adriana Franco Castaño, Miguel Gómez Martínez, Carlos Edward Osorio Aguiar, Humphrey Roa Sarmiento, Orlando Velandia Sepúlveda, y el señor Presidente Bérrer Zambrano Erazo.

Se invitó a esta audiencia pública a los Decanos de las Facultades de Derecho, a los honorables Magistrados de los Tribunales de Boyacá, que se encuentran también presentes los Honorables Magistrados del Consejo de Estado; señor Presidente puede usted dar inicio formal a esta audiencia pública.

Presidente:

Muy buenos días a todos los asistentes, saludamos muy cordialmente y agradecemos la presencia en esta audiencia pública que ha sido aprobada en la Comisión Primera; y es nuestra obligación darle cumplimiento, la presencia de la señora Magistrada del Consejo de Estado, doctora Luz Estrella Correa, señor Magistrado Augusto Hernández, el señor Viceministro de Justicia, doctor Pablo Felipe Robledo, la doctora Claudia Cifuentes, Presidenta del Tribunal Contencioso Administrativo, al doctor Francisco Antonio Leguit Magistrado del Tribunal Administrativo de Boyacá, al doctor Martín Bermúdez Muñoz, y al Instituto Colombiano de Derecho Procesal, de igual manera saludamos a nuestros amigos colegas Representantes a la Cámara, a la doctora Adriana Franco, el doctor Miguel Gómez, al doctor Rafael Romero Piñeros,

doctor Orlando Velandia Sepúlveda, doctor Carlos Edward Osorio, el doctor Pablo Sierra, al Representante Germán Navas, saludamos la presencia del señor Decano de Derecho de la Universidad Santo Tomás, doctor Ciro Wechad, doctor Danilo Ortiz Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Juan de Castellanos, la doctora Mary Luz Báez decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Boyacá, el doctor Luis Hernando Duarte Procurador Delegado ante el Tribunal Contencioso Administrativo; doctor Elkin Alonso Rodríguez Juez Primero Administrativo; doctor Javier Pereira Juez Catorce Administrativo; doctor Luis Herrera Juez Segundo; la doctora Patricia Salamanca, doctor César López, Diputado de la Asamblea de Boyacá; doctor Germán Navas, señor Vicepresidente de la Cámara acompañenos por favor; este es un proyecto de mucho interés para el país para la Rama Judicial, para el Consejo de Estado presentado por ellos por el Consejo de Estado, y por el Gobierno, un proyecto que ya ha sido aprobado en el Senado, nos corresponde ahora agilizar este proyecto y queremos señores magistrados, señor Viceministro, por el diálogo que hemos adelantado con los Parlamentarios, es nuestro interés ojalá con la ayuda de todos los Parlamentarios sacar este proyecto en esta vigencia, esperamos antes del 20 de diciembre este proyecto por el cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que actualmente se viene trabajando con el Código aprobado o expedido en 1984, adecuado a la Constitución de 1986; se hace necesario e imperioso, hacer los ajustes necesarios por el bien de la ciudadanía, por eso el compromiso nuestro vamos a evacuar estas audiencias ya hemos escuchado a todos y cada uno de los integrantes del Consejo de Estado, los ponentes igual han tenido la posibilidad de reunirse con ellos, queremos escuchar los aportes de ustedes de quienes conocen, de quienes viven la problemática, las dificultades que se tienen para en lo posible incluirlas en la ley, en el Código tenemos esa posibilidad porque como les manifesté anteriormente el Senado ya lo aprobó, ahora estamos en la Cámara deben saber ustedes que se les puede hacer los ajustes necesarios, los que ustedes estimen convenientes, esperamos que ya lo conozcan lo que se ha venido avanzando lo que se ha aprobado en el Senado, y aquí con las grabaciones con las transmisiones, que se hacen con los señores ponentes que están designados, el señor Coordinador; y en nuestra Comisión en la Primera, estamos muy atentos a acoger sus inquietudes, esperamos terminar esta audiencia entre una y media y dos de la tarde, quienes quieran hacer las intervenciones a eso hemos venido; Representante Juan Carlos Salazar, Representante Rafael también para que nos acompañen acá por favor; tenemos un orden de inscripción de intervenciones de la señora Magistrada del Consejo de Estado, doctora Luz Estella Correa, el doctor Augusto Hernández quienes van a intervenir, doctor Juan Carlos, intervención del señor Viceministro de

Justicia, intervención de la doctora Clara Cifuentes, el doctor Francisco Antonio el doctor Martín Bermúdez, intervención del doctor Ciro decano de la Universidad, el doctor Danilo Ortiz, la doctora Mary Luz Báez, el doctor Javier Pereira, el doctor Luis Herrera, la doctora Patricia Salamanca, y quien se ha inscrito no sé el señor Diputado César López, quienes se vayan a inscribir; señora Magistrada unos 15 minutos le parece o como coordinamos el tiempo si, quince minutos, quienes se vallan a inscribir hasta aquí entrego la Presidencia, doctor Humphrey Roa, para que venga a presidirnos esta audiencia pública, venga ocupe nuestro lugar honorable Representante.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Humphrey Roa Sarmiento:

Quiero agradecer señor Presidente, a ustedes honorables Representantes que nos hayan acompañado en esta audiencia pública aquí en el departamento de Boyacá, a usted señor Viceministro, por hacer parte de esta importante y anhelada audiencia pública, que tenemos que ser nosotros conscientes que es la presentación de un proyecto fundamental, una columna vertebral para el funcionamiento del Estado, sin más preámbulos y solamente agradecerle al doctor Pablo Sierra y al doctor Rafael Romero, como boyacenses también que hacen parte de la Comisión Séptima; y que nos están acompañando acá, nosotros como boyacense hemos hecho el acuerdo de hacer la Bancada Boyacense en la Cámara de Representantes, y estaremos acompañando las decisiones y los intereses del departamento de Boyacá, doctor Velandia también de verdad el doctor Navas y el maestro también tiene sus nexos con Boyacá, el secretario de la Comisión del Municipio de Chiquinquirá.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Augusto Hernández Consejero de Estado:

Muy buenos días a todos los presentes, muy agradecido con los organizadores de este importante evento y con mucho gusto entonces procedemos hacer una breve presentación del Proyecto del Código Contencioso Administrativo, relatándoles a ustedes algunos antecedentes y señalándoles alguno de los aspectos más sobresalientes de la primera parte, dado que la doctora Ruth Estella ha aceptado encargarse de presentar la segunda parte del proyecto del Código.

Hace ya unos tres años en el Consejo de Estado se suscitó la iniciativa de trabajar un proyecto del nuevo Código Contencioso Administrativo, iniciativa que fue de inmediato acogida por toda la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y suscitó de inmediato el interés del mundo académico, de los profesionales del derecho, y del Gobierno, y en general de todas las autoridades que tienen relación con este tema de la ciudadanía también por su puesto, es así comenzando el año

2008, el Gobierno constituye una comisión para la redacción del proyecto del Código, conformada por miembros del Consejo de Estado y por Representantes del Ministerio del Interior y de Justicia, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y otros funcionarios de la Secretaría Jurídica de la Presidencia; es esta Comisión Mixta del Ejecutivo y del Consejo de Estado adelantó sus tareas durante unos dos años y medios, como culminación de las cuales entonces el Gobierno presentó el proyecto del Código que actualmente hace tránsito en el Congreso de la República, habiendo superado ya los debates de Comisión Primera, de Plenaria de Senado de la República, encontrándose precisamente en este momento en la consideración de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, que es la que ha convocado a esta audiencia, para adelantar un proceso de deliberación y de participación de todos los ciudadanos interesados en la materia a efectos de perfeccionar el proyecto y hacerle los ajustes que correspondan, y para que los honorables Representantes tengan mayores elementos de juicios para tomar las decisiones que correspondan.

El debate que se le va a dar al proyecto del Código en la Comisión Primera; fue muy arduo los trabajos de esta comisión durante más de dos años, inicialmente el Consejo de Estado celebró un seminario de varios días, para determinar unos criterios orientadores de los trabajos de donde salió un documento muy interesante que muy pronto apareció en la página Web del Consejo de Estado en donde todavía hoy se encuentra, y que es un buen punto de partida para el trabajo que se inició y aun hoy sigue siendo un punto de referencia muy interesante para contrastar lo que entonces se soñó y lo que está resultando como desenlace de todas estas tareas preparatorias del texto; durante el año 2008, se adelantaron varios encuentros con especialistas se recibieron varias misiones de expertos del exterior, del Tribunal Administrativo Alemán, del Consejo de Estado Español, del Consejo de Estado Frances, seminarios con ellos para deliberar sobre distintos puntos del Código, especialmente para ponernos al tanto de los avances más importantes que se han desarrollado en esos países donde existe jurisdicción Contenciosa Administrativa, y al mismo tiempo a medidas que se fueron definiendo textos se mantuvo un contacto permanente con la administración, con las oficinas jurídicas, hubo varios encuentros, con asesores legales de la Rama Ejecutiva Nacional, y el Consejo de Estado de la Comisión estuvo recibiendo un flujo permanente de documentos con observaciones, con críticas, con recomendaciones, todas las cuales se discutieron en la Comisión en Pleno y también en las subcomisiones que se encargaron de aspectos más puntuales del Proyecto del Código; de manera que ese es un trabajo bastante constante que ha contado con una dedicación muy considerable de los consejeros y de los Representante del Gobierno en dicha Comisión, un trabajo muy ju-

cioso que ha tomado en cuenta permanentemente la opinión de los jueces, de los abogados, y de los funcionarios de la administración que tienen responsabilidades en la operación del Código; este trabajo es el resultado de una consulta permanente de un debate constante, es de la consideración de muchas alternativas donde hubo que ponderar además que era posible dentro de tantas cosas que se propusieron que era viable y en donde hubo que equilibrar un propósito de renovación, de modernización, de actualización desde el Código, como también espíritu de conservación de las cosas buenas que sin duda alguna también tiene el estatuto hoy aun vigente el Decreto 01 de 1984.

El Código data de fecha anterior a la constitución, una de las primeras cuestiones que fue necesario considerar y que me limite a gravitar sobre la orientación del proyecto; en su momento el Decreto 01 de 1984, fue un Código muy avanzado el más avanzado de los que en su momento se aplicaban en el procedimiento judicial, pero naturalmente por la expresión de la Constitución de 1991 algún ducto de esos aspectos ya causaron ciertos anacronismos, comenzaron a reclamar actualización, el Código sufrió algunas reformas, ajustes parciales y pues ya a la distancia de más de 25 años pues obviamente el Código reclama un rebasamiento no solamente por armonización con la Constitución y sus principios, sino además para que realmente sirva para mejorar y en funcionamiento de justicia resolver los graves problemas que la aquejan e impulsar nuestro Sistema Judicial hacia los requerimientos de esta sociedad contemporánea que con mucha ambición avizora los años que vienen en el siglo XXI, así que hemos querido hacer un Código que ojalá resista el paso del tiempo y por lo menos aguante unos 25 años más, a pesar de los cambios tan vertiginosos de la vida moderna que hacen difícil este propósito; un Código o dos Códigos por tradición; nuestro estatuto regula dos cuestiones propias del derecho administrativo, pero que obedecen a un enfoque distinto, nuestra primera parte trata de la regulación de los procedimientos que se adelantan ante la administración, y la segunda parte regula unos juicios ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en realidad se trata de dos estatutos que se refieren a materias distintas y en un momento dado se consideró si valdría la pena escindirlos para que fueran dos Códigos y nos solo uno, sin embargo por razones de sentido práctico y no tanto por ser tradicionalista se decidió que continuara esta materia contenido en un solo estatuto y es así como hoy lo que se está discutiendo es un Código de Procedimiento Administrativo y de los Contenciosos Administrativos.

Voy a concentrarme en estos pocos minutos que quedan en algunos aspectos de innovación que plantea la parte primera del Código, relacionada con los procedimientos en sede administrativa; la finalidad del Código se plantea en el artículo 1° de cara a la Constitución y principalmente los

derechos de las personas, así entonces proclama el artículo 1° que las normas de esta parte primera del Código, tiene como finalidad garantizar la tutela efectiva a los derechos y libertades de las personas, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales y la observancia de los deberes sociales; en el ámbito de aplicación hay un ensanchamiento de aplicación de alguna de sus normas, ha ciertas actividades que desarrollan entidades privadas que tienen un gran impacto social, de tal manera que no se limita a la aplicación de esta primera parte exclusivamente a la administración en su sentido orgánico, si no también en su sentido material e incluso más allá de la estructura formal de la rama ejecutiva a ciertos sectores de la vida privada que por manejar grandes masas de usuarios es importante que esos procedimientos también obedezcan a estos criterios de interés público y de garantía de los derechos de las personas que orientan la parte primera del Código.

La cotización del Código como lo hace también, rige desde 1984, se detiene en el aspecto de los principios no solamente para numerarlos si no también para dar de cada uno de ellos una noción que describa su alcance, esta es una cuestión que se ha debatido mucho si conviene o no definir los principios en la ley, y ciertamente desde una perspectiva judicial no parecería conveniente, ni necesario hacerlo, dado que el juez naturalmente por su formación por su naturaleza de su oficio, debe tener amplio espacio para juzgar sobre el entendimiento de la definición del alcance de los principios, pero precisamente aquí no estamos hablando de un texto que está dirigido a la juez si no que está es dirigido al funcionario de la administración; y en esta perspectiva finalmente se concluyó que era conveniente conservar una presentación pedagógica de los principios para facilitarles a los funcionarios que deben aplicar la parte primera del Código su interpretación y también animarlos a aplicar los principios a partir de una seguridad jurídica; desde el punto de vista de la legalidad del ejercicio de sus competencias, de manera que aparece una numeración importante de principios y una expresión amplia de lo que ello significa para orientar más claramente a los funcionarios de la administración en la aplicación de las normas de esta primera parte en beneficio por su puesto de los destinatarios, de esos principios que son los usuarios, que son los ciudadanos, que son las personas que acuden ante la administración en demandas de servicios de bienes públicos y de reconocimientos en general de sus derechos.

Pasa la primera parte y luego hacer una descripción bastante detallada de los derechos de las personas que acuden ante las autoridades, de los deberes que también contraen las personas cuando concurren ante la administración, de los deberes específicos de autoridad en la atención al público, de los deberes de información que tienen también

todas las entidades públicas ante los usuarios de los clientes de la administración si se quiere entender así y una serie de prohibiciones expresa de autoridades que también tienen una importancia grande para procurar la mayor eficiencia en la prestación de los servicios.

El Título Segundo, trata del derecho de petición que en este proyecto del Código adquiere mayor relevancia aun que la que tuvo en Decreto 01 de 1984, porque ahora en esta época constitucional, que arranca con el 91, y se quiere reflejar la influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, aquí también ha de entenderse que siempre que una persona entra en contacto con la administración, siempre que pide, se queja, reclama, solicita informaciones, copias de documentos o cualquier tipo de actuación, que corresponda a la administración, la persona que acude o hace, revestido de todas las garantías que la Constitución otorga al derecho de petición, el derecho de petición como en otras épocas le entendió una modalidad muy específica de actuación del ciudadano ante la autoridad, en donde además tenía que expresarle de una manera clara, que estaba ejerciendo ese derecho constitucional, y hacer el llamado de atención para que entonces el funcionario se comportara con una especial diligencia, si no que ahora la autoridad debe entender que siempre que está en presencia de una autoridad, de un ciudadano que reclama algo lo está haciendo en ejercicio de su derecho constitucional de petición; de manera que de aquí en adelante la relación entre administración y ciudadano es entre una autoridad que recibe a un ciudadano que es en todos los casos un peticionario con todo el poder, de interlocución que a cualquier persona ante la administración le concede el derecho constitucional de petición.

Ya en cuanto a procedimientos en distintos aspectos de regulación del derecho de petición, entonces el Código hace unos ajustes para proponer que sea más efectivo, que las peticiones se traduzcan en decisiones siempre de fondo definitivas, en relación con las cuestiones que plantea quien pide, y una mayor aceleración y una más pronta respuesta de los distintos tipos de peticiones; en mi opinión creo que se organiza mejor está materia que en el Decreto número 01 de 1984, hay una más clara secuencia de todos los pasos que se siguen en el trámite de las peticiones, y una más clara responsabilidad de los funcionarios que deben adelantarlas para su resolución de fondo en todos los casos, se mejora digamos la explicación de las distintas modalidades de peticiones, porque ahora todo se vuelve derecho de petición en la actividad del ciudadano ante la administración; se hace un desarrollo también en este proyecto de un aspecto hasta el momento no legislado que es el relacionado con el derecho de petición ante organizaciones e instituciones privadas, tradicionalmente se entendió que el derecho de petición solo se ejerce ante las autoridades pero ahora todos los mecanismos de garantías para que impide y que se apli-

que por parte de la administración se distinguen también en ciertos casos y bajo ciertas reglas, ante organizaciones e instituciones privadas, de manera que toda persona puede ejercer este derecho de petición para garantizar derechos fundamentales ante las organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras, clubes u otras similares, en este caso se aplican todas las reglas del derecho de petición desde el punto de vista de los términos, desde el punto de vista de las obligaciones, que se generan para que envíen las peticiones en materia de ser diligentes los plazos que se aplican, y la obligación de seguir o de absolver el derecho de petición siempre de fondo.

Otro aspecto significativo del proyecto del Código en esta parte primera, es la relacionada con el establecimiento de unas reglas con un adelantamiento en los procedimientos frente a la administración, sabemos bien que existe una gran proliferación de procedimientos administrativos especiales, idealmente se tuvo en principio el propósito de reducir esa multitud de procedimientos administrativos especiales a un solo procedimiento administrativo, pero a medida que íbamos repasando los procedimientos especiales y viendo sus particularidades fueron desfalleciendo en esa buena intención inicial y cuando nos visitaron Magistrados de Tribunales Contencioso Administrativos de distintos países europeos, nos confirmamos la conclusión de que era incompetente e imposible reducir esa gran cantidad de procedimientos especiales a un procedimiento único, dado que cada asunto tiene aspectos tan especiales como particulares que reclaman la aplicación de normas en singulares, en Francia por ejemplo nos enteraron los Consejeros de Estado Francés que hay más de quinientos procedimientos administrativos especiales, y en otras partes también se ha tenido la idea irrisoria de simplificar el trámite para unas solas reglas comunes pero tanto no es posible, lo que se hizo si en este caso fue entonces establecer que este capítulo donde aparecen las reglas generales se aplicará a todos los procedimientos en la medida en que en dichos procedimientos especiales no esté regulado el aspecto que aquí se establece; aquí están las reglas básicas, fundamentales, que deben orientar todo procedimiento administrativo salvo norma especial, y en normas previstas se aplicaran estas las reglas generales, en donde lo que se trata es que haya un orden, una diligencia, una claridad de las distintas vicisitudes que pueden presentarse en trámite de las oportunidades de intervención de defensa, de terceras personas, oportunidad clara para tener práctica de pruebas y es el caso en alguno de esos procedimientos, y de esta manera consideramos que es mucho más claramente establecidas las reglas para la tramitación de estas actuaciones.

También un capítulo nuevo interesante en esta parte primera, es que se establecen unas reglas para procedimientos administrativos sancionatorios, en materia sancionatoria administrativa, encontramos distintos estatutos y pero también nos encontramos y con frecuencia, no existen reglas muy claras para esos procedimientos y entonces las autoridades han resuelto aplicar por analogía normas próximas tomadas de otras regulaciones, esos vacíos se subsanan ahora con este capítulo que reglamenta enteramente, como es que debe actuar la administración cuando adelanta actuaciones orientadas a sancionar determinadas personas, para que quede claramente establecida en las reglas de un debido proceso administrativo.

