

**PALABRAS DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ESTADO EN LA SANCIÓN
DE LA LEY QUE REFORMA EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

25 de enero de 2021

- Señor Presidente de la República, Dr. Iván Duque Márquez.
- Señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Luis Antonio Hernández Barbosa.
- Señor Presidente de la Corte Constitucional, Dr. Alberto Rojas Ríos.
- Señora Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura, Dra. Diana Alexandra Remolina Botía.
- Señora Vicepresidenta del Consejo de Estado, Marta Nubia Velásquez Rico.
- Señor Procuradora General de la Nación, Dra. Margarita Cabello Blanco.
- Señor Contralor General de la República, Dr. Carlos Felipe Córdoba Larrarte.
- Señor Fiscal General de la Nación, Dr. Francisco Barbosa Delgado.
- Señor Defensor del Pueblo, Dr. Carlos Camargo Assis,
- Señor Registrador Nacional del Estado Civil, Dr. Alexander Vega Rocha.
- Señora Auditora General de la República, Dra. Alma Carmenza Erazo Montenegro.
- Señor Ministro de Justicia y del Derecho, Dr. Wilson Ruiz Orjuela.
- Señor Director Compra Eficiente, Dr. José Andrés O´meara.

- Señores miembros del Congreso de la República y Secretario General del Congreso, Dr. Gregorio Eljach Pacheco.
- Señoras Consejeras y señores Consejeros de Estado
- Señoras Magistradas y señores Magistrados de las Altas cortes
- Señores y señoras jueces y magistrados de tribunal.
- Respetados servidores del Consejo de Estado y de la Jurisdicción.
- Personalidades que nos acompañan en este acto presencialmente y en las plataformas dispuestas para su asistencia virtual.
- Queridos servidores y servidoras del Consejo de Estado y de esta jurisdicción.
- Excelentísima audiencia.

1. Saludo

A TODAS y TODOS, muy BUENOS DÍAS. Les doy una calurosa bienvenida al Palacio de Justicia, lugar sacro, que alberga las Altas Cortes de la Nación, en donde reinan las garantías y los derechos. Esta es una mañana especial para el Consejo de Estado y para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, pues en ella se materializan los esfuerzos que desde el 2018 se están adelantando para lograr una mejora sustancial en la prestación del servicio de administración de justicia impartida por nuestra Jurisdicción.

2. Introducción y agradecimiento

Desde la promulgación de la Constitución de 1991, con el establecimiento del Estado Social de Derecho y la dignidad humana como uno de los principios fundamentales de la nación, se generó la necesidad de reformular el papel del juez administrativo y la manera en la que este impartía justicia.

A esa exigencia, dos décadas después, reaccionó la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. El CPACA, como comúnmente se conoce este cuerpo normativo, respondió a esa necesidad de armonizar las normas procesales con la Constitución de 1991 y lo hizo con acierto y éxito, como es reconocido por buena parte de la academia, los jueces, usuarios y abogados.

Paradójicamente, aunque generó un mayor acceso a la justicia para los ciudadanos, por cuanto la demanda de justicia creció en un 175%, durante el periodo de su vigencia, a su vez provocó serias dificultades en materia de congestión de los procesos y una mayor carga laboral, en la medida en que la oferta institucional (más jueces) no se amplió acorde con las nuevas necesidades.

Asimismo, en estos años fueron surgiendo nuevas necesidades derivadas del desarrollo vertiginoso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que han aflorado aún más durante la pandemia de la covid-19.

Igualmente, en la aplicación del CPACA se comenzaron a presentar divergencias interpretativas entre los jueces, a detectar algunos vacíos y antinomias y a revelarse la falta de algunos instrumentos para que el juez pudiera adoptar en ciertos casos decisiones de terminación anticipada del proceso o su saneamiento.

Ante este panorama, el Consejo de Estado comenzó una serie de análisis que tomaron fuerza en la reunión académica de Paipa de 2018, cuyas conclusiones se encomendaron a la Comisión Normativa de la Corporación para concretar una mejora al CPACA.