Otro aspecto del mayor interés y que sin duda alguna introduce modernidad al estatuto es que tenemos un capítulo entero sobre la utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, la idea es y ya estamos en eso antes de que incluso las leyes hayan entrado a regular muy detenidamente el tema, es que la administración, la vida de las relaciones entre administraciones ciudadanas empieza a ser regulada, o simplificada y facilitada por la utilización de los medios electrónicos, de hecho muchos procedimientos hoy se están adelantando por este medio, unos ciudadanos muy rápidamente nos estamos familiarizando con el uso del Internet para acceder a muchos servicios que ofrece la administración pública y también el sector privado, y naturalmente el Código no podía desconocerlo y así es como se ha incorporado plenamente la posibilidad e incluso la obligación de la administración de ofrecer a los ciudadanos, a los usuarios, a los clientes de la administración todas las facilidades para que tenga acceso rápido por vía electrónica y así entonces suprimir definitivamente las colas, la utilización de papeles en los trámites, la conglomeración de personas en centros de atención al público, porque la idea es que definitivamente el ciudadano llegue a las administraciones por medios electrónicos, desde su casa, desde su sitio de trabajo, de una manera instantánea y naturalmente ellos generan la posibilidad de que pueda hacer atendido mucho mas prontamente que a través de los medios tradicionales.

Este capítulo entonces incorpora toda esta dimensión que nos proporciona los progresos de la vida moderna y así entonces entramos en una dimensión nueva de la vida administrativa, y de la vida de relación del Estado y los ciudadanos, tendremos entonces ya sistematizado como regla general las notificaciones por vía electrónica, la iniciación de procesos administrativos por medios electrónicos, actos administrativos electrónicos, archivos electrónicos de documentos, expedientes electrónicos, todos estos temas tienen aquí una regulación sencilla sin demasiadas complicaciones, en los conceptos básicos de tal manera que el gobierno deberá establecer protocolos y estándares que cumplan las autoridades para incorporar en

forma gradual y en tiempo breve la aplicación de medios electrónicos en los procedimientos administrativos; dejando por su puesto siempre un margen de garantías a los ciudadanos que por distintas razones no tengan la facilidad de utilizar estos medios, porque nosotros entendemos que este es un proceso gradual, pero en la medida que nuestro país es un país predominante urbano, de que ya está digamos en la ola en la revolución de las tecnologías, y de la información y de las comunicaciones, el Código recoge ese hecho; el tema de publicaciones, citaciones, comunicaciones, y notificaciones entonces también refleja la aplicación de estas innovaciones tecnológicas y entonces aquí hay unos cambios significativos también a efectos de que publicaciones, y citaciones puedan adelantarse por medios electrónicos y de esta manera darle una mayor aceleración y eficiencia a los procedimientos administrativos.

En otros aspectos y quizás no se puedan esperar grandes innovaciones porque son aspectos muy firmes y muy consolidados de la manera como normalmente se adelantan las actuaciones en la administración, así entonces en cuanto al régimen de los recursos, salvo la aplicación en estos no hay cambios muy desconcertantes, ni muy espectaculares; el tema del silencio administrativo es una cuestión siempre debatida, ha dado lugar a posiciones muy divergentes, y muy ambiciosamente, también se pretendió en un principio que el silencio administrativo produjera un efecto positivo en la mayor parte de los casos como un medio de presión sobre la administración y también como un medio de garantía rápida al derecho de las personas, sin embargo, aquí hubo que equilibrar las tendencias porque reconociendo que en nuestra administración pública tiene que hacer todavía muchísimo más para mejorar y para modernizarse, imponer un régimen muy exigente de silencio administrativo positivo podría generar un estrés en funcionamiento de la administración y podría ser contraproducente, de manera que aquí hay una cierta moderación en el manejo de esta materia del silencio administrativo; así uno ciertamente se modernice y adopte una posición más comprometida con el tema del reconocimiento de los derechos de las personas será ciertamente muy útil reservarle ese espacio de agotamiento gubernativo a los actos antes de que sean demandados ante la jurisdicción, en la expectativa de que ciertamente sirva para conjurar muchos pleitos innecesarios y por consiguiente sirva también para no congestionar en exceso la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta es una norma que entonces va muy de la mano naturalmente de una política pública que debe estar comprometida con una modernización de la administración para hacerla más eficiente y para que asuma con mayor responsabilidad de compromiso el reconocimiento de las personas que actúan ante la administración; la llamada jurisdicción coactiva también ha tenido, o tendría un cambio muy importante en el

proyecto en la medida en que la administración quedaría dotada de una mayor capacidad para adelantar coactivamente los cobros de la llamada jurisdicción coactiva, de tal manera que no hayan tantas intervenciones intermedias, de los jueces en el trámite de esos cobros coactivos y que más bien se concentre la intervención de la jurisdicción de parte administrativa ya solamente hacia el final, que las decisiones finales sean las que deban llevarse al control, eventualmente de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, también encontramos un capítulo final sobre la extensión y dotación de la jurisprudencia del Consejo de Estado, y esto siguiendo incluso la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y de otra parte lo que fue también compromiso del Gobierno del Presidente Uribe, en su momento cuando debatimos esta cuestión de que probablemente el nuevo Gobierno sostenga esa posición, hay una mayor voluntad de la administración de aplicar uniformemente en sus decisiones la jurisprudencia del Consejo de Estado, y en ese sentido entonces se establece una regla que en virtud de un principio también el comienzo en sentido y un deber también de las autoridades en sentido de que en los casos similares deben aplicar uniformemente la jurisprudencia del Consejo de Estado; bien de esta manera entonces la parte primera del proyecto asume una posición más franca protección y garantía de los derechos de las personas que están expuestas permanentemente a un riesgo desconocimiento, completamente de la administración por su puesto, e incorpora muchos elementos de la tecnología moderna para la mayor eficiencia del adelantamiento de esos trámites, y regula los procedimientos de una manera más sencilla procurando una simplificación de trámites, y una más pronta decisión de los asuntos por parte de la administración en favor de quien ante ella acude. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Ruth Estella Correa, Magistrada del Consejo de Estado:

Muy buenos días, gracias por la invitación a los señores Congresistas, señor Presidente de la Comisión Primera, señores Representantes gracias por habernos invitado; por toda la atención que le han prestado a este trabajo que ha realizado el Consejo de Estado durante casi tres años, un saludo muy especial a los demás integrantes de la mesa principal, en compañía del doctor Augusto Hernández, el compañero del Instituto de Derecho Procesal, doctor Martín Bermúdez, el señor Viceministro de Justicia, a todos los doctores un saludo especial.

Hemos venido trabajando en este texto hace prácticamente tres años por parte de una Comisión Integrada por el Consejo de Estado y por el Gobierno Nacional, es un proyecto que ha pretendido recoger los pronunciamientos que ha hecho la jurisprudencia para aclarar algunos temas, pero fundamentalmente es un proyecto que pretende el acceso a la Administración de Justicia la garantía

del derecho de acceso a la Administración de Justicia en el contencioso administrativo, entendida esa garantía como la posibilidad no solo de presentar una demanda si no de obtener un proceso célere que esa justicia sea pronta y cumplida, que la sentencia reconozca los derechos sustanciales reclamados, y que exista algún mecanismo para el cumplimiento de la sentencia; la idea es la tutela judicial efectiva en el nuevo Código contencioso administrativo, con pasar ese nuevo Código Contencioso Administrativo.

Con la Carta Política del año 91, privilegiando la tutela judicial efectiva y el acceso a la Administración de Justicia, en ese norte se diseñaron todas las normas de la parte segunda del Código, es por ello que la primera preocupación de la comisión consistió en definir de manera clara cuales eran las competencias de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, no podía hablarse de un adecuado acceso a la Administración de Justicia cuando el administrado tiene que pasar dos o tres años esperando a que finalmente le definan quien es su juez, todo allí como consecuencia de que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo desde sus orígenes no fue concebida para juzgar al Estado si no para juzgar una función del Estado, la función administrativa; lo que impuso siempre desde la Ley 167/41, al Juez de lo Contencioso Administrativo, al terminar con la demanda con la presentación de la demanda en el momento de ir admitirla sí él era o no competente para conocer del tema o si en cambio la competencia debería corresponder a la justicia ordinaria, la determinación de la competencia la provoca apenas un material; esto es todo mi naturaleza de la función que se juzgaba y no por la naturaleza de la entidad, traía como consecuencia que el juez le diera en ese momento tan temprano del proceso donde todavía no se conocía la versión de la parte demandada, establecer si la actividad que había dado lugar a la demanda era o no administrativa.

Eso lo vestía la mayor complejidad en algunos temas por ejemplo la prestación de servicios públicos, que en alguna época existía mucha dificultad para determinar si correspondía a una función administrativa, si en cambio era una función industrial y comercial, si se definía lo primero entonces el competente era el Juez de la Jurisdicción Contencioso, si se definía lo segundo entonces el juez era de la justicia ordinaria, es decir, todos aquellos conflictos que se presentaron durante muchos años estamos hablando de sesenta años en conflicto con el tema que llevaban a que el proceso no pudiera iniciar sencillamente porque se desconocía cuál era el juez natural de la causa, entonces había quien correspondía la demanda se presentaba en la jurisdicción contenciosa allí se declaraban incompetente se iba a la justicia ordinaria sucedía lo propio, venía el conflicto de jurisdicciones y entonces el organismo que en su momento se encargaba de dirimir el conflicto era el Consejo Superior de la Judicatura en su Sala Jurisdiccional Disciplinaria,

finalmente define a quien le corresponde y en el entretanto la Administrada de Justicia ha pasado tres años, y si a eso se le suma la congestión que existe en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y corría con la mala fortuna de que la competencia fuera de esta jurisdicción pues había perdido tres años de turno finalmente para fallo.

Esa fue una de las mayores preocupaciones de mi comisión el tema hay que solucionarlo, recordemos que en el año 2006, para solucionar ese conflicto que se venía presentando y ese desconocimiento del derecho de acceso a la justicia se expide la Ley 1107 vigente a partir del 30 de diciembre de 2006, en la cual se cambia el criterio material por un criterio orgánico, es decir, es la naturaleza de la entidad que interviene en juicio la que determina si el asunto debe ser conocido por la jurisdicción de lo contencioso, el tema paso de señalar que esta jurisdicción conocía del tema cuando el conflicto derivaba del ejercicio de función administrativa, en cambio señalar que esta jurisdicción conoce del tema cuando en el juicio intervenía entidad administrativa, en otras palabras no importa si la entidad que va a hacer juzgada lo va a ser con ocasión del ejercicio de función administrativa o lo va a ser con ocasión del ejercicio de cualquier otra función, digamos que eso da alguna tranquilidad por lo menos se sabe cuál es el juez que va a conocer del asunto, pero ello atentó contra alguna técnica legislativa que distribuye la competencia entre las distintas jurisdicciones según la cantidad de jueces que hay, eso es producto de unos estudios claros que determinan la política pública, de a quien corresponde el juzgamiento de los temas, eso colapso la jurisdicción de lo contencioso, ya no hay problema todo va a la jurisdicción contenciosa, pero aquí hay 260 Jueces, 114 Magistrados, y entonces quien va a conocer de todos esos temas que de golpe llegan a la jurisdicción de lo contencioso por una parte; pero por otra parte la especialidad del descontentioso es la normativa de derecho público, y ese juez contencioso acostumbrado a manejar estas normas de derecho público pues de un día para otro se vio enfrentado al Código de Comercio, a los títulos valores, a los juicios en relación con temas bursátiles, de seguros, financieros, todos esos temas que le eran exóticos a los del contencioso y para lo cual existe un juez especializado, eso sin duda constituía un desperdicio de jurisdicción es que los que sabían del tema se les quito el trabajo, se les trajo quienes no sabían del tema quienes además estaban muy congestionados, y eso definitivamente colapso y por eso la gran congestión que existe hoy en la Jurisdicción de lo Contencioso; eso llevó a que en la primera norma de la segunda parte que es la competencia, o el objeto de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la Comisión optara por tomar un criterio mixto en la determinación de competencias, lo primero que hace la norma es establecer que el objeto de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es el conocimiento de lo

dispuesto en la Constitución y leyes especiales, y de las controversias y litigios originados en altos contratos hechos y operaciones sujetos al derecho administrativo en que esté involucrada una entidad derecho público, es decir, volvemos al criterio material como determinante de la competencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en tanto se parte del supuesto de que solo conoceremos de aquellas controversia que estén regidas por el Derecho Administrativo, pero a sabiendas de que hay algunos temas de que deben ser conocidos por la Jurisdicción de lo Contencioso en materia de responsabilidad contractual y extracontractual, expresamente la norma agrega cuáles son esos temas de que se va a conocer y agrega completamente la responsabilidad contractual del Estado, como independencia del régimen jurídico a que esté sujeto el contrato, es opción hecha de aquellos contratos celebrados para el cumplimiento de su objeto por las entidades estatales de crédito de seguros financieros, y bursátiles en el entendido de que esos contratos son especializados.

El conocimiento debe ser del juez ordinario que es el que maneja estos temas, de manera que esos contratos se dejan en la justicia ordinaria y en responsabilidad extracontractual la regla es muy parecida en el tema de responsabilidad extracontractual toda la responsabilidad extracontractual del Estado tendrá la jurisdicción de lo contencioso a menos de que se trate de responsabilidad extracontractual con ocasión de los mismos temas, financiero, económico, bursátil, etc., esos irán a la justicia ordinaria, y se hace una claridad entrando al tema de lo que sucede con la responsabilidad del Estado por el acto médico desde la Ley 367 y luego con la Ley 712 habido una gran controversia, sobre quien conoce de las demandas de responsabilidad por las fallas que sedan con ocasión del acto médico, ello viene como producto de la creación de la Jurisdicción del Trabajo y la Seguridad Social, que leda a los Jueces del Trabajo la competencia para conocer de los conflictos entre las entidades afiliadas al Sistema de Seguridad Social y los usuarios, la justicia laboral entendió que dentro de esos conflictos estaba la responsabilidad por el acto médico, y entonces uno encuentra cosas laborales en todo el país conociendo de la responsabilidad extracontractual del Estado por el acto médico, la Sección Tercera al igual que la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, han reclamado que esa competencia no la tienen los Jueces Laborales si no que les corresponde a los jueces civiles, si el daño fue causado por una entidad privada o a los Jueces Administrativos si el daño fue causado por una entidad estatal; finalmente el Consejo Superior de la Judicatura definió el tema de esa manera y en el Código se hace claridad sobre el tema en el Proyecto de Código para que la responsabilidad extracontractual del Estado con unidad de criterio si se conoce por parte del contencioso; de la responsabilidad extracontractual del Estado en todas las materias no hay justificación alguna para

que los jueces laborales conozcan de la responsabilidad extracontractual del Estado por el acto médico, las normas a aplicar son exactamente las mismas de tal manera que eso entendemos debe de venir de manera completa a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; y algo parecido sucede en el tema de pensiones, exactamente relacionado con el mismo aspecto de la seguridad social, que hoy conocen los Jueces del Trabajo y la Seguridad Social, la Jurisdicción de lo Contencioso pretende retomar para si esa competencia que tenía antes de la modificación por cuenta de la Ley 367 para conocer de la seguridad social de los empleados públicos afiliados a una entidad estatal, el empleado público el trabajador, empleado público, no trabajador oficial que sus competencias al proceso ordinario, si no el empleado público tiene un régimen de juzgamiento en toda su actividad y en toda su relación con el Estado, por cuenta de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, si lo destituyen, si le dan vacaciones, si se las niegan si le pagaron las cesantías todo es juzgado por un Juez Contencioso Administrativo, pero si va a reclamar la pensión entonces es juzgado por el Juez Ordinario Laboral, la pretensión de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es retomar el juzgamiento de esos temas, definido el tema de la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en adelante el proyecto de Código trata de hacer un reparto de lo más equitativo posible entre jueces criminales y el Consejo de Estado, en el Consejo de Estado se creen mucho los Jueces Administrativos, creemos que los Jueces Administrativos van a lograr acercar al ciudadano al Código Contenciosos Administrativo, creemos que los Jueces Administrativos van a lograr la efectividad de los derechos de los asociados, que están muy congestionados el problema no se soluciona desapareciendo los Jueces Administrativos si no creando muchos más, para efectos de que puedan atender al ciudadano, parte del derecho fundamental de acceso a la justicia está en que haya cerca de cada ciudadano de cada asociado un juez, y eso se logró con la creación de nuestros jueces individuales.

Que no tengamos que venir a la capital de cada departamento para poder acceder a la Jurisdicción de lo Contencioso si no que haya un juez en cada lugar, por esa razón se refuerza la competencia del Juez Administrativo, se trata de hacer una distribución equitativa entre Jueces, Tribunales, y Consejo de Estado y por sobre todo se parte del supuesto de que se tienen que implementar los suficientes Jueces Administrativos, hoy en el Consejo de Estado estamos hablando de un requerimiento de por lo menos mil Jueces Administrativos para atender adecuadamente las reclamaciones y derechos de los asociados; y hay un capítulo con alguna pretensión que entendemos que nos han bajado donde en la parte final el Ministerio de Hacienda se comprometió a destinar una partida especial para poder sacar adelante

el proyecto, primero en un programa de descongestión, y segundo para poder poner a funcionar el proyecto de Código, y digo que tenemos algún desconcierto y en esto me refiero especialmente a los señores Congresistas porque en el Senado de la República ese compromiso que además tiene el aval del Ministerio de Hacienda fue cambiado, y fue cambiado cuando sencillamente cuando se había concebido la disposición de algunos dineros extras para el atendimiento de estos requerimientos sencillamente se dice que en el cambio van a seguir atendiendo con lo que vienen atendiendo hasta el momento la jurisdicción de lo contencioso, lo que nos vienen destinando para pensión no nos alcanza para lo que hacemos hoy, pues mucho menos nos va a alcanzar para la pretensión del nuevo Código, si eso llega a quedar así, pues todo lo que escribimos en el nuevo Código no tendrá ninguna vocación de salir adelante porque es que realmente el problema de congestión es un problema que tiene que solucionarse con recursos, no existe otra manera de atender esa congestión.

Vale señalar que dentro de las modificaciones que se hacen a los procedimientos pues la más importante está en que el procedimiento deja de ser un proceso netamente escrito, y pasa a ser un proceso mixto con una etapa inicial escrita y luego con una etapa con muchos elementos de oralidad sin que tengamos íntegramente un proceso oral, la verdad es que nosotros no creemos que la Congestión de la Jurisdicción de lo Contencioso esté originada en el proceso escrito, ni creemos que el proceso oral vaya a ser la solución a la congestión que existe en la Jurisdicción de lo Contencioso, el tema de congestión tiene muchos matices es decir empezando por el poco número de jueces pero igualmente teniendo en cuenta el gran desconocimiento de los derechos del asociado por parte de la administración, es porque en Colombia nos acostumbramos a que el juez es el que termina reconociéndole los derechos a los administrados cuando la administración tiene la función concreta para reconocer esos derechos, pero aquí la misma administración manda al administrado a que presente una tutela, inclusive para atender cualquier atención médica, entonces el administrado pone una tutela, hay que ver los decretos de Estado de excepción, que pretendían el pago a las entidades prestadoras de salud, todos parten del supuesto de la necesidad de la existencia de la acción de tutela para poder entrar al recobro con el Fosyga; uno se pregunta pero desde cuando es un requisito para que alguien lo opere, y para que le pague a quien hizo la operación que un juez se pronuncie en tutela, eso lo único que está haciendo es dilapidando recursos del Estado, porque entonces el Estado tiene que atender el acto médico por ejemplo pero adicionalmente tiene que pagarle al juez que está destinado a las tutelas, pero como si fuera poco ese juez que está destinado a la tutela, es el mismo juez que está destinado al juicio ordinario y entonces se produce la congestión en la Adminis-

tración de Justicia convirtiéndose este en un círculo vicioso; con ese procedimiento mixto lo que pretendemos es darle poderes al juez, un juez que va a tener la posibilidad de adelantar el proceso en audiencias orales o de adelantarlos por escrito, no es arbitrariedad no es que yo no sepa como administrado a qué atenerme, es que a veces es absurdo que yo obligue a un juez a sentarse en la audiencia mil veces y ya explico el caso, para poder respetar el procedimiento oral, se establecieron tres audiencias, una primera inicial donde se fijara el litigio se decretaran las pruebas, una segunda para práctica de pruebas, y una tercera para alegaciones y juzgamientos, una entidad es reestructurada y los cargos que desaparecen por cuenta de la reestructura son mil cargos, yo no puedo pretender que al juez o a los jueces a los que les corresponde atender esos litigios realicen mil audiencias de alegaciones, y mil audiencias de juzgamientos; se perdería mucho tiempo en eso, en esos eventos el juez queda con la posibilidad de no realizar la audiencia si no de decir se pueden presentar por escrito la alegaciones y evitar sentencia por escrito, porque allí quedaría perfecto lo que se ha dado en denominar proceso testigo, que si bien es cierto no tiene una consagración específica en el Código es que no se necesita todos los jueces sabemos hacer un proceso testigo, después de que tenemos casos iguales ahí está en el computador copiar pegar se hace la liquidación distinta y sencillamente ahí tenemos de manera eficaz el tal proceso testigo, lo que se pretende es que ese juez no tenga que rigurosamente hacer las audiencias.