Luego de largas discusiones en las que se analizaron las normas, procedimientos y realidades, y las opiniones y observaciones recibidas de la ciudadanía, se elaboró una propuesta que fue presentada como proyecto de ley el 20 de julio de 2019 por el Gobierno Nacional a través del señor Presidente de la República y la entonces Ministra de Justicia y del Derecho, y por el Consejo de Estado, presidido en su momento por la doctora Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

El proyecto -que hoy se sanciona como ley de la República- es fruto de la colaboración armónica de los poderes públicos, con el fin de lograr la reforma que requiere el sistema judicial para hacerlo más ágil y cercano al ciudadano.

Agradezco en nombre de toda la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a usted señor presidente, Dr. Iván Duque Márquez, quien en todo momento apoyó el proyecto de reforma, así como a los ministros de Justicia Margarita Cabello Blanco y Wilson Ruiz. Gracias también al señor Contralor General de la República, Dr. Carlos Felipe Córdoba Larrarte quien se sumó a esta iniciativa con valiosos aportes.

También quiero agradecer a la exviceministra de justicia Juanita López, al actual viceministro de la misma cartera Francisco José Chaux y a sus asesores Juan Paulo Serrano y Roque Conrado; al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Dr. Alberto Carrasquilla Barrera; a la señora Ministra de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Dra. Karen Abudinen Abuchaibe,

Quisiera igualmente expresar mi gratitud al Congreso de la República, especialmente a los coordinadores ponentes en Senado doctores Eduardo Enríquez Maya y Rodrigo Lara, y en Cámara, doctores Alejandro Vega Pérez, César Lorduy, Jorge Burgos y Eduard Rodriguez, quienes lideraron este proyecto.

Agradezco también a todos los Consejeros de Estado que con sus aportes permitieron materializar la reforma, especialmente a los integrantes de la Comisión Normativa de la Corporación; al Consejero de Estado William Hernández Gómez, quien lideró y trabajó desde hace

varios años en esta reforma, y al Consejero de Estado Edgar González López, ambos coordinadores de la Comisión Normativa, y a los magistrados auxiliares, Camilo Rodríguez Yong y Juan Manuel Laverde Álvarez, quienes fungieron como secretarios técnicos.

3. Objetivos de la reforma y ejes temáticos

Permítame, señor presidente, resumir para conocimiento de la ciudadanía los objetivos de la reforma y la manera como la ley que hoy se sanciona alcanza tales propósitos.

Dentro de los objetivos propuestos están los de: 1) fortalecer al Consejo de Estado como tribunal supremo y órgano de unificación de jurisprudencia; 2) agilizar el trámite de los procesos y reducir la congestión en la jurisdicción de lo contencioso administrativo; 3) resolver las principales antinomias y ambigüedades del CPACA, y 4) acercar la jurisdicción contenciosa al ciudadano.

Para alcanzar los propósitos mencionados, la reforma a su vez se fundamenta en los siguientes ejes temáticos:

Primer eje: la distribución armónica de las competencias entre la Jurisdicción

El principal problema que enfrenta Colombia en materia de justicia es la congestión de procesos. La congestión es enemiga de una pronta y efectiva justicia. Deja la sensación de que ella no opera para el

ciudadano de a pie, y por ello la ley que hoy presentamos, tiene varios componentes para atacarla.

Según los últimos datos oficiales, en el año 2019 en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sus inventarios ascendieron a 270.597 procesos. En el Consejo de Estado quedaron 34.195 en ese año, lo que equivale a un promedio de 1103 procesos por despacho. En los Tribunales quedaron 84.606, lo que equivale a un promedio de 473 procesos por magistrado y en los juzgados administrativos 151.796, lo que equivale a 439 procesos por juez. Los niveles de congestión son del 24%.

Como se advierte, existe una sobrecarga (por los “cuellos de botella”) de asuntos que conoce el Consejo de Estado como juez de instancia, lo que se ha denominado como la “Pirámide Invertida”, causada por la desarmonía en la distribución de competencias entre los niveles de la jurisdicción, que ha impedido que el Consejo ejerza de manera eficaz su labor de órgano unificador de la jurisprudencia.