Entonces cuál es el proyecto en donde va a haber una audiencia inicial obligatoria en esa audiencia inicial, el juez oír las partes, fijará el litigio, es ver en que están de acuerdo, para no practicar pruebas sobre los puntos en que están de acuerdo y decir esto es lo que queda pendiente de prueba de demostración en el curso del proceso y sobre eso irá la decisión, en esa fijación de litigio el juez va además a sanear todo lo que pueda conducir a un fallo inhibitorio que prácticamente quedan prescrito, la idea es que el proceso sea eficaz y efectivamente concluya con una sentencia, la idea es que no se desperdicie más a la Administración de Justicia y que se logre la tutela judicial efectiva, ese juez en esa audiencia puede llegar a la conclusión de que necesita una audiencia para practicar pruebas o de que no la necesita, porque el asunto es de puro derecho o porque no hay pruebas para practicar por que las partes están de acuerdo en los hechos y no es necesaria la práctica de pruebas, el puede prescindir de esa audiencia de práctica de pruebas y puede en el mismo momento citar a las partes para que aleguen, inclusive, hay mismo o puede sencillamente fijar una nueva audiencia para alegaciones y juzgamiento, o si ya ha fallado mil procesos de los mismos, pues mil, o diez, o veinte, cuando ya son conocidos todos no tiene que entrar hacer ningún estudio mayúsculo, podría dentro de la misma audiencia oír las alegaciones

y proceder a dictar sentencia; pero todo se lo está dejando al juez, es decir hay un proceso que es oral, primera audiencia fijación de litigio, segunda práctica de pruebas, tercera alegaciones y sentencia pero es posible que el juez decida en relación con la segunda y tercera prescindir de ellas y en cambio adoptar la forma escrita para alegaciones y para poder dictar sentencia, esperamos que la sentencia se cumpla, es que yo no puedo hablar de acceso a la administración cuando la sentencia es para enmarcar, y no hay derecho como siempre dijimos en esa comisión y le hicimos énfasis al Gobierno Nacional que el proceso se adelante durante quince años, y que a los quince años después de que se obtiene una sentencia favorable todavía haya que esperar tres mas o 18 meses para que me paguen, y cuando finalmente no me pagaron los 18 meses entonces entrar a demandar ejecutivamente, eso no debe ser de esa manera, siempre esperamos una propuesta del Ministerio de Hacienda en el tema, como vamos a pagar, como vamos hacer cumplir las sentencias, después de muchas discusiones, después de muchas vueltas, pues por que se tiene que contar con el aval de Hacienda nada nos ganábamos nosotros con inventarnos un procedimiento que no esté avalado por Hacienda porque eso implica gasto público.

El Ministerio presentó un proyecto bastante interesante y fue la creación de un fondo de contingencias para procesos judiciales, algo así como el Fosyga, pero para el cubrimiento de sentencias, para el cumplimiento de las mismas esa propuesta parte del supuesto de que cuando a una entidad le notifican la demanda esa entidad tiene que aprovisionar una suma de dinero para el pago de una eventual condena, la entidad da la valoración de la perspectiva de prosperidad del proceso de cuanto tendría que pagar en caso de ser condenado y debe ir haciendo como un ahorro en ese fondo de contingencias cuando estima ese juicio; con ello el día que haya sentencia sencillamente la entidad requerirá al fondo de contingencia dentro de los diez días siguientes a, que se le notifique la condena para que el fondo le gire la suma a pagar, y esta a su vez pueda pagarle al administrado, digamos que fue lo mejor que se pudo obtener de Hacienda, vuelvo a insistir hubiéramos querido que eso quedara mucho mejor que lo que quedó redactado, pero es que si no se contaba con el aval de Hacienda sencillamente no se podía llegar a incorporar forma alguna, y por la misma vía se estableció el requisito de extinción de jurisprudencia, lo que hemos observado es que particularmente en materia de pensiones, la administración desconoce reiteradamente las decisiones que han sido proferidas por el Consejo de Estado en múltiples oportunidades, quien importa que se haya dicho igual se sigue negando de manera constante, de manera permanente las pretensiones en relación con las pensiones, lo que se pretende es cuando exista jurisprudencia reiterada y se han establecido unos casos específicos de donde hay jurisprudencia reiterada, sea

posible que quien va a solicitar la pensión se dirija a la administración solicitándole la extensión de los efectos de la sentencia, eso significa que el interesado va a probar cuales son los supuestos de hechos idénticos a aquella sentencia que constituye jurisprudencia reiterada y en la que se han hecho reconocimientos para que la administración proceda con fundamentos en esa jurisprudencia a hacer el reconocimiento, valga señalar que es que yo creo que ni siquiera se necesita que exista la norma, es que si ya se sabe por parte de la administración cuales son los supuestos que reunidos dan lugar al reconocimiento de la pensión si ya tienen un sustento jurisprudencial sobre el punto, pues ello gastaría ello debería ser suficiente para que la administración proceda al reconocimiento de los derechos de los asociados, sin necesidad de que exista una norma en tal sentido.

Otro capítulo que me gustaría comentarles que me parece bien innovador es el capítulo de las medidas cautelares, hasta el momento ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y los de 1913, una medida cautelar muy interesante que es la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, que procede cuando es manifiesta la ilegalidad del acto administrativo, pero es una medida que siendo muy interesante la verdad es que en la práctica no sirve, son muy pocos los eventos en los cuales el juez administrativo se atreven en la demanda al admitirla a decretar la suspensión provisional de los efectos del acto enjuiciado, porque la teoría se ha ido complicando mucho y hablan de que evidentes ilegalidades que el juez ni siquiera piense si eso es ilegal o no, si no que coja la norma que se dice transgredida y la norma acusada en un cotejo una frente a otra le dé que es de un ostensible la ilegalidad, casi se ha insinuado en algunas decisiones que casi sin que haya que hacer una reflexión sobre el punto, entonces eso ha convertido en ineficaz la medida, además de manera absurda la medida no puede ser solicitada si no con la admisión de la demanda, el interrogante es si cuando como juez solamente conozco la versión del demandante, y le puedo decretar la suspensión provisional porque no lo puedo hacer cuando conozco la versión del demandado, porque no lo puedo hacer cuando ya se dictó sentencia favorable de primera instancia, es decir no tiene ningún sentido que lo puedo hacer cuando no conocía las posiciones de las demás partes, pero que no lo puedo hacer en el resto del proceso.

Hay una modificación interesante en ese sentido, para que la medida cautelar pueda ser decretada en cualquier estado del proceso, está de suspensión provisional, pido además se incluyan otras medidas cautelares, la suspensión provisional apenas permite suspender los efectos del acto administrativo, pero no tiene efectos de reconocimiento anticipado del derecho, no tiene efectos conservativos, hoy en el capítulo de medidas cautelares se proponen unas medidas cautelares con efectos anticipativos, conservativos, suspensivos,

eso significa por ejemplo que será posible como medida cautelar ordenar la tutela judicial que se está pretendiendo con el proceso, es decir antes de la sentencia por ejemplo disponer el pago de la pensión, disponer la indemnización, lo que se está pretendiendo dentro del proceso; por supuesto con todos los controles a que hay lugar con el cumplimiento de unos requisitos muy especiales, uno la demostración del buen derecho del demandante, eso significa que no es que uno pida y el juez le vaya a dar la medida cautelar se la vaya a conceder, no el juez tiene que tener cierto cuidado con las pruebas que ya se presentaron, es evidente que esa persona tiene el derecho, buen derecho del demandante, ese buen derecho del demandante es el primer requisito para ordenar la cautela, el segundo requisito es el peligro de la mora, tiene que quedar claro en el proceso que lo que se va a demorar el juicio va a dar al traste con una sentencia favorable a ese demandante, es decir que la demora que va a producir para poder producir sentencia va a resultar en contra de ese demandante, porque si yo estoy reclamando la pensión de jubilación y ya tengo 70 años es posible que cuando dentro de quince años salga el fallo la persona ya haya fallecido, es decir, el peligro de la mora debe ser también un presupuesto a cumplirse para poder que se disponga la medida cautelar; y finalmente el requisito de ponderación entre el interés general y el interés particular quede como resultado que el interés general se vería afectado de no reconocer ese interés particular.

El cumplimiento de esos tres requisitos dará lugar a la medida de cautela, por otra parte ese peticionario de medida cautelar tendrá que garantizar los daños que pueda ocasionar con la medida y se concibe inclusive un incidente de responsabilidad para cuando por culpa de ese peticionario la medida cautelar haya resultado equivocada y haya debido levantarse, este capítulo tiene una pretensión clara, uno se da cuenta cuando se habla con los jueces, cuando se habla con las entidades, con los usuarios del Sistema de Justicia Contenciosa Administrativa, que las entidades le juegan un poco a bueno eso se demora quince años, eso un día sale y entonces aquí habrá otro administrador y el verá como resuelve el tema por el momento neguemos, casi uno podría decir que eso es una política pública en materia de pensiones es que uno basta ver todas las decisiones negativas que salen en el tema que se pretende con esa medida cautelar, con esas medidas cautelares lo que se quiere es que la administración vuelva hacer el oficio que le corresponda, porque razón, todas las funciones tienen que ser reconocida por los jueces, porque razón la administración no hace el reconocimiento en el momento oportuno, pues entendemos que cuando existe una medida de cautela anticipativa cuando la tutela judicial se conceda de entrada en el proceso pues la administración ya no va a tener un argumento de que es que dentro de quince años, finalmente se va a definir el asunto si no

que la administración se va a ver enfrentado; el administrador de turno, a un juez que ya está tomando decisiones y existe una acción que se llama de repetición, para ir en contra de ese funcionario que da lugar a que el Estado resulte condenado por dolo, o culpa grave, pues sin duda alguna hay culpa grave en el funcionario que reiteradamente desconoce los derechos de los administrados a pesar de los distintos pronunciamientos reiterados que se hayan hecho en la materia, digamos que estos a grandes rasgos las modificaciones que se proponen pues con algunas en materia probatoria que resultan interesantes.

Pero quiero referirme finalmente al tema de vigencias, ha sido una pésima experiencia la falta de una norma expresa en la Ley 954 de 2005, también en la Ley 446 de 1998, que dispusieran que iba a suceder con los procesos en trámite para cuando entraran a funcionar los procesos administrativos, esto sí fue un caos por ejemplo en acciones populares y de grupos, la competencia se dio transitoriamente en primera instancia a los Tribunales Administrativos y en segunda instancia al Consejo de Estado, mientras se creaban los jueces administrativos, en agosto de 2006 empiezan a operar los juzgados administrativos y los tribunales cogieron todas las acciones populares y las mandaron para los jueces administrativos y digamos que la sola congestión de envío, yo he oído historias donde las personas hace dos años no saben dónde está su proceso, finalmente que paso a donde lo mandaron, que luego tiene mucho menos si han proseguido los procesos, y ahora viene la Ley 1395, que recién entra a funcionar, que recién entra en vigencia, y entonces dice que no que por lo menos en las acciones populares contra entidades del orden nacional, la competencia es de los tribunales en primera y el Consejo de Estado en segunda, la pregunta es y entonces ahora que todos los jueces van a mandar nuevamente los procesos que les mandaron hace tres años para los Tribunales Administrativos; el usuario de la Administración de Justicia no tiene porque seguir soportando este tipo de irregularidades en el trámite del proceso, sin contar con que eso le cueste mucho al Estado, por esa razón la vigencia del Código, primera y segunda parte aquella que se refirió el doctor Augusto, es decir, los trámites ante la administración y los trámites ante la jurisdicción proponemos que empiecen a regir todos a la vez no va a empezar a regir parcialmente y la propuesta hoy partiendo del supuesto de que el Código alcance todo su trámite legislativo antes de que termine el año es que empiece a regir en julio del año 2012, es decir que haya 18 meses para la suficiente socialización del Código, para el suficiente estudio por parte de jueces y magistrados, para que la aplicación sea organizada, para que esto no sea improvisado, en todo caso no vamos a tener un proceso que se rigió hasta la mitad del sistema antiguo y de allí en adelante por el nuevo Código, sino que lo que se pretende es que el Código no se aplique si no en las

actuaciones administrativas a aquellas que se inicien a partir de la vigencia del nuevo Código julio de 2012, y en las actuaciones judiciales a aquellos procesos cuyas demandas sean presentadas después de julio del 2012, es decir, todo lo que haya empezado para esa fecha terminara por el régimen antiguo, no habrá mezcla del proceso totalmente escrito que tenemos hoy con el mixto que viene en el proyecto, no habrá medidas de cautela para los procesos que existen hoy, sencillamente todo se vendrá a aplicar única y exclusivamente para los nuevos procesos, porque creemos que el cambio que se propone es un cambio radical, y que siendo de tal naturaleza el cambio, es necesario un grado importante de aleccionamiento, de instrucción, de aprendizaje, por parte de los operadores jurídicos, y de socialización en toda la comunidad para que haya una adecuada aplicación del mismo; esto en grandes síntesis son las propuestas que tenemos entonces para la segunda parte del Código contencioso. Muchas gracias.

Presidente:

Le agradecemos al doctor Augusto Hernández, y a la doctora Ruth Estella Correa Magistrados del Consejo de Estado; saludamos al Representante a la Cámara que también nos acompaña el doctor Carlos Correa, muy amable por acompañarnos al doctor Carlos Alberto Hernández también muy gentil, y le sedemos la palabra a la doctora Clara Cifuentes presidenta del Tribunal Contencioso Administrativo.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la doctora Clara Cifuentes, Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo:

Buenos días a la Mesa Directiva, a la Comisión Primera de la Cámara por la invitación en nombre propio y del Tribunal Administrativo de Boyacá; es para nosotros placentero poder participar en esta audiencia, un saludo especial también para los miembros del Consejo de Estado, la doctora Ruth Estella, el doctor Hernández, y los compañeros de la jurisdicción aquí presentes, la Procuraduría y demás asistentes.

Mi pregunta es saber si estos principios, no están acompañando nuestra sociedad y nuestro actuar en cualquier campo en el que nos movamos desde hace ya diría casi 20 años, un poquito cerca de los 20 años ya, y entonces como en otras actuaciones me pregunto, si es la ley la que realmente resuelve la vida de los ciudadanos, o si previa a la vida de los ciudadanos se requiere un comportamiento no solo personal, si no social y en el campo de lo Contencioso Administrativo un comportamiento institucional; por eso lo que yo puedo aportar acá no tiende hacer una crítica casi que yo diría que ni un aporte a lo que es hoy la reforma del Código Contencioso, porque además de haberlo conocido con alguna anterioridad aunque no es mi especialidad, ni tengo por labor el análisis de este tipo de proyecto tenía más o menos conocimiento de cuáles eran los cambios funda-

mentales específicamente en lo que tiene que ver con los procedimientos, con los juicios, me parece que en la parte de los procedimientos de alguna manera el Código mantiene digamos unas formas y además ha venido siendo actualizado por la intervención de los jueces, porque me parece que son exactamente los jueces quienes han permitido que el espíritu de la Constitución del 91, se incorpore a la actividad de la administración pública, y se incorpore también a los procesos judiciales, ya mirando desde la parte de lo que tiene que ver con los juicios, uno diría si en efecto uno encuentra que hay modificaciones digamos notorias en el comportamiento que los jueces habremos de asumir frente a los procesos Contenciosos Administrativos.

De manera que lo que en esta cotidianidad y escuchando al doctor Roa en donde nos decía cuéntenos la cotidianidad ustedes que viven, pues nosotros además de manejar los códigos vivimos el problema de cómo administrar justicia, y a veces para retomar lo que al inicio señalaba encontramos que la ley no es la que nos da el respaldo, que no es que el obstáculo este en la ley tampoco si no que, es que la demanda de justicia especialmente en lo Contencioso Administrativo es de un porcentaje que desborda las capacidades normales y humanas de cualquier funcionario judicial, rescato por consecuencia lo que mencionaba la doctora Luz Estella en términos de la necesidad de un soporte presupuestal para este tipo de procesos, para este tipo de proyectos, este tipo de propuestas, porque de lo contrario la realidad más allá de la norma nos va a llevar a que esto resulta ineficaz no por la falta de calidad de las propuestas, no por la falta de calidad del juicio oral o de las audiencias en fin de todo esto que hemos escuchado, sino sencillamente porque quienes desarrollamos la labor estamos en la absoluta imposibilidad de dar una respuesta oportuna y eficaz.

Entonces si yo pensara, y creo que es una preocupación que se denota en las intervenciones que acabamos de escuchar si yo pensara que es una preocupación indiscutible la congestión de la jurisdicción, de la jurisdicción contenciosa la pregunta que me haría es, ¿y esa congestión deriva de los procedimientos?, ¿deriva de las formas del juicio?, o de dónde deriva; y la respuesta inmediata tendría que ir hacia la administración, porque el objeto nuestro, porque el objeto de la jurisdicción contenciosa, es precisamente examinar los comportamientos administrativos, por eso creo que antes que encontrar o analizar el asunto desde el funcionamiento mismo de los procedimientos judiciales, tendría que analizarlo desde el funcionamiento mismo de la administración, a mí me llama la atención de manera muy especial lo que tiene que ver con la extinción de los criterios jurisprudenciales, y me llama la atención porque en esta cotidianidad que nosotros vivimos cada día ya hemos tenido la oportunidad de adelantar alguna de las diligencias que incluyó la Ley 1395,

para aquellos casos en los cuales son condenadas las entidades estatales, y en ese 1395, ya tenemos nosotros una invocación normativa que le señala a las entidades cinco pronunciamientos similares, en temas pensionales, en algunos temas de responsabilidad extracontractual; por favor tengan en cuenta el precedente, cuando se convoca a las audiencias lo que la administración responde ya en tres casos que han llegado a mi despacho, nosotros esperamos que la jurisprudencia cambie, y cuando yo miro entonces la ley y digo vea y que pasa aquí cuando pasa los procedimientos jurisprudenciales y lo que aspira la administración a quien le corresponde, quien tiene también por supuesto todo el derecho a ese tipo de pretensiones, que pasa con la responsabilidad cuando pasan los años, y en algún momento digo yo, perdóneme doctora pero desde 1914, existe la pensión gracia y la interpretación ha sido la misma, sin embargo su aspiración es absolutamente válida; entonces llega uno a ver es un problema normativo, o es un problema de comportamiento, de otra parte yo también examino de donde provienen los problemas, que es lo que pasa con la jurisdicción contenciosa, y entonces estoy retomando también digamos un poco lo que tiene que ver con las medidas cautelares que acaban de mencionar, si yo veo las medidas cautelares que se acaban de mencionar de alguna forma encuentro que allí está reflejada la acción de tutela, porque son esas situaciones como muy especiales para llevar el caso que nos traían en comentarios las pensiones, que pasa con las pensiones un derecho fundamental etc. En este año para no referir años anteriores el 31% de la carga laboral del Tribunal Administrativo de Boyacá, esto viene de tutela es decir en términos genérico podríamos estar hablando de más de mil tutelas en lo que va corrido del año 2010, que provienen de actuación de la administración pública, que provienen de derechos básicos de carácter laboral de los ciudadanos en fin, hacia haya es donde tiene que ir muy fijamente la mirada encaminada en que la Jurisdicción Contencioso Administrativa pueda dar una respuesta oportuna.

Adicionalmente hay otro punto, que no puede dejar de llamarme la atención y es qué pasa con la presencia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, cuando uno da una mirada sobre el tema encuentra que la Ley 23/91, vino a hablar de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, que luego vino la Ley 640/01, y reiteró los mecanismos alternativos de solución de conflictos, antes la Ley 446/98, los mencionan también y hoy la Ley 1395, los incorpora en el procedimiento Contencioso Administrativo, y la pregunta es ¿si yo tuviera la posibilidad de mirar los efectos de la conciliación como mecanismo de solución de los conflictos, tendría una respuesta positiva al respecto?, y entonces seguramente tendría que voltear nuevamente mi mirada hacia la administración pública y decirle a la administración pública perdóneme ese es un mecanismo

absolutamente fundamental para qué es la conciliación de la administración judicial, de la administración de justicia, porque como se señalaba también anteriormente es que el comportamiento no es conciliemos, miremos esto que es definitivamente va hacer una condena para la administración, si no demande y se lo sugieren en la misma nota antes, antes de ir a la conciliación prejudicial, le dicen mire no lo vamos a ser por favor váyase échele una conciliacioncita a la conciliación, y la conciliación le dice no entonces váyase al juez, la pregunta es vuelta otra vez sobre el mismo punto, de manera que con ese antecedente yo quiero bajar un poquito hacia las competencias me parece que esas han sido otras circunstancias de preocupación de la ley, de la preocupación de la reforma a la que se ha visto sujeta jurisdicción contenciosa, la pregunta mía está tanto dada en términos de si nos corresponde o no nos corresponden determinadas tipos de doce si no cuál ha sido el resultado de esto y ya quien me antecedió en la palabra lo ha mencionado, es decir, es uno le envío para que usted me devuelva y yo le vuelvo a mandar.

Entonces me parece que el legislador tal vez ha sido imprevisivo, se ha acudido a medidas coyunturales, que pasa con las competencias voy hablar allí desde la perspectiva de mi condición de Magistrada de un Tribunal, que pasa con las competencias a nivel de los Magistrado de los tribunales, cuando entran en funcionamiento los jueces administrativos entonces aparece un descenso claro un decrecimiento claro de la carga laboral de los tribunales, en ese entonces año 2005, más o menos seis, tal vez cinco cuando estaban en proyecto todavía junio de 2006, ingresaron los jueces desde tal vez de mucho antes desde la Ley 447/98, cuando hubo una modificación de las competencias por cuantías, quizás desde entonces yo tuve la inquietud de que eran demasiado altas y que para que un funcionario alcanzara una cuantía de cien salarios mínimos en materia laboral, tendría que estar devengando para efectos de la caducidad de la acción etc.

Algo así como para la fecha alrededor de diez millones de pesos, eso para no hablar de otras materias que no son de mi mayor manejo como las de asunto de carácter contractual, asuntos de carácter de responsabilidad, pero la carga de este tribunal para hablar del caso concreto está dada fundamentalmente en materia de acciones de nulidad y restablecimiento del derecho y de carácter laboral, entonces la pregunta era, estos negocios de cien salarios mínimos en mano de los jueces ¿qué va a pasar con esas decisiones?, van a ir de primera a segunda y allí entonces la liberación de las competencias por parte del Consejo de Estado, pero para regresar a lo que llamaba hace un momento hace ese tiempo lo pensé, y hoy y en ese tiempo también antes de que se me olvide en pocos años el tribunal hemos tenido nosotros la oportunidad de estar haciendo un análisis sobre las cargas laborales del tribunal, en el año 2006,

el tribunal manejaba alrededor de 16 mil procesos, repartidos y quiero hacer énfasis en esto en 5 personas, en 5 despachos 5 magistrados que superaban los tres mil expedientes, con la creación de los juzgados se remitieron alrededor de 10 mil procesos, y entonces cada despacho quedó con un promedio un poquito más de mil procesos, ese promedio de un poquito más de mil procesos cuando yo miro los acuerdos del Consejo Superior me dice un despacho será considerado congestionado cuando supere los seiscientos procesos, es decir que la jurisdicción a pesar de la creación de los jueces, el tribunal tenía la condición de corporación en congestión, han pasado 5 años y de menos cuatro años y entonces decía yo entonces quedarnos con alrededor de mil procesos, vino todo un proceso digamos como de entrega de procesos en los juzgados, hoy en día del año pasado el año 2009, al año 2010, la carga laboral del tribunal ha aumentado en un 70% respecto del año anterior, ¿por qué? porque vienen una serie de circunstancias que generan ya el regreso de los procesos, ya la entrada de funcionamiento digamos en momento de propiedad del juzgado, un rendimiento X que se les impone en fin, vamos jugando con las competencias de lado a lado, en esa perspectiva, lo que yo quisiera entonces concluir es que yo recibo con muchísima expectativa el nuevo Código de Procedimiento Contencioso Administrativo, la reforma al Código Contencioso Administrativo, espero que esa sea digamos un mecanismo, un camino, una alternativa para esta jurisdicción, pero también debemos dejar claro de no entrarse una cultura por parte de la administración, el reconocimiento del precedente judicial, primero el reconocimiento de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, pues no vamos a llegar con victoria a ninguna parte cambiaremos las competencias, regresaremos las competencias y seguiremos en estas condiciones.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Francisco Antonio Iregui, Magistrado Tribunal Administrativo de Boyacá:

Señor Presidente de la mesa doctor Humphrey Roa, señores miembros de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes aquí presentes, señores Consejeros de Estado, colegas de la jurisdicción, señoras y señores invitados especiales, Procuradores delegados.

El tema de la reforma al Código Contencioso Administrativo venía siendo objeto de alguna revisión por parte nuestra muy esporádica claro está, por cuanto las ocupaciones que nos emanda nuestros despachos hace prácticamente imposible profundizar en cada uno de los temas que se ponen a nuestra consideración en esta sección pública, sobre la reforma al Código Contencioso Administrativo, yo quisiera como preámbulo dar lectura si me lo permiten a unos comentarios deshilvanados que hice a propósito de la reforma en una publicación del segundo semestre, la número diez de derecho y realidad una publicación semestral edi-

tada por la facultad de derecho y ciencias sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC, con sede aquí en la ciudad de Tunja dice así, ahora que se plantea la reforma al Código Contencioso Administrativo, no solo en virtud de la entrada en funcionamiento de los jueces de primera instancia, si no como consecuencia de la congestión surgida a raíz de las nuevas competencias asignadas por la carta del 91, sería muy conveniente que quienes tienen el difícil encargo de poner a tono el estatuto procedimental, se hicieran primero varias reflexiones, acerca de la forma como se ha aplicado dicha justicia especializada en los últimos 20 años, nunca voy a que la jurisdicción se ha quedado rezagada frente al trámite más o menos expedito que la carta le ha atribuido a las nuevas acciones constitucionales o especiales, en forma tal que si la justicia era de por si lenta antes de que se le asignaran esas nuevas competencias ahora los procesos ordinarios han tenido que cederle el paso a las acciones de tutelas, populares, y de cumplimiento para no hablar de los recursos de habeas corpus, que de cuando en vez absorben toda la atención de nuestros operadores en dezmero de sus ocupaciones habituales, como si lo anterior fuera poco la jurisdicción estaría a punto de colapsar como consecuencia de la antitécnica y sorpresiva reforma que ha sido introducida al artículo 82 del código, que cambia por completo las reglas del juego aplicadas desde mucho tiempo antes, en el sentido de que de acuerdo con un criterio funcional la jurisdicción solo conocía de controversias administrativas, pues bien a partir de dicha reforma el conocimiento de la totalidad de actos y controversias derivados de contratos estatales, aun de los que según la ley se rigen por el derecho privado es de la jurisdicción contenciosa, lo que en mi sentir contradice abiertamente el carácter especializado de esta y obedece únicamente al purito de abarcar el mayor número de casos.

Pero no tiene en cuenta que atenta contra los principios constitucionales de seguridad jurídica, celeridad, economía, procesal y eficacia; pero es que como realmente no solo aquí como lo he mencionado en esta publicación, no se trata de las acciones ordinarias solamente si no que las acciones constitucionales pesan en gran medida en la jurisdicción contenciosa administrativa, entonces volviendo al tema de las acciones especiales hay algunos interrogantes que nos hacemos, cuales son ellos los siguientes: porque no se agiliza el trámite de las acciones populares, y se llama a colaborar con la justicia a la Defensoría del Pueblo, que bien podría tener bajo su cargo la tramitación inicial de dichas acciones, hasta la aceleración de la audiencia de pacto de cumplimiento, igual que sucede con la atención por parte de la Procuraduría, de las Procuradurías judiciales, en cuestión de conciliaciones, extrajudiciales o prejudiciales también debería ser la Defensoría del Pueblo la encargada de tramitar inicialmente el gran número de acciones populares que se vienen presentando

directamente ante la jurisdicción, sería esta una forma de mitigar la congestión que conlleva a la implementación de esta nueva figura procesal, originada principalmente en el sentido económico que se enfrenta de manera indiscriminada, por el solo hecho de presentar una demanda.

De otro lado; otra pregunta porque no se hace obligatorio el agotamiento de la vía gubernativa o al menos de la presentación de un derecho de petición, respecto de lecciones administrativas como requisitos para intentar la acción popular, tal como se desprende de la forma como quedo redactado el artículo 10 de la Ley 472/98, porque si en cuestiones de acciones de cumplimiento, es necesario acreditar el requisito de renuencia de constitución de la renuencia, como requisito de procedibilidad para iniciar la acción, porque no se hace lo mismo en cuanto se refiere a las acciones populares tratándose de omisiones administrativas, me pregunto yo, un poco que están presentando acciones populares, quítame de aquí estas pajas eso no puede seguir sucediendo, y para evitar eso, porque no se enseña definitivamente la competencia para conocer de acciones, ahí si al contrario acciones de tutelas contra actos administrativos, que es una función administrativa por excelencia, a los jueces de la jurisdicción contenciosa, como ya lo va a entender el inciso 4° del artículo 8° del Decreto 2591/91, para no meterme en honduras simplemente voy a dejar aquí la lectura de esto simplemente para decir que algunos aspectos puntuales, sobre el silencio administrativo, ya se habían ido debatiendo antes en la doctrina administrativa, la necesidad de que la administración tenga oportunidad de corregir sus propios errores, entonces la propuesta nuestra o la mía por lo menos va encaminada a que el silencio administrativo negativo respecto de la petición inicial no agote el control gubernativo, es decir que haya necesidad de que los administrados interpongan los recursos legales por la vía gubernativa, para que así mismo la administración pública tenga la oportunidad de corregir sus errores, y no acudir directamente a la jurisdicción si no cuando se produzca el silencio administrativo negativo respecto de la resolución de los recursos; otra cosa que me gustaría a mí que se tuviera en cuenta en el momento de discutir el proyecto es la posibilidad de que se implemente un nuevo recurso, el recurso de reclamación directa que ya está previsto en otros países, para asuntos de responsabilidad patrimonial del Estado, es decir que antes de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa en materia de responsabilidad extracontractual se intente un recurso de reclamación directa como requisito de procedibilidad de la acción, es decir se le da así la oportunidad al Estado para que indemnice dentro de lo posible los daños y perjuicios ocasionados a los administrados algo que en este momento está sobre la mesa en cuestiones de reparación de las víctimas por vía administrativa no judicial, y esto porque Colombia no puede darse el lujo de judicializar las in-

numerables reclamaciones que los administrados hacen en materia de responsabilidad extracontractual del Estado, esa actitud tolerante y dilatoria de dichos asuntos le estaba saliendo a la Nación excesivamente costosa, además de que contribuye enormemente al desprestigio de nuestro país ante la comunidad internacional que se muestra expectante frente a situaciones sociales, que constituyen verdaderas nivelaciones sistemáticas de los derechos humanos con innegables repercusiones en la vida económica y judicial. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Martín Bermúdez Muñoz, Instituto Colombiano de Derecho Procesal:

Muchas gracias, simplemente agradezco la oportunidad que me otorga la Cámara para presentarles las consideraciones del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, creemos o quisiéramos manifestar que tenemos preocupaciones en el instituto y es lo que quisiéramos transmitir en esta audiencia, consideramos que es bueno que un código se mire o se realice teniendo en cuenta distintos puntos de vista; creemos que el código debe mirarse no solo teniendo en cuenta el punto de vista de los Magistrados del Consejo de Estado, o de las personas que pertenecen a la jurisdicción si no también teniendo en cuenta la posición de los litigantes la posición de la administración, a partir de lo anterior creemos que hay temas que no pueden ser vedados, que deben ser discutidos y debatidos ampliamente temas como por ejemplo, temas relativos a la organización interna del Consejo de Estado que no se tocan en el código.

Hay un tema que preocupa mucho, y es el tema de la votación en el Consejo de Estado, la votación para tomar determinadas decisiones, me parece o uno no puede entender que la organización congestionada demore un año o trescientos sesenta o cuatrocientas votaciones para elegir un Magistrado, creemos que eso hay que reformarlo de alguna manera hay que hablar de mayorías simples, pero el país no puede seguir soportando que para elegir Presidente, para elegir Magistrados, perdamos tanto el tiempo en esa sección congestionada; otro punto que se ha recaudado es el siguiente, en materia de ley de descongestión quienes en el Congreso cuando decidieron hacer la ley de descongestión decidieron adoptar algún mecanismo con el objeto de que los procesos terminaran rápidamente, y se señaló que el mecanismo que debía plantearse era simplemente el de señalar que el proceso en primera instancia solamente podría durar un año, y así lo aprobó la ley de descongestión, y se dijo la única forma es que al finalizar el año el juez pierde la competencia y pasa a la competencia del siguiente, y en segunda instancia el proceso no podrá durar más de seis meses desde que entra hasta que sale, pues bien aquí no hay ninguna norma en ese sentido, entonces creemos que hay que establecer normas para que en las altas cortes propiciemos que los procesos se descongestionen.

Creo que aquí hay que aplicarle ese tipo de regulaciones y en general a todas las personas nos preocupa también que se estén introduciendo en el Código Contencioso algunas jurisprudencias que nos parecen discutible, y que nos parecen de alguna manera riesgosas en algunos asuntos, creemos por ejemplo que el tema de incluir expresamente en materia de acciones populares la posibilidad de que el juez tome medidas en materia contractual, cuando estamos hablando de procesos contractuales, y además aquello de cambiar el sistema actual, en medidas cautelares en el proceso precontractual, porque el sistema actual lo que señala puntualmente, es que las acciones precontractuales o las acciones contra los actos contractuales previos a la celebración del contrato no suspenderán nunca el proceso de selección y ese sistema se cambia totalmente, nosotros creemos de alguna manera que el protagonismo judicial que se ha adquirido en materia de derecho administrativo por los jueces debe limitarse; lo que queremos hoy es que mediante acciones populares el juez es el que indica cómo se debe construir una obra, si se debe construir o no se debe construir, y el concepto de moralidad administrativa, se cambió a un concepto de conveniencia, hoy un tribunal suspendió la firma del TLC, entonces lo que queremos es que hay que deslindar y hay que limitar ese tipo de facultades, entonces en ese sentido quisiéramos como señalar los aspectos puntuales a los cuales se ha referido el Instituto y que nos preocupan puntualmente en materia del Código Contencioso.

La enunciación de los principios, en el artículo 1° se enuncian los principios y se enuncian algunos principios que creemos pueden generarle serios problemas a la administración, doy el siguiente ejemplo; se señala en virtud del principio de la buena fe, las autoridades y los particulares, que a ella acuden a la administración, tienen el deber de lealtad y corrección que determina el comportamiento; principio de confianza legítima, las autoridades deben amparar a los administrados ante los cambios bruscos e intempestivos legalmente efectuados que tenían razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación y que el cambio súbito de las mismas altera de manera sensible la situación jurídica; de acuerdo, mire lo que dice a continuación: en tales casos la administración debe proporcionar al afectado el tiempo y los medios necesarios para adaptarse a la nueva situación.

El numeral 6, principio de respeto a los actos propios, las autoridades deben tomar en consideración a las personas que estimen razonablemente ser titulares de una profesión jurídica definida por edicto que por consiguiente no podrá ser modificado por la misma autoridad de manera súbita e unilateral, lo que creemos con estos principios es que se va a limitar la actuación de la administración, y se va a incrementar los casos de responsabilidad del Estado, la administración que persigue

el interés general en muchos casos, requiere hacer cambios que modifican la situación de los particulares, y que los particulares deben soportar; si estamos estableciendo que cada vez que se haga un cambio de manera súbita hay que garantizarle al particular, esperemos a ver que los alcaldes van a tener dificultades ejemplo; para regular penas como pico y placa, regular temas como la hora zafra, porque tendremos que establecer de esta manera como una especie de garantía, de estabilidad para todos los ciudadanos que nos parece riesgoso; en ese punto de principios también nos preocupa el principio de precaución, en el principio de precaución se está diciendo al final, dice en consecuencia, la ausencia de certeza científica absoluta no sirve como única excusa para que la autoridad postergue la adopción de medidas de cautela proporcionadas o eficaces encaminadas a reducir la probabilidad de configuración de tales daños, aquí lo que se está diciendo es que la administración incluso cuando hay ausencia de certeza científica sobre un riesgo debe tomar medidas, lo que va a conllevar obviamente responsabilidades, simplemente queremos indicar aquí que hay un caso muy sonado en la jurisprudencia francesa y es el de si existía responsabilidad del Estado por la contaminación del Sida como consecuencia de transfusiones sanguíneas, cuando en el momento médico eso no era un riesgo comprobado, eso es lo que se está introduciendo aquí, entonces la idea es pensar que si con este tipo de introducción de principios podemos estar ampliando de esa manera la responsabilidad del Estado.

Hay un tema que nos preocupa mucho y es el tema de la obligatoriedad de precedentes para las autoridades administrativas, en ese tema tenemos varias preocupaciones, en primer lugar el código no indica o no señala con claridad de que precedente estamos hablando, no están indicando cuando podemos hablar que existe un precedente jurisprudencial que debe ser acatado obligatoriamente por la autoridades administrativas, el código dice lo siguiente, son precedentes uno, las sentencias de unificación, dos la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado, se dice jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado para mí es necesario hablar de sentencias de unificación, pero la pregunta es ¿qué es jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado?, o sea se refiere a cuántos fallos, refiere a qué época de los fallos, la idea sería precisando de que estamos hablando de lo anterior.

Ahora bien el proyecto del Código cuando define que son las sentencias de unificación, parece que estuviera diciendo sentencia de unificación son aquellas que no tienen unificación, porque es que la unificación se da cuando se requiere por ejemplo cuando hay distintas comisiones en tribunales, cuando hay distintas comisiones entre las salas del Consejo de Estado, se requiere unificar, pero la definición es la siguiente, será sentencia de unificación aquella, habla de la importancia jurídica

ca o transcendencia económica o social, o habrán sentencias de unificación cuando haya necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, las que desean determinados recursos, creemos que debería identificarse con mejor objetividad cuando hay lugar a que se profiera una sentencia de unificación ejemplo, indicar habrá lugar cuando sobre el tema no exista un pronunciamiento anterior, habrá lugar cuando exista una nueva legislación que lo requiera, pero creemos que hay que indicar criterios de mayor objetividad para lo anterior.

Nos preocupa también el tema de cómo se va aplicar por los funcionarios administrativo, el tema de indicar que hay jurisprudencia reiterada, en eso creemos que habría que mirar el ejemplo de la jurisprudencia española en materia de casación y toda la dificultad que han tenido para indicar cuando en realidad hay dos situaciones idénticas, se ha dicho allí por ejemplo se requiere que se trate de los mismos hechos, que esos hechos estén desprovistos de apreciaciones o valoraciones de parte, que sean exactamente iguales nuestras pretensiones, porque uno lo que dice si se va aplicar la jurisprudencia del Consejo de Estado automáticamente a otros casos, la pregunta que hay que hacer es ¿cuándo estamos realmente hablando de casos similares?, y hay dos riesgos uno, que seamos muy estrictos, que no lo apliquemos nunca y otro, que inclusive sea muy amplio y empiece aplicar jurisprudencias a casos que realmente no tienen el carácter de casos idénticos.