Por esto, en la reforma se hace una distribución racional de competencias, para lo cual se modifican las normas que regulan la competencia del Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos del circuito en única, primera y segunda instancia (artículos 149, 149A, 150, 151, 152, 154 y 155 del CPACA).

Por ejemplo, se trasladan a los tribunales administrativos, en primera instancia, algunas competencias (art. 152) que actualmente tiene el

Consejo de Estado en única instancia como son los procesos de nulidad, revisión o nulidad y restablecimiento del derecho, según el caso, de los actos expedidos por las autoridades sobre propiedad industrial, extinción del dominio agrario, recuperación de baldíos y en general de aquellos carezcan de cuantía, entre otros.

En lo que corresponde a la Corporación, el nuevo artículo 149A consagra la garantía de doble conformidad respecto de los procesos de repetición y de nulidad y restablecimiento del derecho, que se adelanten contra altos servidores públicos.

Igualmente, se elimina el factor cuantía como determinante para distribuir competencias en controversias de orden laboral. De esta forma, la mayoría de los asuntos de carácter laboral serán fallados en primera instancia por los jueces administrativos y en segunda instancia por los tribunales administrativos. Por vía de recurso extraordinario de unificación llegarían al Consejo de Estado.

También se incrementan algunas cuantías en los procesos judiciales en asuntos tributarios a 500 salarios mínimos, de reparación directa hasta 1000 salarios mínimos, y de nulidad y restablecimiento del derecho a 500 salarios mínimos, hasta esos topes corresponderán a los jueces en primera instancia; si sobrepasan esos valores, la competencia será de los tribunales en primera instancia.

Bajo una premisa de máxima confianza, la mayoría de los asuntos serán conocidos en primera, única o segunda instancia en los juzgados y

tribunales, y solo excepcionalmente se tramitarán recursos de apelación o procesos en única instancia ante el Consejo de Estado.

Se trata de un profundo ajuste funcional o de competencias. No es cosmético, puesto potenciará la labor del Consejo de Estado como órgano cúspide y agilizará las decisiones judiciales en los juzgados y tribunales. Es un voto de confianza a los jueces y magistrados de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que generará más legitimidad y seguridad jurídica, porque permitirá:

(i) Más cercanía de la justicia con el ciudadano, pues, en este momento y pese a la carga los jueces son más ágiles en el juicio por audiencias y, por tanto, más oportunos en las decisiones, y

(ii) El fortalecimiento del Consejo de Estado como órgano cúspide permitirá que se dedique a resolver, en forma oportuna, los recursos extraordinarios de unificación y los de revisión, que son recursos de naturaleza correctiva, puesto que implica que han sido proferidas las sentencias de primera y segunda instancia.

Segundo eje: el fortalecimiento de la función unificadora del Consejo de Estado, como tribunal de cierre de lo contencioso administrativo.

Uno de los principales propósitos de la reforma es que el Consejo de Estado destine sus mayores esfuerzos a fijar líneas claras para la

solución de los conflictos y permita unificar ágilmente las diferencias interpretativas en materia procesal y sustancial.

Para ofrecer al ciudadano mayor seguridad jurídica y confianza, y asegurar un trato igualitario ante las autoridades administrativas y judiciales, la reforma fortalece lo relativo al mecanismo de **extensión de la jurisprudencia**. Recuérdese que el ciudadano cuenta con este mecanismo que permite en sede administrativa o judicial, pero sin instaurar una demanda, un reconocimiento de un derecho por aplicación de una sentencia de unificación del Consejo de Estado cuando se encuentra en los mismos supuestos de hecho y de derecho.

En este sentido, se elimina la posibilidad de que la Administración niegue la solicitud de extensión apartándose de la interpretación realizada por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación, disposición que asegura el cumplimiento de los principios de igualdad y seguridad jurídica.

Por otra parte, se establece de forma expresa la posibilidad de que la **Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dicte autos de unificación**, por las mismas causales por las que venía ocurriendo en el caso de las sentencias, ampliando así esta figura.