Nos preocupa también, el tema de cuál es el ámbito de aplicación de esa norma, la doctora Ruth Estella, indicaba que el problema se presenta particularmente en materia de prestaciones laborales, pero realmente el código no lo limita a lo anterior, el código lo limita que la aplicación automática de la jurisprudencia por las autoridades administrativa sea únicamente para penas laborales, no hay ninguna limitación allí por eso en lo que tendríamos que pensar particularmente, eso se trata en eventos en los que la administración tiene competencia, por ejemplo prestaciones laborales, o eventos en los cuales no tiene competencia, como se trata el caso de las indemnizaciones, todos sabemos que por regla constitucional un funcionario administrativo no puede directamente reconocer una indemnización, por eso sabemos que para ese evento no hay petición previa, porque no tiene competencia para reconocer lo que se elimina los hechos cumplidos, porque no hay una previsión presupuestal anterior, entonces la pregunta, ¿esto se está pensando para todo?, o para algunas?, y eso cambia radicalmente la concepción porque si cuando hay un accidente yo debo hacer una petición previa a la administración, ya no hablaremos allí de acción de reparación directa si no que tenemos que entrar a cuestionar el acto por el cual la administración denegó o reconoció ese derecho, entonces estaremos cambiando realmente todo lo anterior, y aquí me parece que hay un problema

que hay que tener en cuenta y el código no ha contemplado y es el tema de que el artículo 114 de la Ley 1395/10, ya se pronunció sobre ese particular, el artículo 114 ya está diciendo que los funcionarios públicos al resolver peticiones y lo está refiriendo a tres temas muy amplios en materia de indemnización que son cuáles, la pregunta es ¿vamos a mantener esto? o no lo vamos a mantener, y vamos cambiar la acción de reparación directa y vamos a permitir o vamos a consagrar ¿que los funcionarios públicos otorgan directamente derechos?, yo no estoy diciendo que la vía sea mala, la vía puede ser buena, la vía puede ser adecuada es posible que si se permite un reconocimiento administrativo de daños vamos a lograr mayor eficacia, pero la idea es que la establezcamos con toda claridad.

Nos preocupa finalmente en materia de precedentes jurisprudenciales, los cambios de la jurisprudencia creemos que uno de los motivos que genera congestión en la jurisdicción es la metodología de elaboración de sentencias, creemos que hoy con tanta congestión en lugar de tener sentencias tan extensas, que en lugares de sentencia son tesis sobre cada acto, y que abordan las instituciones desde su origen las comparan con todo para finalmente llegar al caso concreto y finalmente analizar el punto que es la discusión; creemos que en esto los jueces no pueden olvidar que el destinatario de la sentencia no es tanto la comunidad jurídica, el destinatario de la sentencia no es hacer pedagogía judicial, el destinatario de la sentencia es el particular que está esperando que le resuelvan un conflicto y que le digan de qué manera se lo resolvieron; nosotros creemos que si se hicieron cambio en este sentido si las jurisprudencia dejaban de ser tan extensas, y además creemos también que si hubiera una mayor vinculación de los jueces a la Constitución y a la ley estaríamos simplificando la aplicación del derecho, cuando los franceses dijeron hay que volver el derecho administrativo legal, dijeron esta es una forma de simplificar el derecho porque cuando las secciones del Consejo de Estado van a decidir sobre cualquier tema y empiezan simplemente a señalar en lugar de decir la ley o la Constitución dispone tal cosa, arrancan por decir la sala dijo en tal fecha, la sala reformó, sala volvió a decir, el tanto han sido tales, y empezamos a comparar jurisprudencia de lo que ha dicho en todo el transcurso de la historia de la sala, simplemente aplicamos la ley o el tema es simplificar el derecho, entonces creemos que en ese punto habría que cambiar primero, una metodología de elaboración de sentencias para que pudiéramos en realidad hablar hoy de jurisprudencia que fuera aplicables, simplemente hay algunos ejemplos ustedes los conocen hay cambios jurisprudenciales constantes encargo de la prueba de responsabilidad médica, requisitos para llamar en garantía gente estatal, caducidad en elecciones de reparación directa, competencia y planes de servi-

cios públicos, enriquecimiento sin causa, valor de sentencia penal, prueba o presunción de perjuicio, derecho de asignatura en los contratos, en todo tenemos si ustedes miran la jurisprudencia en los últimos años diversa posiciones jurisprudenciales, entonces cuando decimos vamos aplicar el precedente que es lo que vamos aplicar en realidad, entonces esa es la preocupación nuestra frente a los cambios jurisprudenciales que vemos que el precedente es bueno en el sentido que puede uniformizar la aplicación de la ley, siempre y cuando tengamos una jurisprudencia que no sea doctrina jurisprudencial si no sea más bien jurisprudencia.

En el tema de la actuación administrativa, creemos que las reformas que introduce el Código Contencioso tienen el problema de que está judicializando la actuación administrativa, hay que recordar que cuando el Estado actúa el Estado requiere ser ágil, el Estado persigue interés generales. Obviamente en la actuación administrativa debe respetarse el debido proceso en virtud del artículo 29 de la Constitución Política, que así lo dispuso, pero la noción del debido proceso en la actuación administrativa es distinta de la noción del debido proceso en la actuación judicial, en la actuación judicial tenemos un juez que está frente a dos partes que debe bilateralizar la actuación, que debe correr traslado de todo; en la actuación administrativa tenemos a la administración frente a un particular y a la administración que requiere cumplir objetivos de interés general, razón por la cual la actuación administrativa debe ser ágil, debe permitir que la administración actúe rápidamente y que no la volvamos un proceso judicial por dos razones, porque va a demorar mucho y porque si le establecemos tantos procedimientos y tantas formalidades podemos obtener una gran cantidad de demandas en la cual simplemente en la causal de demanda del Acto Administrativo será la violación de ese procedimiento tan formal que estamos estableciendo, hay varios puntos en los cuales se hace lo anterior doy algunos ejemplos, intervención de terceros en el artículo 38, la intervención de terceros en el artículo 38 que es la intervención en materia de, o sea la forma como puede intervenir un tercero en una actuación administrativa simplemente se regula el proceso, no se regulan los casos en los cuales los ciudadanos tiene derecho a participar en las actuaciones administrativas, me parece que eso hay que regularlo y hay que regularlo teniendo en cuenta los distintos tipos de actuaciones administrativas, hay actuaciones de interés general, de interés particular, o actuaciones iniciadas con el objeto de imponer una sanción, simplemente indicaba en este punto, en el punto de la intervención de terceros indicaba que el código repito, el proyecto de código no indica, ni señala cuando hay derecho a intervenir, hay muchas actuaciones de la superintendencia por ejemplo, en las cuales se persigue a alguien por una practica reflectiva de la com-

petencia que es un proceso público, en las cuales las superintendencias no quieren tener terceros, es conocidos por todos que hay superintendencias que están capturadas por determinados sectores, entonces no quieren que los terceros intervengan, entonces lo que queremos es establecer derechos, establecer quien es un tercero interesado, y en qué casos puede participar un tercero interesado, y en el procedimiento y termino con esto simplemente se indica el tercero deberá presentar pruebas y se establece un procedimiento y aquí es un ejemplo que es más pesado que el de procedimiento civil, se dice previamente a decidir sobre su intervención deberá correr el traslado al peticionario o al investigado, hay que pedirle permiso primero al investigado para ver si yo puedo participar; el artículo 52 del Código de Procedimiento Civil que es judicial dice, si el juez tiene procedente la intervención la aceptará de plano y considerará las peticiones que hubiera formulado el intervenido, no creemos de ninguna manera conveniente que un proceso administrativo termine volviéndose más judicial, más pesado que el propio judicial.

Termino con esto simplemente señalando que las preocupaciones que son más se refieren de alguna manera a la judicialización, a la dificultad que podría tener la administración, no me refiero a las demás pero también creo que el código, no está tomando medidas para facilitar el acceso a la administración de justicia y simplemente indicó que el Instituto está propugnado por que se termine el requisito de conciliación obligatoria, creemos que esa conciliación obligatoria no está sirviendo para nada, simplemente estamos yendo allá a que las entidades digan en el comité de conciliación se dijo que no, y no estamos sino haciendo perder el tiempo y arriesgando el derecho de los administrados. Muchas gracias.

Presidente:

A usted doctor Martín muy amable por su presencia, y antes de continuar para darles la palabra a los decanos, quiero preguntarles a los señores Representantes si alguno de ellos gusta intervenir.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Miguel Gómez Martínez:

Gracias señor Presidente, y nuevamente agradecer a la Comisión la posibilidad de venir a la hidalga ciudad de Tunja ha este departamento que es cuna de la libertad de Colombia para poder hablar de un tema tan importante, y quisiera delante de los boyacenses hacer un reconocimiento al doctor Humphrey Roa, pues lleva poco en la Cámara de Representantes yo no formo parte del mismo partido que él, pero he podido apreciar el juicio, la ponderación, la numeración y sobre todo la disciplina con la que ejerce su labor legislativa, entonces uno tiene que ir a los sitios y dar testimonio de lo bueno que ve, y me parece quedar ese testimonio delante de su electorado doctor Roa es lo

mínimo que podríamos hacer, yo escuchaba y me pareció muy útil este ejercicio y tengo dos o tres comentarios y preguntas, varios de ustedes han tomado y han tocado el asunto de la congestión de la jurisdicción contenciosa, y hay varias razones que explican esa congestión, una muy evidente y es que el Estado es chambón, el Estado hace mal las cosas y por lo tanto la gente tiene que recurrir al juez para que se corrijan esas fallas esa es una razón, hay un tema que también fue tocado aquí y me parece que es muy válido que son las malas prácticas, por ejemplo el hecho de que los hospitales exijan que exista una tutela para poder atender una persona, eso es mala práctica y eso naturalmente genera congestión, está el caso de las pensiones al que también se hizo referencia, pero no nos engañemos y no paremos allí; también hay temas de corrupción en las obras públicas, hay gente que utiliza la jurisdicción contenciosa para hacer del Estado un negocio, y hay muchos casos en que los contratos a la gente realmente no le interesa ganarse los contratos si no le interesa ganarse los pleitos, y hemos venido hablando de todos estos ingenieros abogados que saben más de derecho que de ingeniería, que han convertido digamos en saqueo del Estado los presupuestos de obras públicas en mecanismos frecuentes de corrupción, y hay me parece que hay un elemento que es muy importante se ha convertido en un negocio demandar al Estado, un negocio muy, muy rentable hay gente que han hecho fortuna colosales demandando al Estado, entonces ahí tenemos que también poner ese elemento de presente que me parece que es muy importante, y yo sí creo que hay algo que ayudaría muchísimo a descongestionar la jurisdicción que es el miedo de los funcionarios a tomar decisiones por el hecho que no exista una sentencia judicial que lo respalde, lo que ha matado señor Presidente del tribunal, los mecanismos alternativos de solución de conflictos que usted muy bien señala como un elemento vital, es que los funcionarios públicos si no hay un juez que so lo ordene no van hacer nada, el funcionario público prefiere esperar diez años y dejar que eso se pudra en un pleito eterno, pero el por lo menos está seguro porque a mí me ordenó el juez que yo pagara entonces yo pago, y si no hay un mandamiento judicial yo no voy hacer nada, entonces todo el proceso digamos de mecanismos de alternativos de solución de conflictos quedo desvirtuado, quienes hemos sido funcionarios públicos sabemos que la sola presencia del procurador en las audiencias donde se intenta la mediación ya produce pánico, uno ya está diciendo el tipo vino aquí está tomando nota vino abrir un pliego de cargos, entonces yo no voy a conciliar nada que el juez me ordene, y entonces nos quedamos allí esperando los quince años esperando que se haga justicia, estamos con el señor Presidente del instituto de derecho administrativo, el tema de las mayorías simples para la elección, yo presente un proyecto de ley sobre eso para permitirle a las

cortes desbloquear el proceso de elección de los magistrados, me parece que podríamos ponerle a eso una norma que agilizará la selección de los reemplazo en el Consejo de Estado, en las demás cortes, ustedes saben que esa es una obsesión mía, yo estoy angustiado por un país que lleva un año y veinticuatro días sin Fiscal General de la Nación, es un tema que a mí me parece que es un drama de este sistema, y yo he presentado un proyecto de ley que busca que durante los primeros dos meses se utilice la mayoría calificada, y en el tercer mes se utilice la mayoría simple para proveer los cargos, tratar de ver si podemos frenar este tema.

Tengo dos reservas grandes pero quiero estudiar una quiero ser prudente, señora Magistrada, tengo mis reservas sobre el tema de dejar las medidas cautelares tan libres me da miedo; tengo que ser honesto con usted le tengo miedo a esa decisión, pero quiero estudiar con más paciencia quiero escuchar sus argumentos nuevamente, me parece que sería bueno que sobre ese punto que me parece importante pero riesgoso tenemos una discusión muy abierta y tengo también mis dudas sobre el tema de darle a la jurisprudencia un peso demasiado largo especialmente en un universo judicial como el nuestro, donde la jurisprudencia, primero no ha sido parte integral de nuestra tradición jurídica y adicionalmente es muy cambiante, pero este ejercicio me parece que es muy bueno si pudiéramos identificar en que aspectos este nuevo código ayuda a la descongestión judicial, y pudiéramos sobre eso hacer una acción eficaz creo que ya podríamos darnos por bien servidos, si este proyecto ayuda a disminuir el problema de la jurisdicción contenciosa administrativa, y de los larguísimos tiempos que hay para la resolución de nuestros conflictos, me parece que hemos hecho muchísimo. Muchas gracias señor Presidente.

La Presidencia concede el uso de la palabra a la honorable Representante Adriana Franco Castaño:

Buenos días a todos mil gracias a los compañeros de la Comisión Primera, muy especialmente a nuestro Presidente doctor Bérrer Zambrano Erazo, a Humphrey Roa nuestro amigo, y a todo el equipo de compañeros de la Comisión Primera mil gracias; mi nombre es Adriana Franco Castaño Representante a la Cámara por Caldas abogada, señor Viceministro señor Secretario de la Comisión, delegados que vienen hoy a socializar, los honorables Magistrados mil gracias.

Lo primero es un reconocimiento a cada uno de ustedes por hacer posible que estas audiencias se estén celebrando, vemos con mucha complacencia como han venido presentando y socializando el proyecto al interior de las Comisiones del Congreso de la República, y no me queda si no expresar que tenemos toda la intención en la Comisión de atender un llamado sobre puntos específicos, el primero yo creo que es el de resal-

tar es el de las competencias, el segundo vemos grandes dificultades con respecto a los procesos de reparación directa y responsabilidad civil extracontractual, yo creo que ese es el tema que pese a los grandes desarrollos jurisprudenciales y legislativos aún podemos mejorar y aun existen algunos mecanismos que pueden adaptarse para que no solamente tengamos una justicia más pronta si no más efectiva, me preocupa el tema de las audiencias pese a que en principio consideraría que es de vital importancia, y que asume un gran desgaste la parte difícil sería conciliar ese interés, entre los ciudadanos que consideran que las audiencias brindan mayores garantías en el ejercicio de la participación y en defensa de sus derechos, por consiguiente creo que ese es un aspecto que tendríamos que revisarlo o someterlo a puntos específicos que seguramente podrán tener un trámite mucho más corto, en síntesis quiero reiterar y ratificar mi disposición no solamente como abogada si no como miembro de la Comisión Primera, y expresarle a cada uno de ustedes a los estudiantes que necesitamos escucharlos, necesitamos que hagan un ejercicio académico con sus facultades, que hagan un ejercicio académico con cada una de las facultades que existen en Tunja particularmente y en cada una de las regiones del país, yo vengo haciéndolo con un equipo de profesores de mi ciudad Manizales, y espero de que podamos ser mucho más propositivos buscando que por su puesto podamos ejercer una mejor administración de justicia; el tema de las acciones populares sin lugar a dudas ocupa hoy la mayor parte de trabajo de los despachos judiciales pero yo soy garantista y siento que harían los ciudadanos sin esas acciones, hay una gran discusión sobre la inseguridad jurídica eso también tiene que ver con la competencia, y frente al peso que tienen hoy nuestras sentencias, fallos sobre las mismas tutelas judiciales, cuando son emitidos por nuestros jueces administrativos, yo creo que hay una gran discusión que no solamente tienen un gran contenido social, un gran contenido jurisprudencial pero obviamente unos grandes costos de tal suerte que las puertas están abiertas, que la discusión por supuesto que sigue vigente y esperamos poder adoptar este nuevo código, estas modificaciones que se presentan al código contencioso para que busquemos prontitud, eficacia, pero sobre todo garantizar nuestro estado social de derecho. Mil gracias y a nuestro anfitrión Dios lo bendiga.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Carlos Edward Osorio Aguiar:

Un saludo muy especial para todos los asistentes, muchas gracias por estar acá como lo han anunciado mi nombre es Carlos Edward Osorio, yo soy Representante a la Cámara por el departamento del Tolima, soy abogado de profesión especializado en derecho administrativo y constitucional, entre otras especializaciones en mi haber y

actualmente desarrollando una maestría justamente con la Universidad Santo Tomás en derechos humanos y en derecho internacional humanitario.

Yo celebro la realización de esta audiencia, quiero decirle especialmente a los Boyacenses que están excelentemente representados quien nos propuso esta audiencia Presidente en este momento encargado han mostrado su calidad intelectual y su don de querer representar de la mejor manera al departamento y por eso acudimos a acompañarlo en la mañana de hoy; quiero brevemente decirles a ustedes especialmente que son los convocados que nos parece supremamente importante que participemos, yo soy egresado de una universidad como es la universidad de Caldas una universidad pública, en la ciudad de Manizales y cuando tuve la oportunidad de estar allí me lamentaba de no poder tener espacios de participación donde pudiera discutir o hacer parte del proceso de la formación de las leyes, hoy ustedes están acá especialmente pues me refiero a los estudiantes, claro nos acompañan los Magistrados, los jueces, y sabemos que sus aportes son valiosísimos pero que importante que la academia se vincule, porque definitivamente nosotros tenemos que ser coparticipes de las grandes decisiones que se toma en este país, y quiero en este momento reivindicar rápidamente al Congreso de la República, quiero contarles a todos los asistentes que hay un Congreso renovado, soy consciente de la estigmatización que hay frente a muchas entidades del Estado especialmente al Congreso de la República, cuando aspiré a la Cámara de Representantes reivindicaba la idea de querer participar de un Congreso admirable, como alguna vez se mencionó por allá en el año 38, pero hoy hay un Congreso renovado casi un 75% de los Congresistas son nuevos tanto en Cámara y Senado, y especialmente puedo dar fe que en la Comisión Primera hay gente muy capaz, gente muy comprometida, y gente que quiera cometer el estudio de esta reforma de una manera sesuda y ponderada, no aprobando ningún proyecto, a pupitrazo limpio como dicen por ahí si no discutiendo y debatiendo, por eso como esta audiencia seguramente tendremos algunos otros espacios, en algunas otras ciudades del país donde magistrados y jueces, incluso como es en el caso del departamento, el departamento del Tolima han mostrado su interés en desarrollar actividades similares a estas o en el mismo departamento de Caldas, doctora Adriana de donde surgí como abogado, quiero decirles que hay muchos temas por discutir en esta reforma es una reforma que ya tuvo sus debates reglamentarios en el Senado de la República, que está en la Cámara y quiero compartirles especialmente a los Consejeros de Estado y a los Magistrados, la inmensa preocupación que tenemos por acertar, por no equivocarnos, sabemos que es una reforma que se ha propuesto a partir de unos importantes estudios que no son de ayer ni de antier si no que vienen durante bastante tiempo siendo

de cantados, sin embargo tenemos el gran reto con la sociedad civil de acertar y es allí donde yo he expresado en la Comisión, una gran preocupación que me asiste y es la expectativa que tiene la ciudadanía frente a este tipo de reformas, porque es que la reforma o un nuevo código no se hacen si para los Magistrados ni para los jueces, se hace es para los ciudadanos, para hacerle más fácil y más llevadera su vida, para mejorar su calidad de vida de alguna manera en torno a un derecho fundamental como es la justicia, para que accedan de una manera clara y contundente frente a ello; y por eso es que he planteado en la Comisión Primera la inmensa preocupación de que generemos una expectativa con esta reforma y finalmente nos quedemos simplemente en eso como lo decía alguna persona aquí en este estrado, ¿será que acaso la ley es suficiente? La ley es un instrumento fundamental e importante, pero no es suficiente y definitivamente este Congreso de la República, Honorables compañeros y hoy nos acompaña el Viceministro de Justicia, tenemos que dar una gran discusión que puede estar incluso por encima de esta, del código, y es la del tema presupuestal, no podemos seguir creyendo que apunta de leyes vamos a reformar la justicia en Colombia, vamos a garantizar el acceso a la justicia, por eso estamos muy comprometidos quienes hemos litigados, quienes hemos hecho ejercicio de la profesión de dotar a la justicia de los recursos presupuestales suficientes y necesarios para garantizar una justicia ágil, una justicia certera, por su puesto exigiendo a nuestros jueces y a nuestros magistrados resultados efectivos y contundentes; yo no me quiero extender, yo quería simplemente dejarles algunas impresiones decirles que hay muchos temas discutibles comparto mucha de las opiniones del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, bastante particularmente el tema de la utilidad, por ejemplo que ha mostrado si es que lo han mostrado el tema del requisito de la procedibilidad de la conciliación, por mencionar solo uno de ello a mi me parece que al acometer el estudio de esta reforma tenemos que identificar que queremos con ello porque no se trata de reformar por reformar, no se trata de despedir una ley que adopte un Código Contencioso Administrativo, que remplace el Decreto 01/84, de lo que se trata es de decir que queremos, queremos más agilidad, queremos más justicia, queremos más certezas, queremos evitar seguramente los vaivenes a veces tan preocupantes de la jurisprudencia son una serie de elementos de juicios en los cuales nos tenemos que poner de acuerdo antes seguramente de continuar con la discusión, bienvenida la discusión entendemos que estamos haciendo patria y que los ciudadanos esperan de los Congresistas, de los Magistrados, y de la academia los mejores aportes para que construyamos algo muy bueno para la sociedad. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Representante Juan Carlos Salazar Uribe:

Buenos días a todos, un agradecimiento a Humphrey Roa por la invitación aquí al departamento de Boyacá, es como la tercera vez que venimos por estos lados, lo felicito está muy bonita la carretera como las del valle, y a mis colegas y a los honorables Magistrados y a todas las autoridades que hoy se encuentran acá; yo soy ingeniero yo no soy abogado, la verdad es que de leyes muy poco pero en el transcurso que he tenido en mis cargos en la asamblea y en el sector público he podido aprender un poco de esto.

Yo me voy a referir a un tema que es fundamental para que esto funcione, es un tema que de pronto me apasiona a mí y es el tema presupuestal y creo que la presidenta la magistrada del Consejo de Estado lo manifestó, mire eso sin recursos es imposible yo invito a los honorables presidentes del Consejo de Estado, del contencioso, de la Corte Suprema, a la Cámara de Representantes, al Gobierno a que revisemos ese presupuesto que está presentando con responsabilidad, nosotros no podemos mirar el presupuesto de la administración de justicia únicamente para formularlo, para formularlo de ustedes el presupuesto tiene muchas inconsistencias y los recursos que ustedes están buscando si ustedes se ponen juiciositos a revisarlo con nosotros con los que sabemos de ese tema vamos a encontrar los recursos por un billón de peso que a ustedes les hace falta, haciendo un análisis del presupuesto a la necesidad de justicia, a las necesidades que se están pidiendo, de más de mil jueces que se necesitan para poder descongestionar la justicia, si ustedes se ponen a revisar y concertar con el Gobierno y le decimos al Gobierno que no es esa cantidad de partidas acumuladas para satisfacer sus caprichos de pronto burocráticos o sus compromisos con las regiones, y para satisfacer de pronto necesidades de algunos gobernantes para el tema de las próximas elecciones que vienen, vamos a encontrar los recursos para descongestionar la justicia, ustedes deben de vigilar a los ciudadanos pero también hay que vigilar la manera como se está haciendo el presupuesto, yo revise el presupuesto del 2009, el del 2010 y el de 2011, la verdad no soy ducho en esto, pero tengo experiencia y les digo ustedes vienen desfinanciados desde hace más de cuatro años, pidiendo recursos y cada vez a ustedes les asignan menos y les asignan menos sencillamente porque hay que ir con argumentos serios, a decir al Gobierno mire aquí está esta plata, llévense esta plata que la verdad estos dineros que ustedes van a formular, o apropiar para X o Y causa en tal Ministerio en realidad no se necesitan yo considero, la administración de justicia necesita recursos, es decir el tema de la justicia en Colombia es muy complicado nosotros que vivimos el quehacer diario de los colombianos que sabemos las an-

gustias que se pasan en los despachos judiciales y que nosotros mismos hemos vivido necesitamos darle una mano a la justicia, yo soy un partidario y mi planteamiento que hice está semana cuando se planteó el tema de acabar con el Consejo de la Judicatura, y que mi posición es que no se debe acabar si no que se debe reestructurar, mirar lo bueno, y mirar lo malo considero que es necesario que a la administración de justicia se le adopten los recursos pero que también desde acá de Bogotá que son ustedes en las Cortes, y el Consejo de la Judicatura que es la que administra la justicia, y la que administra los recursos igualmente sepa que en las regiones se tiene que utilizar bien los recursos para que esto funcione; pedir recursos pero utilizarlos, los recursos están allí pero hay que mirar el presupuesto de manera integral para exigirle al Gobierno que los pocos recursos que hay en Colombia deben ser utilizados de manera útil, yo creo que es necesario para que esta reforma al Código Contencioso Administrativo funcione, es necesario primero garantizar los recursos, porque si no considero que va a ser un saludo a la bandera lo que estamos haciendo en este momento con esta reforma, sin plata es imposible reformar el código, sin plata es imposible reformar las cortes, sin planta es imposible hacer muchas cosas en Colombia. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, doctor Ciro Güencha:

Muchas gracias a ustedes, al señor Presidente de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, hoy el doctor Humphrey Roa Sarmiento, muy gentiles por venir a los señores Representantes, a los señores Consejeros de Estado, a todos ustedes les presento un saludo en nombre de nuestro Rector el Padre Luis Alberto Orozco Arcila, estamos muy complacidos que ustedes estén aquí y también al señor Viceministro de Justicia bienvenido esta es su casa.

Para nosotros es un gusto que se escuche la academia en estos foros, en estos eventos, porque hay ocasiones en que siempre se busca la academia pero pero cuando se van a tomar las grandes decisiones del país como que la academia no está muy presente, yo quiero ser muy puntual en mi intervención y hablar de un aspecto que me parece importante, y me parece sustancial a cualquier reforma del contencioso administrativo, se busca agilizar los procedimientos se busca descongestionar, pero a mí me parece que la reforma no ha hecho mucho en un aspecto transcendental que son las acciones contenciosas administrativas, yo pienso que en la reforma no se cambió nada o para no ser tan estrictos, sustancialmente las acciones contencioso administrativo, porque si ustedes leen el artículo 138 del proyecto que ha aprobado la Comisión Primera del Senado dice, la acción administrativa será única con pluralidad de pretensiones, y entonces qué gusto, ya vamos

a suprimir ese número de acciones y vamos a dejar una sola acción contenciosa administrativa, y porque lo hice para ese proyecto que porque acción contencioso es un derecho, eso lo sabemos acción contencioso administrativo es un derecho de acudir a la jurisdicción para reclamar otros derechos, está muy bien hasta ahí, pero qué sucede a continuación, dice el proyecto pero se podrán formular diversidad de pretensiones y cuando dice se podrán formular diversidad de pretensiones hace alusión a las pretensiones normales de nulidad, de nulidad y restablecimiento del derecho, reparación directa, acciones contractuales, electorales sucesivamente; y qué sucedió entonces, dijo solamente una acción pero diversidad de pretensiones, pero cuando las consagra en los artículos siguientes le da la misma estructura que venía teniendo en el Código Contencioso en el actual en el Decreto 01/84, donde dice acción de nulidad, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa, y acción contractual, ahí no ha cambiado absolutamente nada, solamente está diciendo tengo una acción pero formule varias pretensiones, pero, por ejemplo en la regulación que usted hace de cada una de esas pretensiones es idéntica a cada una de las acciones contenciosa administrativas anteriores no hay reforma.

Segundo yo pienso, yo propongo que una verdadera reforma sería la siguiente si es que vamos a unificar acciones, y porque lo digo, tuve que hacer una tesis doctoral por el hecho de cómo están reguladas las acciones contenciosas y específicamente la acción contractual a la cual me voy a referir en el actual código y que se recalca, se repite en este código; yo pienso que si se van a unificar las acciones, sea que las llamemos acciones, sea que las llamemos pretensiones, sea que las llamemos recursos contenciosos como hacen los franceses hagamos lo siguiente; propongamos dos acciones, o dos recursos contenciosos, o dos pretensiones; una, una de legalidad y esa de legalidad va a involucrar las acciones simple de legalidad y en algunos aspectos la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y propongamos una segunda acción o recurso contencioso o pretensión contenciosa que sea una acción indemnizatoria.

Bueno alguien va a decir, oiga, pero qué pasa, usted con la acción de reparación directa y la acción contractual, cuando es simplemente indemnizatoria, el doctor Iregui ya dio la solución, utilizemos el mecanismo francés de la petición previa, y atacemos únicamente actos administrativos y tenemos dos acciones y nos vamos a ganar problemas, porque es que, doctores, el mayor problema está en la regulación de la acción contractual y sobre todo en la impugnación de los actos precontractuales, por lo siguiente, actualmente el Código Contencioso Administrativo y lo repite este código, dice que los actos precontractuales se demandan en nulidad, y en nulidad y restablecimiento del derecho, vuelve y lo repite este Código, pero

que si celebra el contrato hay que utilizar la acción contractual y cambia un montón de cosas; aquí veo un defecto, no dijeron nada en la regulación de la acción contractual, qué pasaba si se celebraba el contrato, y tengo que impugnar y tengo que impugnar el acto precontractual; yo hice nueva la regulación, ¿qué acción utilizo?; lo único que hice es, si es acto precontractual, utilizo nulidad, y nulidad y restablecimiento porque me manda al 138 y 139, pero qué va a pasar si antes de demandar el acto precontractual en vigencia de este código ya me han celebrado el contrato, utilizaré acción contractual y quedo lo mismo, el código, y quedo exactamente lo mismo.

Entonces la gran preocupación es la siguiente, me celebran el contrato y entonces yo qué hago, utilizo acción contractual y viene el gran problema que ha sido la legitimación en la causa para efecto de la acción contractual, porque aquí dicen utilizarán o sea posiblemente están legitimados para la acción contractual quienes tengan interés directo; bueno si es simplemente indemnizatorias, listo, no hay ningún problema, las partes en el contrato, quienes intervienen en el proceso de selección de contratista, pero interés directo, ¿qué va a pasar cuando sea una simple nulidad del contrato?, cuando yo quiera proteger la legalidad del contrato ¿quiénes van a tener el interés directo? Pues yo creo que les va a tocar seguir diciendo que son los que estuvieron en el proceso de selección, las partes en el contrato, y el Ministerio Público, ¿cuál es la reforma? Yo no veo ninguna reforma ahí porque está repitiendo lo que está regulado en el artículo 87, del Código Contencioso Administrativo, sería conveniente y así lo propongo, que cuando se hable aquí de interés directo dijésemos y aclarásemos que sea cualquier persona si estoy hablando de simple nulidad del contrato, claro ya van a decir pero es que la Corte Constitucional ya se pronunció, el Consejo de Estado ya se pronunció, que no se pueden contratos porque se va a entorpecer la actividad administrativa, no es cierto, el hecho de que se impugne nulidad de un contrato estatal no va a entorpecer la actividad administrativa, porque la sola interposición de la demanda no va a suspender el proceso de licitación, y el proceso de ejecución del contrato, entonces no va haber ningún problema y es que todo el mundo no puede demandar la nulidad de un contrato porque es que ese contrato se refiere solamente a una entidad específica de la administración, pero se les olvida una cosa, que el contrato lo que persigue es cumplir los fines del Estado; que si en Bogotá, por la 26, ¿todo el mundo no va a pasar?, todo el mundo pasamos algún día; que si en Transmilenio hay ilegalidad y no lo podía uno demandar, yo digo que sí podría, hay un interés general en ese contrato, van a buscar cumplir un fin del Estado.

Segundo, los recursos públicos, o es que los contratos no se celebran con dineros públicos?, yo creo que sí, ¿por qué entonces se va a reservar la

solicitud del control de legalidad a los que tengan interés directo?; entonces contratistas de entidad pública y los que participaron en el proceso de selección, yo pienso que sí va a ver una verdadera reforma, eso unifiquemos las acciones verdaderamente; segundo en la acción contractual démosle la posibilidad a que cualquiera pueda demandar la nulidad absoluta del contrato, porque es que, y a mí me extraña, porque pienso que la ponencia viene del Consejo de Estado, que limiten esa legitimidad y hablen es de la pretensión cuando siempre ha habido la controversia frente a la teoría de la pretensión de la Corte Constitucional; a mí me parece que hay una pequeña contradicción.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Pablo Felipe Robledo, Viceministro de Justicia:

De la Constitución Nacional lo que adicionalmente va acompañado de un paquete legislativo, que alguno de los cuales algunos temas ya están a consideración del Congreso y otros próximamente estarán sometidos al Congreso, como la ley de víctimas, la ley de tierras, este Código Contencioso Administrativo a final del año pretendemos tener listo la idea del código general del proceso, haciendo abstención de lo administrativo que será objeto de un código independiente pero que reúna lo civil, lo comercial, lo de familia, y aspiramos también a que se haga en el tema laboral adicionalmente un código de policía o de convivencia como lo queramos llamar etc., etc.

Han hablado de dos temas que me parecen a mí fundamentales, que es el tema de la seguridad jurídica y la descongestión judicial; el Gobierno Nacional en el proyecto de acto legislativo que presentó en las Cortes en días anteriores, que está sometido al proceso de concertación que el propio Gobierno ha diseñado con las Cortes, y a la mesa de concertación donde estarán además del Gobierno, las Cortes, los Parlamentarios, algunas personas de la academia y de la sociedad civil y frente al cual el Ministerio del Interior y de Justicia está recibiendo los comentarios de todos los ciudadanos que nos quieran dar ideas y sugerencias en relación con ese proyecto, proyecto que encontrarán en la página web del Ministerio, particularmente de los treinta artículos más o menos que tiene el proyecto de ley yo quisiera referirme a tres o cuatro de ellos.

El primero en relación con el tema de seguridad jurídica y descongestión y por eso hablo de ese proyecto de ley antes de referirme al tema Código Contencioso; el Gobierno Nacional en el proyecto de acto legislativo pretende modificar la acción de tutela, y pretende modificar la acción de tutela fundamentalmente en el tema de las tutelas contra providencias judiciales; la primera modificación que advierte uno en el texto constitucional del artículo 86, según ese proyecto, es una cosa absolutamente sencilla, que es sencilla pero vertical,

que por ministerio de la Constitución Nacional, que por orden constitucional, se indique con total claridad que la tutela procede contra las sentencias judiciales; ustedes recordarán que en Colombia se armó una tremenda discusión que ha dividido incluso hasta las altas Cortes en relación con la procedencia de la tutela contra providencias judiciales, porque la Corte Constitucional había declarado la inexequibilidad hace muchos años de, tal vez, el artículo 12 del Decreto 2591, que establecía un término de caducidad para la interposición de las acciones de tutela y declara inexecutable esa norma en todo el país, si había tutela o no contra providencias judiciales; ahora lo que se pretende es que por norma constitucional se establezca claramente que hay tutela contra providencia judicial de manera tal que ningún juez, ni de alta Corte o de alta Corte podrá determinar en el futuro que no hay tutela contra providencia judicial; con eso obviamente se terminan las discusiones; por ejemplo, en la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, quien sistemáticamente y durante muchos años se negó a tutelar contra providencias judiciales o incluso en el seno del Consejo de Estado en donde algunos Magistrados del Consejo de Estado negaban la existencia de tutelas contra providencias judiciales, y después revivieron o permitieron la tutela contra providencias judiciales y etc., etc.

Ahora, también se dice en el artículo 86 de esa reforma que la ley definirá los casos en materia de competencias, que la ley podrá regular la competencia, ese es un tema muy importante porque ustedes recordarán que antes del Decreto 1382/00, expedido en el Gobierno del Presidente Pastrana, había un desorden sobre el tema de competencias, desorden que pretendió subsanar ese decreto; ese decreto fue demandado ante la jurisdicción de lo contencioso, en la jurisdicción de lo contencioso no fue anulado pero existen temores fundados para que el legislador pueda regular las competencias en materia de tutela, porque la Constitución nos señala actual, dice en todo tiempo o lugar, de manera tal que es importante que la Constitución difiera la ley y la posibilidad de regular el tema de las competencias; de otra parte, el artículo 86 pretende ser modificado para darle vía libre a las tutelas contra las providencias de las altas Cortes; qué se ha dicho en ese tema en el proyecto, se dice que cuando se pretende tutelar la providencia de una alta Corte, Consejo de Estado, Corte Suprema, proferida por una sección o una sala, la acción de tutela deberá interponerse en única instancia ante la sala plena de la respectiva corporación, y esa sentencia de tutela independientemente de si tutela o no tutela, puede ser revisada por la Corte Constitucional en sala plena, de manera tal que con ese proyecto pretendemos eliminar la posibilidad de que una sala de decisión integrada por tres magistrados declare la ineficacia de una tutela, de una providencia judicial proferida por una alta corte; adicionalmente se pretende que las

acciones de tutela cuando tienen como objeto una providencia judicial sean interpuesta por abogado; porque, qué es lo que está pasando en la actualidad cada vez que se va a presentar una acción de tutela, donde el apoderado considera que su tutela puede ser objeto de eliminación, de temeridad hace que el cliente sea quien firme la tutela, entonces de esa manera el apoderado queda excluido de cualquier tipo de responsabilidad disciplinaria, y el ciudadano común y corriente pues no tiene responsabilidad disciplinaria.