En cuanto al **recurso extraordinario de unificación** de jurisprudencia se introducen dos modificaciones: la primera consiste en establecer expresamente que procede incluso para aquellos casos a los que se les aplica el código anterior al CPCA; y la segunda, corresponde a la

supresión de la cuantía para la procedencia del recurso cuando se trate de casos relacionados con la seguridad social, ampliando así el alcance de este recurso. Además, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) podrá solicitar unificación de jurisprudencia,

De esta manera, la reforma aprobada consolida al Consejo de Estado como un verdadero organismo de unificación, en su condición de tribunal supremo de lo contencioso administrativo.

Tercer eje: la adopción de medidas dirigidas a lograr un proceso contencioso administrativo más ágil y eficaz, para garantizar la tutela judicial efectiva

Bajo la idea de tener un proceso contencioso administrativo ágil, eficaz, oportuno y útil para el ciudadano, pero sobre todo, que garantice el principio de tutela judicial efectiva, la ley que hoy se sanciona, reforma el trámite de los recursos ordinarios, como por ejemplo, el de apelación de autos, que de ahora en adelante será, por regla general, concedido en el efecto devolutivo y no en el suspensivo, en aras de que la marcha de los procesos no se detenga, en espera de la decisión de un superior jerárquico.

En este mismo sentido, y también con el propósito de evitar el desgaste de la jurisdicción, la reforma incorpora dos figuras muy interesantes, que ayudarán a ahorrar tiempo, como lo son la posibilidad de resolver las excepciones previas antes de la audiencia inicial y la sentencia anticipada, para aquellos casos que no ameriten que se agoten todas

las etapas procesales como cuando se encuentre probada una excepción o las partes lo soliciten conjuntamente o se presente allanamiento o transacción, o el juez considere que las pruebas practicadas son suficientes.

En materia de seguridad jurídica y lograr la eficacia del proceso quisimos superar algunas antinomias y ambigüedades del texto del CPACA, que, en algunos casos, por fortuna, resolvió la jurisprudencia. Me permito destacar dos, que repito, quedaron superadas, la del artículo 125, que generaba confusión respecto de la competencia para adoptar ciertas providencias y la de los efectos de la apelación, del artículo 243. Por lo demás, se reduce el número de autos apelables dictados por los jueces y los tribunales.

Finalmente, la ley que hoy se sanciona incluye una actualización a las disposiciones que regulan el capítulo de la prueba, especialmente la pericial, con el objetivo de contar, no solo con un régimen más eficiente, claro y simple, sino de superar dificultades. La ley consagra tres posibilidades: i) que sea aportado por las partes, ii) que sea solicitado por estas o iii) que sea decretado de oficio por el juez. Cuando el dictamen sea aportado por la parte, la oportunidad y contradicción se regirá por las normas del CGP. En los demás casos se establece una regulación que da claridad a su aporte y contradicción.

Dentro de las reglas especiales relativas a las entidades públicas, se otorga la posibilidad de que puedan contratar de forma directa, esto es, sin hacer un proceso de contratación, a los expertos que atenderán la

prueba pericial en el proceso judicial, lo cual aplica, incluso, en el contexto de la ley de garantías electorales. Lo importante de este ítem de la reforma, es darle la posibilidad a la administración de que se defienda de forma adecuada.

Cuarto eje: el fortaleciendo del uso de las TIC, aspecto que se tornó indispensable con la pandemia del covid-19

Si la justicia no se transforma y no sigue los pasos del cambio tecnológico que nos impone los nuevos tiempos, tendremos una justicia rezagada.

Por eso, debo hacer una especial mención al fortalecimiento de las TIC que contiene la reforma, tanto en el ámbito del procedimiento administrativo, como en el judicial, aspecto que ya había tenido un gran avance con la aprobación del CPACA.

En sede administrativa, la reforma contempla el gobierno digital, una nueva cultura en la que se otorgan una nueva categoría de derechos, denominados actualmente digitales. En concreto, se reconoce el derecho de toda persona de acudir ante las autoridades a través de medios electrónicos inclusive por fuera de las horas y días de atención al público y se regula la publicación y notificación de actos administrativos a través de dichos medios, así como lo referente al expediente y la sede electrónica de las entidades, entre otros aspectos. Todas estas acciones son fundamentales para la consecución de un verdadero gobierno digital.

En el campo judicial, la reforma establece de manera expresa que todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se deben realizar a través de las TIC, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta. Sin embargo, como excepción a esta regla, en aquellos casos en que el juez lo considere pertinente, la actuación respectiva podrá realizarse presencialmente o combinando las dos modalidades.

La modificación al CPACA también exige como requisito de la demanda y de su contestación, el señalamiento del canal digital de las partes y sus apoderados. Igualmente, permite la notificación electrónica de los estados y providencias.

Gracias al avance del CPACA en materia tecnológica, hoy puedo señalar con orgullo que el Consejo de Estado, durante el año 2020, aprobó 12.109 sentencias y 3.402 autos, para un total de un total de 15.511 providencias, así como también 223 decisiones en materia consultiva y de conflictos de competencia administrativa, aumentando su productividad en un 126%.

En el 2020, duplicamos nuestras jornadas de trabajo para responder en la demanda del servicio de justicia. La producción no se ha detenido. El Consejo de Estado le ha cumplido a los usuarios de la justicia.

4. Conclusiones y cierre

Es importante, señor presidente, señor ministro de hacienda y señor ministro de justicia, que nos ayuden con los recursos que demanda esta reforma. Se requiere de inversión en infraestructura física, en tecnología y sobre todo en capital humano. Conocedores de su compromiso con la administración de justicia, estamos seguros de que serán provistos de manera oportuna.

Este es un momento histórico que no puede pasarse por alto. La administración de justicia requiere de mayor legitimidad y agilidad, elementos que son solicitados permanentemente, no solo desde la jurisdicción, sino principalmente por voces de los usuarios externos y la opinión pública. Hicimos un gran esfuerzo en sacar adelante esta ley en conjunto con el congreso y el gobierno y estoy convencido que en los años venideros se verán sus buenos resultados.

Concurro a este acto, tal vez como el último en el que tengo la calidad de Presidente del Consejo de Estado, honor que me acompañará por el resto de mis días y que amerita hacer un agradecimiento a mis colegas, que depositaron en mí un voto de confianza para ser el vocero de la Corporación, así como a todos los miembros de mi querida Jurisdicción.

Que mejor manera de cerrar un ciclo. Tuve el honor de hacer parte de la comisión redactora del CPACA, en calidad de secretario técnico, por supuesto cuando aún no era consejero de Estado. Y termino mi periodo como presidente de la Corporación, con la sanción de una ley que reforma y mejora el CPACA. Feliz coincidencia.

Con inmensa satisfacción, debo decir que la ley que se sanciona es la reforma a la justicia contenciosa más importante de los últimos años.

PRESIDENTE, ministros, congresistas, magistrados, colegas, asistentes presenciales y no presenciales:

En la entrada de este Palacio de la Justicia se encuentra la única pieza que se rescató de la antigua estructura de la destruida edificación anterior, que corresponde a la placa con la celeberrima frase pronunciada hace exactamente 200 años por el general Francisco de Paula Santander en Cúcuta tras la aprobación de la Constitución de 1821: “COLOMBIANOS, LAS ARMAS OS HAN DADO INDEPENDENCIA, LAS LEYES OS DARÁN LIBERTAD.”

Este dictum expresa algo trascendental, que va mucho más allá del simple apego a la letra escrita, a la forma y, en fin, a la insustancialidad de las normas. Expresa, parafraseando al gran jurista y filósofo romano Cicerón, que si queremos ser libres debemos ser esclavos de la ley, pues ella, siendo justa, permite alcanzar la libertad.

Esta ley que hoy se sanciona es justa y se ha hecho para el bien de todos los colombianos, para proteger de mejor forma por los jueces sus derechos y libertades.

¡Muchas gracias!