De otra parte pretendemos modificar el artículo 116 de la Constitución Nacional; el artículo 116 de la Constitución Nacional establece quiénes pueden ejercer funciones jurisdiccionales en Colombia, ese artículo 116 ha sido celosamente vigilado como amerita, por parte de la Corte Constitucional, y esa percepción que tiene la Corte Constitucional del artículo 116 ha llevado al traste algunas iniciativas que se han presentado en el pasado como herramientas eficaces de descongestión; recordarán ustedes, por ejemplo, que en la Ley 794/03 tal vez modificando el 31 del Código de Procedimiento Civil, incluso el Representante Navas fue coponente de ese proyecto de ley, se pretendía que los oficiales y los secretarios de los despachos judiciales pudieran ser delegados o comisionados para la práctica de medidas cautelares o entrega de bienes; esa disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, a mi manera de juicio en una acertada decisión jurisprudencial, cotejada con lo que hoy es el artículo 116 en la medida de que ese artículo 116 no permite que funcionarios judiciales distintos de jueces y magistrados ejerzan funciones jurisdiccionales; entonces, la primera modificación, por ejemplo, que se introduciría a ese artículo 116 es permitir que la ley es un proyecto habilitante para que sea el legislador quien determine que actos jurisdiccionales podrían, en el futuro, ejecutar funcionarios judiciales distintos de los jueces o magistrados, obviamente no es para que esos funcionarios judiciales distintos de jueces y magistrados profieran sentencias, pero sí es, por ejemplo, para que puedan expedir autos reconociendo personería, ordenado la expedición de copias, ordenando la expedición de certificaciones, practicando medidas cautelares, etc. etc. Eso creemos nosotros que nos permiten descongestionar un poco la actividad pero obviamente los casos serán los que el legislador indique; de otra parte como una política de choque se permite, se permitiría que la ley regule que abogados en ejercicio puedan ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia, ese es un tema que a primera mano parece algo irritante y parece algo chocante, y parece algo descabellado pero no lo es; en Colombia existen por lo menos dos instituciones que permiten que una persona sea abogado litigante durante el día, excepto de dos a tres de la tarde que ejerce una función jurisdiccional, me refiero fundamentalmente al tema del arbitraje, los

árbitros son abogados litigantes en ejercicio que transitoriamente están investidos de la función jurisdiccional actúan como jueces, responden como jueces, tienen los mismos deberes, las mismas obligaciones, etc. etc. Los conjueces, los conjueces también son abogados en ejercicio que cuando los convocan a hacer parte de la resolución de un conflicto pues dejan transitoriamente su función de abogados litigantes y ejercen transitoriamente la función de jueces con las mismas responsabilidades, de qué se trata, se trata de que podamos utilizar en el futuro a jueces, a magistrados, o sea a ex jueces, a ex magistrados, a los mismos miembros de centros de conciliación y arbitraje, para que bajo una actividad fundamentalmente provino en una actividad de congestión, estén obligados a ayudar a la administración de justicia para resolver conflictos como lo hace un juez, con eso nosotros creemos que estamos aumentando, por lo menos transitoriamente, la capacidad de fuerza y atención para la resolución de conflictos de los particulares; también le queremos dar función y jurisdicción a los centros de conciliación, los centros de conciliación, hace diez años se produjo una sentencia de la Corte Constitucional que ustedes recordarán que declaró inexecutable todas las normas que regían la etapa pre-arbitral, que adelantaba el centro de conciliación porque la Corte dijo en su momento que la Constitución sólo habilitaba para el ejercicio de funciones jurisdiccionales, a los árbitros mas no a los centros de conciliación, de prosperarse está reforma constitucional, permitiríamos que los centros de conciliación sean dotados de funciones jurisdiccionales; adicionalmente ustedes saben que también en el pasado algunos proyectos de ley que se han tramitado en el Congreso, con muy buenas intenciones han sido declarados inexecutable en la medida que han pretendido como política de descongestión darle funciones jurisdiccionales a los notarios, toda iniciativa que ha salido del Congreso en donde se pretenda darle función jurisdiccional a los notarios ha sido declarada inexecutable, nosotros estamos en el artículo 116 pretendiendo incluir a los notarios como destinatarios de la función jurisdiccional.

Temas de seguridad jurídica, el precedente que hemos venido hablando acá, el proyecto que ha presentado el Gobierno pretende modificar el artículo 209 de la Constitución Nacional, para indicar que la propia doctrina de la administración es de cumplimiento obligatorio, y que la ley determinará los casos en que obviamente se estructura esa doctrina de la propia administración, porque lo que no puede pasar en Colombia es que, por ejemplo, diez personas sean investigadas por los mismos hechos, por la administración de impuestos, nueve de ellos absueltos, y al décimo ciudadano al que todavía no le han resuelto su asunto sea sancionado por la DIAN bajo la tesis de que ayer llegó un funcionario y que ese funcionario cambió de doctrina en la administración, y eso mismo

pretendemos llevarlo al precedente judicial, y por eso se modifica el artículo 230, para decir que los jueces están obligados a cumplir la Constitución, el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia, será la ley la que resuelva todos los interrogantes que hay sobre cuál es la jurisprudencia, cuáles son los criterios de divulgación, cómo establecemos que una jurisprudencia sea obligatoria etc., etc. Pero, por lo menos, constitucionalmente estamos habilitando a que sea considerado el precedente jurisprudencial como obligatorio cumplimiento por parte de los jueces.

En relación con el Código Contencioso Administrativo, el Gobierno Nacional a través del Ministro del Interior y de Justicia, y el propio Presidente se han comprometido con el Consejo de Estado a respaldar el proyecto de Código Contencioso Administrativo que hoy cursa en la Comisión Primera de la Cámara, eso no quiere decir que el Gobierno Nacional no vaya a solicitarle a la corporación legislativa que introduzca algunos cambios a algunos aspectos, algunos artículos del Código Contencioso Administrativo, en este momento el Ministerio del Interior y de Justicia, concretamente el Viceministerio de Justicia, está adelantando un trabajo de estudio concienzudo, detallado, del articulado que fue aprobado en el Senado la legislatura anterior y que hoy está en conocimiento de la Cámara de Representantes, y el próximo viernes dentro de ocho días, en Cartagena, el Ministerio del Interior y de Justicia presentará formalmente las observaciones, tal vez en el encuentro de la jurisdicción; en el encuentro de la jurisdicción presentará oficialmente las conclusiones de ese trabajo que aspira a que sean estudiadas por la Cámara de Representantes.

De lo que hemos oído hoy nos parece bastante interesante lo siguiente, que toda relación entre ciudadano y administrado sea considerada un derecho de petición, que haya una relación de peticionario y administración fundamentalmente ¿por qué?, porque los que de una u otra manera hemos estado en la administración pública no tenemos muy claro cuándo es que se presenta un derecho de petición o no se presenta un derecho de petición; no sabe el ciudadano común y corriente, muchas veces no sabe de las formalidades establecidas en el Código Contencioso, en la Constitución Nacional, no siempre va citado el artículo 23 de la Constitución, el 5º y subsiguientes del Código Contencioso Administrativo para elevar sus peticiones, de manera tal que eso nos parece saludable, la extensión del derecho de petición a entidades distintas de las entidades públicas; hoy venimos manejando el tema vía jurisprudencia de la Corte Constitucional, de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, tenemos dudas sobre cuándo un particular puede ir ante otro particular a ejercer el derecho de petición, ese tema no se ha reglamentado en Colombia no parece importante que el Código Contencioso no se ocupe de men-

cionarlo; la consagración de un procedimiento administrativo general, indispensable, obviamente no podemos entrar en la titánica tarea de derogar todos y cada uno de los procedimientos administrativos especiales para regular ciertas actuaciones ante la administración, pero lo que sí puede hacer el Código Contencioso con un buen tino es regular exactamente el procedimiento que habría de aplicarse en caso de que no exista un procedimiento especial y que dejemos en la administración de inventarnos procedimientos, términos, actuaciones al son de cada actuación administrativa; igualmente con el procedimiento sancionatorio que claramente se establezca, cual es el procedimiento administrativo cuando la administración debe iniciar un proceso sancionatorio.

El uso o la utilización de procedimientos administrativos electrónicos, obvio que la administración tiene que ocuparse del código, inclusive tiene que hacerlo, de regular los procedimientos administrativos electrónicos, en donde el inicio de la actuación administrativa, las notificaciones de la actuación administrativa, los archivos de los documentos, los expedientes electrónicos puedan ser el día de mañana utilizados con la misma seguridad jurídica que los archivos físicos de papel, celebramos también el hecho de que el Código Contencioso, como lo explicaba la doctora Ruth Estella Correa, nos indique claramente cuándo podemos ir a la jurisdicción de lo Contencioso administrativo para dilucidar controversias; hoy es realmente en algunos casos absolutamente imposible saber a ciencia cierta la jurisdicción de lo contencioso administrativo de qué se ocupa y de quiénes se ocupa, en eso cualquier esfuerzo que se haga para mejorar y darle claridad a las personas sobre cuándo los asuntos deben ser de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso, pues debe ser bienvenido.

El procedimiento mixto, como lo decía la doctora Ruth Estella, en Colombia desde hace mucho tiempo venimos hablando de la implementación del sistema oral en algunos procedimientos, ya lo ha hecho la jurisdicción laboral, ya lo ha hecho la jurisdicción penal, con obviamente todos los inconvenientes que conocemos, lo pretendemos hacer en materia civil y comercial, y en buena hora el Código Contencioso recoge actuaciones de oralidad; yo durante toda mi vida he dicho que la distinción entre procedimientos escritos y procedimientos orales no es del todo acertada porque y permítanme la expresión es como el café con leche, porque cuando usted le echa mucha leche el café es clarito, cuando usted le echa mucho tinto y poca leche el café es más oscuro, lo mismo pasa con los procedimientos, no existe en el mundo ningún procedimiento que sea escrito, no existe, no existe ningún procedimiento que sea absolutamente oral, obviamente todo es un tema de mixturas, ¿ahora cuánto oral y cuanto escrito?, ya es un tema del legislador de manera tal que no me

sorprende el hecho de que en la jurisdicción de lo contencioso estemos hablando de un principio mixto, obviamente es el del Código de Procedimiento, hoy en día es un principio mixto, mucho más escrito, mucho menos oral en la jurisdicción de lo contencioso, también es más cargado hacia lo escrito que hacia lo oral, pero diríamos todo aquello que permita introducirle más oralidad a los procesos será bienvenido y obviamente permitirá descongestionar y agilizar los trámites, pero ahí viene un problema gravísimo del que también hemos venido hablando.

El tema presupuestal, para todos es cierto, es dado por cierto que el presupuesto de la rama judicial no es lo suficientemente generoso para que la justicia funcione como todos quisiéramos, y si nosotros vamos a introducir sistemas de oralidad, actuaciones de oralidad, vamos a necesitar de más recursos, no nos ganamos absolutamente nada que el Congreso Nacional expida unos extraordinarios códigos para introducir la oralidad cuando no tenemos recursos para hacer la operativa, la justicia escrita vale mucha plata, la justicia oral vale más plata porque necesita de mayor infraestructura técnica, logística para poder ser ejecutada de manera tal que cuando vamos abriéndole camino a la oralidad tenemos que tener muy asegurado la financiación presupuestal de la introducción de esas disposiciones, por eso considero yo que es extremadamente acertado lo que el Código Contencioso pretende hacer en la medida en que de una u otra manera deja que el juez, de acuerdo con las circunstancias, de acuerdo con el proceso en particular que esté llevando, pueda definir si se trata o no de una actuación escrita, o de una actuación oral, los procesos testigos, bienvenidos los procesos testigos, obviamente hay casos en donde hay situaciones que presentan muchas personas a la administración de justicia, en donde decidido el primer proceso los demás van a ser decididos de manera idéntica y eso nos permite aliviar la carga de descongestión.

Las medidas cautelares de las que hablaba la doctora Correa, yo particularmente en los temas académicos y mis compañeros del Instituto Colombiano de Derecho Procesal que me han oído varias veces, saben que yo soy un enamorado de las medidas cautelares, me parece que la medida cautelar satisface lo que se denomina la tutela judicial anticipada de derecho, obviamente con el tema de las medidas cautelares hay que tener mucho cuidado, las medidas cautelares solo pueden ser decretadas, diríamos, en un ordenamiento jurídico bien concebido cuando se cumplan dos requisitos, el *fumus boni juris* lo que se conoce como la apariencia de buen derecho, en la medida en que usted como juez reciba la demanda o reciba la petición de la medida cautelar y la aplique al caso concreto, y usted advierta que hay alto nivel de verisimilitud del derecho del demandante; y lo otro el periculum in mora. es decir que la

medida cautelar, la tutela judicial anticipada se justifique en la medida en que el paso del tiempo podría generar consecuencias bastante adversas a quien solicite la medida cautelar, y me parece que si esos principios de *fumus boni juris* y periculum en mora se recogen al interior de la reforma al interior de la reforma del Código Contencioso Administrativo; estamos actuando en una cautelaridad moderna, ahora que supongo que eso amerita una discusión mucho más profunda, medidas cautelares en la administración, en la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo distintas a la suspensión provisional del acto administrativo, la suspensión provisional del acto administrativo es, incluso, una medida cautelar de resorte constitucional, porque es la misma Constitución la que se encarga de decir que las autoridades de lo contencioso administrativo podrán suspender provisionalmente los actos administrativos, obviamente la suspensión provisional que hasta ahora se ha dado en Colombia es la suspensión provisional, concebida en un término más absurdo y raya con todo criterio de razonabilidad, la teoría de que un juez de lo contencioso administrativo solo puede decretar la suspensión provisional de un acto administrativo cuando apenas más fácil advierte la evaluación del orden jurídico superior y entendido por prima fácil que es que sin ningún tipo de locución se decreta la medida cautelar, eso atenta contra los criterios más elementales de razonabilidad; cómo es posible que la jurisprudencia le esté diciendo a los jueces de la jurisdicción de lo contencioso administrativo que si llegan a pensar no pueden decretar la medida cautelar, absurdo, al contrario si no pensamos la pueden decretar, pues pensando con mayor razón, esa medida cautelar hay que darle mucho mas viabilidad y la forma de darle viabilidad es con el periculum en mora y con la aparición de buen derecho.

Y el otro tema también, obviamente absurdo, de que la medida cautelar de suspensión provisional solo procede cuando se solicita en la demanda, lo que le cercena la posibilidad a la medida cautelar con posterioridad a la presentación de la demanda, pues también resulta ser algo absurdo, que tenemos que superar con este Código Contencioso Administrativo, porque si se puede al inicio del proceso cuando el juez solo conoce la versión del demandante, con mayor razón lo podría hacer con posterioridad, cuando ya conocen las versiones de las partes interesadas en el litigio y cuando además ha recogido un sinnúmero de pruebas que le permiten llegar a un conocimiento mayor sobre la aparente disimilitud del derecho.

La vigencia postergada se establece en el proyecto que, a mediados del año 2012, entraría en vigencia el posible nuevo Código Contencioso Administrativo, esa es una medida absolutamente sana, así lo ha hecho el legislador anteriormente con otras reformas muy importantes, así lo hizo con la Ley 794, hay un término que fue de tres me-

ses, lo hizo con el Decreto 2282/89 que modificó el 50% del Código de Procedimiento Civil y que estableció vigencia para un año con posterioridad a la aprobación de la ley, porque obviamente una reforma de esa envergadura pues tienen que ser asimilada por la comunidad jurídica que tendrá que aplicarla, tendrá que ser divulgada, tendrá que ser explicada, tendrá que ser diseñada, objetos de foros, y seminarios, etc., etc.

El profesor Martín Bermúdez, hablaba de que una de las cosas que él advierte que le faltan al proyecto es llevar al Código Contencioso Administrativo, aquella disposición que está hoy en la Ley 1395, en virtud de la cual se dice que los procesos en primera instancia no pueden durar más de un año a partir de que se trae a la litis, y seguramente los seis meses de la segunda instancia; yo de manera muy respetuosa, profesor Bermúdez, le quisiera decir lo siguiente, obvio que uno quisiera tener en Colombia procesos judiciales que duren un año o que duren menos en la primera instancia, segundas instancias que duren seis meses o que duren menos, si a uno le preguntan ¿usted quisiera que la primera instancia en Colombia durara ocho meses?, yo creo que absolutamente nadie dejaría de alzar la mano, la respuesta es sí ; pero los procesos judiciales en Colombia no duran lo que el legislador dice que dure; los procesos judiciales en Colombia duran lo que duran; usted sabe cuando presenta la demanda, no sabe cuándo se produce la sentencia, el legislador, a mí me parece que en la Ley 395/10, de manera inocente con muy buen propósito pero que de manera inocente le puso término a lo que no puede tener término en Colombia, todos los Códigos de Procedimiento Civil han establecido términos para las actuaciones, tres días para un auto de sustanciación, diez días para un auto interlocutorio, cuarenta días del periodo probatorio, los cuarenta días para la sentencia, etc., etc. Términos que se han incumplido sistemáticamente, ahora ese legislador de la Ley 1395, y yo creo, doctor Bermúdez, que esa norma lo que hay es que derogarla, y derogarla rápidamente porque esa norma al establecer la sanción por el incumplimiento del término por parte del juez, lo que está generando, lo que va a generar dentro de un año es un efecto absolutamente perverso, porque la sanción que está ahí es que el juez pierde competencia automáticamente por el sólo hecho de haberse cumplido el termino de un año, por ejemplo, y el expediente tiene que pasar al juez que le sigue en turno, juez que no practicó las pruebas, juez que no conoce el proceso, juez que además está congestionado de manera tal que lo que vamos a empezar a generar en Colombia es un carrusel con los procesos de un juzgado a otro juzgado; repito, para no ser mal interpretado, extraordinaria la intención del legislador, eso lo aprobó la Comisión Primera en la legislatura anterior, pero repito, a mi manera de ver hay una inocencia grandísima en esa idea en la medida en que

los procesos judiciales no duran lo que la ley les diga que van a durar; el doctor Martín Bermúdez también tenía algunas objeciones frente al tema del precedente, se trata del Código Contencioso Administrativo, bueno, yo frente a eso respondo que tal y como ya lo dije en el proyecto de acto legislativo, se pretende establecer la obligatoriedad del sistema de precedentes con la fuerza vinculante de la jurisprudencia y que será el legislador quien tiene que ocuparse de todas esas razonables dudas que tiene usted, o razonables inquietudes que tiene usted en relación de cómo aplicaría el sistema de precedentes.

La técnica en la elaboración de las sentencias ese es un punto cardinal me parece a mí, parece tontísimo pero es cardinal, no podemos seguir teniendo en Colombia unas jurisprudencias de cien hojas, de ciento cincuenta hojas, miren y esto es algo mejor, nuestro común amigo Rafael H. Gamboa, experto abogado procesalista y exceso litigante, en una comisión en donde se estaba discutiendo tal vez la reforma al Código de Procedimiento Civil en el año 89, que hay una modificación sobre que los testimonios, solo se pueden citar en las sentencias cuando para la parte absolutamente vertical de la declaración etc., etc., porque antes repetían los jueces todo el testimonio, el doctor Rafael H. les dijo, miren si ustedes lo que quieren es que las sentencias en Colombia sean cortas hay que establecer una norma que diga que los jueces y magistrados escribirán las sentencias de su puño y letra, con esa disposición las sentencias serán cortas y serán digeribles, y obviamente a eso tenemos que llegar, tenemos que llegar a que las sentencias sean absolutamente cortas.

La conciliación obligatoria, honorables Representantes, la conciliación obligatoria, introducida como obligatoria en la reforma a la ley estatutaria en la administración de justicia, la ley 1285, yo creo que si ustedes quieren tener un tinto de consenso en Colombia pregúntenle a todos los abogados y a todos los jueces, y a la misma Procuraduría y a la misma administración pública, si en Colombia es razonable que para demandar al Estado haya que previamente ejercer como obligatorio como requisito de procedibilidad la conciliación ante la Procuraduría, esa es la norma más absurda que hemos tenido en los últimos años, que sólo ha llevado a algo, que el ciudadano se demore cuatro, cinco, seis, siete meses en poder llegar ante el juez, que el proceso judicial para el ciudadano, porque obviamente eso no está en las estadísticas judiciales, en las estadísticas judiciales la elaboración del proceso está desde que lo recibe la administración de justicia, pero para el ciudadano su controversia tiene siete meses más en nuestra dilación, la Procuraduría está absolutamente aterrada, congestionada, están enloquecidos, no tienen los funcionarios, si algo tenemos que hacer en esa ley es derogar la

Ley 285 en el artículo que no tengo muy claro cuál es, el número del artículo que establece la conciliación obligatoria en materia contencioso administrativa como requisito de procedibilidad, en eso estamos, creo yo, todos absolutamente identificados.

Finalmente, les rogamos a todos y cada uno de ustedes, y lo estaremos haciendo por todo el país, que de manera muy rápida, muy urgente, porque en quince días el Ministerio del Interior y de Justicia instala la mesa de la justicia, nos hagan comentarios; los leeremos tenemos un equipo de gente recibiendo los documentos, que nos hagan comentarios frente al tema de la propuesta de la reforma judicial que hemos puesto a consideración de las Cortes y del país y que esperamos próximamente llevar al Congreso de la República, el documento está en la página web del Ministerio y así lo haremos con todos y cada uno de los proyectos que el Ministerio presente, pretenda presentar ante el Congreso, daremos la oportunidad para que los ciudadanos nos hagan algunas inquietudes o si ustedes saben que el Gobierno Nacional se encuentra trabajando en algunos temas también nos hagan, por favor, llegar las sugerencias con el fin de que podamos tener unas leyes mucho mas armónicas y que contribuyan al fin que todos pretendemos que es que en Colombia por fin algún día haya justicia y pronta justicia. Muchas gracias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Luis Herrera, juez segundo:

La Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, saluda a los honorables Consejeros de Estado, al señor Viceministro de Justicia, a los Magistrados del Tribunal Administrativo de Boyacá, y a los demás asistentes.

Yo quisiera referirme brevemente a tres aspectos; lo primero es que me parece que el propósito fundamental de la reforma de cualquier código, por ejemplo, en este caso es la descongestión, eso pues porque estando congestionados los despachos judiciales lo que revenda es simplemente en denegación de justicia, llámelo como se quiera, afectación del debido proceso, el derecho de acceso a la administración de justicia, etc., pero simplemente eso implica, que hay un Estado donde no se hace justicia; bien, entonces las reformas que se intenten o los mecanismos que el legislador adopta tendrían como ese propósito, y me parece que particularmente en la reforma del Código Contencioso Administrativo sería esa la idea modular; en cuanto a la actuación de la administración o sea la actuación que se debe seguir antes de iniciar el proceso ante la justicia contencioso administrativa, me parece que la herramienta que quiere introducir el legislador, o que ya introdujo con la Ley 1395, de hacer obligatorio el precedente me parece que es valiosísimo, pero me parece también que el proceso de que se aplique me pa-

rece muy complicado, y una vez ya sea esbozado acá por algunas de las personas que han intervenido anteriormente, es que no se sabe qué es precedente, queremos que se aplique pero no sabemos qué es precedente; el profesor Diego López que ha trabajado el tema, pues lo que dice es eso, que no se sabe qué es precedente, pues hay intentos y la Corte Constitucional lo ha hecho, de tratar de definir qué es; entonces, dice que cuando las altas cortes definen el asunto de la misma manera, reiteradamente, cinco veces pero la Ley de 1982 dice, que tres, bueno, en sí yo como juez no tengo claro qué es precedente judicial.

En segundo lugar el problema de que estamos en un país de derecho, de legislado, es decir nuestra cultura es de que los jueces aplicamos la ley escrita o sea la que se ha producido formalmente en un escenario del Congreso, dirían hoy por el legislador, pero entonces la formalidad de esa ley lo que la hace ley obligatoria para la observancia a los ciudadanos y lógicamente los jueces, es el hecho de que se haya publicado y con una formalidad, eso es lo que obliga, tanto que el mismo legislador dice que se presume que todo ciudadano, toda persona la conoce, así no sea cierto; pero es por haberse publicado formalmente o sea un mecanismo sencillo de darla a conocer, y eso me parece que es el problema que tiene de precedente, entonces me parece que no es un error que los jueces, teniendo digamos la cantidad de trabajo de asuntos por resolver, de pronto mucha parte o mucho de su tiempo lo ocupen, de pronto, en no practicar pruebas sino en establecer qué es precedente, repito, el profesor Diego López trata de dar unas ayudas en sus textos para que los jueces tengamos como herramientas, pero es muy difícil que de un momento dado se diga aquí el precedente el juez debía conocerlo, etc., me parece que es un problema, eso hay que verlo, digamos, de lado con otro tema en este mismo de la actuación administrativa con la responsabilidad de la administración para que tome cierta división, me explico, de un lado le decimos a la administración aplique el precedente, primero no le decimos qué es; dos, tampoco le decimos qué pasa si no lo aplica, pues uno dice, pues vendrán las responsabilidades generales, disciplinarias, no sé, penales, pero es muy difícil porque del otro lado, como alguien también muy bien lo explicaba, lo que existe en la administración para no aplicar los criterios, ni siquiera para aplicar la ley pues son diversos factores, entre ellos, diría yo el miedo del funcionario para tomar decisiones que no estén avaladas por el juez, cierto, entonces ese miedo no se quita con una ley que le diga, aplique el precedente; ese miedo se quitará dándole herramientas o sea respaldos, digo yo, por ejemplo, que los comités de defensa judicial y conciliación, sean verdaderas instancias de decisiones, y que se responsabilicen, por ejemplo, sí en temas donde más o menos ha sido clara la jurisprudencia y reiterada, hablemos de derechos sociales, pen-

siones, por ejemplo, la administración continua que tiene que ver con los procesos que los jueces administrativos pueden conocer en única instancia, el proyecto, más o menos, guarda la misma tesis, el mismo mecanismo que el actual código, y es que los jueces en única instancia, los jueces administrativos pueden conocer en única instancia del recurso de insistencia, añadiéndole en el proyecto que pueden conocer de procesos sobre sanciones disciplinaria distintas a la suspensión; la experiencia me dice que esos procesos pues si bien lógicamente existen, son de un bajo porcentaje, entonces aparte, digamos de que no se estarían redistribuyendo bien las cargas entre tribunales y juzgados, pues no sería una medida eficaz para la descongestión.

Yo diría que, por ejemplo, los jueces laborales hoy en día, los de la jurisdicción laboral, ellos que también conocen asuntos contra entidades del Estado, y digamos donde se controvierten derechos sociales fundamentales, como las pensiones, la seguridad social, ellos pueden conocer asuntos hasta de diez salarios mínimos, y si no estoy mal en la Ley 1395, me parece que se eleva a veinte, no estoy seguro, en todo caso de diez salarios mínimos pueden conocer asuntos en única instancia; entonces uno dice y eso ellos también conocen asuntos de derechos sociales, como pensiones contra entidades estatales, cuál sería la razón, por ejemplo, para que los jueces administrativos conocieran, no digamos que en diez salarios mínimos bajemos pero me parece que habría que confiar en los jueces para darles que ellos puedan conocer unos nuevos asuntos como sería, por ejemplo, repito el caso de las pensiones derechos digamos de poca cuantía, una prestación de un docente etc., que además eso si es un buen número de casos un alto porcentaje de procesos contribuiría a la descongestión.

Y finalmente, hay una figura que desconozco, cómo se va a tratar en el proyecto de código, está consagrada actualmente en el artículo 207 del Código Contencioso Administrativo, y es que se dice que cuando se admita la demanda, el juez ordenará la notificación al demandado, representante legal de la entidad y a las demás personas que puedan resultar como responsables, que si tienen algún interés en ese proceso, si la ley consagráramos algo así que en los procesos donde se advirtiera, digamos, la demanda, pero está estudiando la demanda como una especie de responsabilidad del funcionario en ciertos procesos se pudiera vincular, mejor llámemosla como demandado, sino que el juez tuviera la obligación de ordenar que se notificara el auto admisorio de la demanda a determinado o a determinados funcionarios; entonces, lograríamos dos cosas; primero, ese demandado, esa persona natural vinculada que se le notifique el auto admisorio de la demanda, primero eso haría que el proceso que se sigue contra el Estado, llámemosla la acción de reparación directa, tendría doliente

cierto, porque esa persona, digamos, si se demanda pues por un contrato celebrado irregularmente vemos un ejemplo cierto, entonces no solamente sería la acción indemnizatoria del particular contra el Estado, si no que se vincularía una persona que eventualmente tendría alguna responsabilidad o tendría un interés en participar en ese proceso porque él querría pues lógicamente defender el proceso, defender el Estado, entonces celebraría de primero hoy que ese proceso tendría doliente cierto; y segundo pues tal vez si se vincula esta persona natural pues nos estaríamos ahorrando una acción de repetición, cierto, porque eventualmente pues él podría, el juez, decidir, podría decidir en ese mismo proceso sobre esa responsabilidad por ejemplo y le estaríamos dando primero dientes a la acción de repetición, porque hoy tramitamos acción de repetición, quizás sentencias que no se van a cumplir porque por ejemplo la persona responsable ya no tiene bienes, están solventadas, etc., y segundo pues nos ahorraríamos el proceso como tal, en un sentido que esas dos actuaciones se adelantarían sobre mí, es básicamente pero entonces digamos como conclusión es que me parece que esta reforma está como está, abordando para que tenga alguna eficacia y pueda ser útil a la sociedad, tiene que abordarse desde diferentes tópicos, es decir me parece que la decisión final que tome el Congreso tendrá que ser un proyecto basado en un proyecto donde intervengan todas las ramas del poder, para precisamente ver en forma articulada todos estos temas, como ya lo han repetido pues que no solamente es de cambiar normas si no de presupuestar, de comportamiento de la misma partes en el proceso hasta los mismos funcionarios judiciales etc. Muchas gracias.

Presidente:

Gracias a usted doctor Herrera, muy amable por el enriquecimiento que nos hizo para este proyecto, y agradecerles de verdad a todos ustedes si en la comunidad de los que nos acompañan todavía quiere alguien participar doctor Manuel Arias.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Manuel Arias:

Buenas tarde, quiero primero que todo presentarles un saludo de agradecimiento al honorable Representante Humphrey Roa Sarmiento, por habernos invitado a nombre del consejo de profesionales de ingeniería 3x3 y vías, un saludo a los honorables Representantes de la Comisión Primera, y otros que se encuentran aquí presentes, al señor Viceministro de Justicia, a los honorables Magistrados, y a los señores jueces administrativos de Boyacá.

Lo mío es una inquietud, que yo soy ingeniero no sé si esté, como dicen en el lugar equivocado, diciendo las cosas, pero así como hay ingenieros litigantes que lo llamamos nosotros hay abogados constructores, y les voy a dar dos ejemplos fáciles, Pedro Gómez Barrero y el Presidente ejecutivo de

la Cámara Colombiana de la infraestructura, el doctor Juan Martín Caicedo Ferrer, él es abogado y sin embargo maneja la construcción en Colombia; bueno, pero no es eso lo que yo quiero, es a ver, allí al consejo de ingeniería de transporte nos han llegado muchas inquietudes y solicitudes de los ingenieros, yo quiero trasmitírsela, simplemente es que se estandarice si es posible, no sé en qué instancia se pueden hacer los pliegos de condiciones de la contratación pública, de tal forma que no hayan esos hechos que se presentan en las diferentes instancias tanto del Gobierno Nacional como de los entes territoriales y se trate de no permitir que muchos profesionales puedan acceder a determinados contratos, no sé hasta dónde sea posible pero aquí se habló de contratación y se habló de la parte puramente administrativa, ojalá logremos en alguna parte de la ley de, qué sé yo, o por parte del Gobierno Nacional, buscar estandarizar esos pliegos de condiciones de la contratación pública, precisamente para buscar que no haya exclusivismo y que verdaderamente la contratación se vaya orientando para acabar con esa famosa corrupción que existe a toda hora y a nivel de la administración pública y que se vaya precisamente creando una camisa de fuerza. Gracias

La Presidencia concede el uso de la palabra al señor Rafael Antonio Mejía Quintero, abogado litigante:

Quiero agradecer a la Comisión Primera de la Cámara y a los organizadores de este evento, tengo dos pequeñas inquietudes, la primera, la inquietud radica en lo siguiente: hay un propósito, una voluntad, un deseo, un entusiasmo y una juventud en la Comisión Primera; hay una policromía de lugares y de ideas, y están luchando por un mejoramiento y por la descongestión de la justicia, tan pronto terminan las sentencias algunas sentencias de esas se ha anunciado que en el Consejo de Estado en la sección tercera, públicamente, o en la televisión, demoran diez años y después hay que esperar dieciocho meses, y después hay que ejecutar, y después hay excepciones, y en las pensiones después de que se inicia un proceso, que ya el doctor Martín Bermúdez lo ha dicho, de la vía gubernativa de las conciliaciones judiciales, de la ineficacia de la Procuraduría que a la postre terminan es en un papel muy grotesco, lo utiliza el idioma castellano, hacen el papel de únicos, saben por dónde se puede, dónde está la ley pero ya no tienen los dientes ni la materialidad para obligar a las entidades a que concilien; se produce la sentencia y hay que esperar más de cinco meses, seis meses para que pongan en nómina a unas personas que bien fueron desvinculadas de la Fiscalía o bien se les está cumpliendo su sentencia judicial, yo le pediría muy respetuosamente a la Comisión, que si bien es cierto esto no es de la sustancia de lo que están tratando sí contribuyen a la misma descongestión y a la credibilidad y confianza en nuestro Estado y en esa institución tan querida y

tanpreciada como es el parlamento, el parlamento colombiano; propuesta concreta que puede hacer, como decía Kennedy: ‘qué puedo hacer yo por los Estados Unidos y no qué los Estados Unidos pueden hacer por mí’, qué podemos hacer nosotros con la Comisión Primera o la Comisión Primera con los estrianos, casi octogenarios, que están haciendo cola para que les paguen su pensión y están hoy sí desvalidos totalmente, es una estadística sencilla que a ustedes se las dan.

Segundo, las tutelas, Carnelli dice que tiene 42 mil posteriormente 47 mil tutelas y propusieron unos plazos porque la sala cuarta de la Corte Constitucional dio un plazo, ahora lo pusieron hasta noviembre, no hay desacato por esa misma situación, y en consecuencia esas tutelas no son eficaces y demoran también para el reconocimiento de las pensiones, esto se traduce en sumas astronómicas, catastróficas, que van a tentar posteriormente contra la pensión de esta plieda de jóvenes que están en la Comisión Primera, porque como van las cosas y ellos no conjuran a tiempo ya no tendrán una pensión de jubilación no solamente limitada, sino que no tendrán la posibilidad de un auxilio funerario; esa tres inquietudes y les agradezco a todos, a la doctora Clarita por esa voluntad de contribuir con sus opiniones, a los magistrados del tribunal, al doctor Herrera, a todos ustedes y me excusan aquí que me lance como espontáneo pero son situaciones que la vive el común de la gente, cualquier fulano de la república hablaría aquí con mayor eficiencia y eficacia, de pronto con mejores resultados que lo que estoy haciendo. Muchas gracias.

Presidente:

A usted doctor Mejía, esa es la intención de la Comisión Primera de llegar a la comunidad, ponerla al servicio de la Comisión y del Congreso de la República, no solamente para mejorar la imagen del Congreso sino para que ustedes nos ayuden a hacer el cambio y a fortalecer las leyes que se sacan en el Congreso de la República. Gracias, doctor Mejía.

La Presidencia concede el uso de la palabra al doctor Jaime Rodríguez Ocampo:

Muy gentil, doctor Humphrey Roa Sarmiento, estoy oficiando como ciudadano, no me identifico como profesional en este momento, pero es importantísimo de todas maneras rescatar esa labor que hacen ustedes; no sé si debido al buen momento que se pasa por la juventud y por los buenos momentos y buen deseo de trabajo que se tiene, pero uno como ciudadano que de todas maneras reside en un municipio como es el nuestro y que se da cuenta del problema nacional que se viene presentando con los mandatarios seccionales, los mandatarios, los alcaldes municipales, y que sigue siendo un engranaje que ya prácticamente se vuelve un vicio, y es el de endosar el famoso cuento que el dinero no les alcanza, y de nosotros los con-

tribuyentes, con el cuento de las vigencias futuras, y les voy a decir un caso que se vive patético y que espero que ustedes con esa juventud y con ese ánimo de trabajo realmente le metan muela a este problema, que se vuelve un cáncer para los ciudadanos, y es vigencias futuras, y con ese cuento obras inconclusas, respetados Representantes a la Cámara.

Aquí pasó ya anteriormente una persona que fue alcalde de Tunja, hace un momento que me antecedió pero resulta que es aberrante lo que se viene sucediendo en esta ciudad una mano de obras inconclusas, en donde en los últimos ocho meses de cada administración, se endeuda el municipio al colmo máximo de miles de millones de pesos que no se sabe qué se hacen, y las obras nunca se terminan y yo creo que ustedes patenticen; sencillamente en Tunja no hay inconvenientes de que vaya a haber una situación compleja contra la bondad de sus personas, es caminar por el entorno céntrico y ven ustedes la cantidad de obras inconclusas, a tres cuadras de acá está el monumento famosísimo del Parque de la República, miles de millones invertidos y realmente son unos ínfimos pesos y ahí está el detrimento patrimonial de nosotros los ciudadanos; ese cuento hay que meterlo en cintura porque es que ninguna plata le alcanza a ningún mandatario, ninguna, desde siempre; entonces acuden al cuento del empréstito, y es el momento en que ustedes se den cuenta de lo que denunciaba una revista supremamente seria, en donde se califica la acción de este gobernante que tenemos en este momento porque se aspira a una cantidad enorme que no alcanza, y que se entre en cintura desde esta magnífica Comisión, que ustedes pueden realmente entrar; ya le da tedio al ciudadano de bien acercarse a un micrófono y decir, mire el problema es que se denuncia, se denuncia, y ninguna IA pone en cintura a nadie, por el contrario muchas veces salen absueltos; eso es supremamente grave, y formalizar de una vez por todas que realmente no hay condición social porque así va es a sentirse el derrame contra el ciudadano común y corriente de que el impuesto definitivamente se revierte pero en forma preponderante en bolsillo común. Muchas gracias, doctor Humphrey Roa, felicitaciones y sigan trabajando porque Colombia necesita de gente buena, gente honesta, y de gente joven que se comprometa, porque futuro no hay, créanme.

Presidente:

Les invitamos a las personas de las facultades de derecho de aquí, de la ciudad de Tunja, del departamento, si tienen algún documento escrito para que nos lo hagan llegar a Secretaría, esto se analizará, correspondientemente lo vamos a estar viendo en Comisión, aquí con los Magistrados, con el Viceministro, la intención que tenemos nosotros es la obligación de publicar la audiencia, los documentos que ustedes nos hagan llegar y esta audiencia será transmitida por el canal del

Congreso de la República, les agradecemos muchísimo; gracias señor Viceministro, gracias compañeros del Congreso de la Comisión Primera, de verdad muy amables; gracias magistrados, gracias a ustedes por la compañía.

Secretario:

Siendo la una y diecisiete de la tarde se levanta la audiencia pública que fue programada en la Universidad Santo Tomás, en la ciudad de Tunja, muy amables.

El Presidente,

Humphrey Roa Sarmiento.

El Secretario,

Emiliano Rivera Bravo.

ANEXOS

Nombre Folios 2

Tribunal Administrativo de Boyacá

El Presidente,

Humphrey Roa Sarmiento.

El Secretario,

Emiliano Rivera Bravo.

* * *

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Tribunal Administrativo de Boyará

Carrera 9 N°. 20-62 piso 5 ° Tunja

Tunja, tres (3) de septiembre de dos mil diez (2010)

Doctor

EMILIANO RIVERA BRAVO

Secretario Comisión Primera Constitucional

Cámara de Representantes

Presente

Comedidamente me permito presentar dos inquietudes o propuestas que creo se deben tener en cuenta para la reforma del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, así:

- En materia de justicia colegiada, que se desarrolla en los Tribunales Administrativos, considero que debe cambiarse y darse mayor importancia, a que la sustanciación procesal y algunos fallos sean de Sala Unitaria y no colegiada, para dar agilidad y prontitud al trámite de los procesos. Como ejemplo de esto está algo ya plasmado en la Ley 1395 de 2010, Ley de Descongestión, pero considero que aún se debe incursionar más en ello, puesto que eso es solo un inicio de lo aquí planteado. Para dar mayor claridad sobre este tema, propondría, que la sustanciación sea toda del ponente, así como fallos de primera instancia y fallos repetidos sobre conflictos endémicos, conocidos por nosotros, verbo y gracia, reconocimientos pensionales, por negativa de entidades como Cajanal, Casur y de Retiro Policía Nacional.

- Referente a Conjueces, propongo que haya una regulación en el Código, sobre conformación de sus listas, requisitos y en especial su remuneración, que sea condigna con su trabajo, su dignidad y su prontitud en las decisiones que deban tomar. Actualmente este pago estaría regulado en una norma muy antigua, que habla de remunerar con un salario mínimo diario, situación que es deshonrosa y no estimula para su trabajo. Debe aclararse que aún en estas circunstancias, se cuenta con la colaboración de los conjueces, pero es justo considerar esta reforma o inclusión en el Código.

Lamentablemente, esta citación nos llegó esta misma semana y no pudimos hacer un planteamiento más profundo; sin embargo, dejo mis datos de contacto, para que si lo considera la honorable Comisión, me cite o me pida entregar mayor información al respecto. También vale reconocer, que la honorable Comisión, nos dé oportunidad a Jueces y Magistrados de Tribunales, de colaborar en este tema, puesto que somos nosotros los que a diario aplicamos las normas procesales y hasta el momento solo conocemos el proyecto sin haber tenido oportunidad de construirlo o aportar nuestra experiencia.

Cordial Saludo,

Magistrado Tribunal Administrativo de Boyacá,

Javier Ortiz del Valle.