

Vigencia anticipada del código general del proceso para la jurisdicción de lo contencioso administrativo

Anticipated validity of the general code of the process for the administrative contentious jurisdiction

Carlos Andrés Taboada Castro 

Universidad del Sinú, Colombia
carlostaboada22@hotmail.com

Carlos Julio Madero Jirado 

Universidad del Sinú, Colombia
cmaderojirado@gmail.com

Leonel Concepción Morron Maiguel 

Universidad Libre, Colombia
leonelmorron1966@hotmail.es

Recibido: 27 de junio de 2018 / **Aceptado:** 3 de noviembre de 2018

<https://doi.org/10.17081/just.24.36.3517>

Resumen

Este artículo científico busca analizar el auto del Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, de junio 25 de 2014, C.P. Enrique Gil Botero, en el cual se señaló que el Código General del Proceso entró a regir para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de manera plena el 1º de enero de 2014. A partir de éste, se determinará la competencia o no de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para proferir, por importancia jurídica, autos que les remitan con tal fin las secciones o subsecciones; de igual manera, se analizará si el numeral 3 del artículo 111 del CPACA, pese a ser una norma ordinaria, tenía la facultad de derogar el numeral 5 del artículo 37 de la ley 270 de 1996, LEAJ (Ley Estatutaria de Administración de Justicia) En igual sentido, se hará un estudio pormenorizado de todas las razones que esgrimió la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para señalar que el Código General del Proceso entró en vigencia para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo desde el 1 de enero de 2014, realizándose una disertación en cuanto a la competencia de este órgano judicial para adoptar dicha determinación, las consecuencias de la misma y la real fecha de entrada en vigencia del Código General del Proceso para aquella jurisdicción.

Palabras Clave: Vigencia de la ley, competencia, Código General del Proceso, Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura

Abstract

This article seeks to analyze the court ruling of the Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, dated June 25, 2014, C.P. Enrique Gil Botero, in which it was pointed out that the General Procedure Code began to regulate in full force on January 1, 2014, for the Administrative Jurisdiction. From this on, it will be determined whether or not the Sala Plena de lo Contencioso Administrativo has the competence to utter, by legal importance, documents that are addressed by the sections or subsections for this purpose; in the same way, it will be analyzed whether paragraph 3 of article 111 of the CPACA, despite being an ordinary norm, had the power to repeal paragraph 5 of article 37 of Ley 270 of 1996, LEAJ (Statutory Law of Administration of Justice). Therefore, a detailed study will be made of all the reasons given by the Plenary Chamber of Administrative Litigation of the Consejo de Estado, to indicate that the General Procedure Code entered into full regulation for the Administrative Jurisdiction since January 1 of 2014, making a dissertation on the competence of this judicial body to adopt such determination, the consequences thereof and the actual date of entry into force of the General Procedure Code for the Administrative Jurisdiction.

Keywords: *Law validity, competence, General procedure code, Administrative Jurisdiction, Council of State, Superior Council of the Judiciary*

Como citar:

*Taboada Castro, C. A., Madero Jirado, C. J., & Morron Maignel, L. C. (2019). Vigencia anticipada del código general del proceso para la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Justicia, 24(36), 1-25.
<https://doi.org/10.17081/just.24.36.3517>*

I. INTRODUCCIÓN.

En materia civil, desde el año 1970 se encontraba vigente el Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970) y con el fin de proferir un nuevo estatuto procesal que se ajustara a la actual Constitución e involucrara armónicamente todas las reformas surtidas a partir de 1989 (López 2016), entre ellas la oralidad, fue expedido el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012 – C.G.P.), el cual encontraba suspendida la vigencia de la mayoría de sus artículos, según el artículo 627¹ del mismo hasta que el Consejo Superior de la Judicatura así lo determinara, en un plazo no mayor de 3 años, a partir del 1° de enero de 2014, en la medida en que se ejecutaran los programas de formación de los servidores públicos de la Rama Judicial y se dispusiera de la infraestructura física y tecnológica, al igual que del número de despachos judiciales requeridos para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias.

Mediante el Acuerdo PSAA13-10073 de diciembre 27 de 2013, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura estableció el cronograma para la implementación gradual del Código General del Proceso, consignando que a partir del 3 de junio de 2014 entraría en vigencia en los distritos judiciales de Manizales, Florencia, Montería, San Gil, Valledupar y San Andrés; a partir del 1° de octubre de 2014, en los distritos judiciales de Armenia, Barranquilla, Arauca, Cali, Cúcuta, Medellín, Pamplona, Santa Rosa de Viterbo y Tunja; y desde el 1 de diciembre de 2015, en el resto de distritos judiciales del país.

En atención a que no se contaba con los presupuestos necesarios para la implementación del cronograma, días antes de su puesta en marcha, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura decidió suspenderlo a través del Acuerdo PSAA14-10155 de mayo 28 de 2014; pese a esta determinación, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante Auto de junio 25 de 2014, proferido dentro del radicado interno 49.299, C.P. Enrique Gil Botero, en su parte motiva realizó un estudio del Acuerdo PSAA13-10073 de 27 de diciembre de 2013, considerando que el C.G.P. entró en vigencia de manera plena para esta jurisdicción a partir del 1 de enero de 2014; decisión que contrasta con la fecha de entrada en vigencia, de manera íntegra, de dicho Estatuto en

ARTÍCULO 627. VIGENCIA. La vigencia de las disposiciones establecidas en esta ley se regirá por las siguientes reglas:

1. Los artículos 24, 30 numeral 8 y parágrafo, 31 numeral 2, 33 numeral 2, 206, 467, 610 a 627 entrarán a regir a partir de la promulgación de esta ley.
2. La prórroga del plazo de duración del proceso prevista en el artículo 121 de este código, será aplicable, por decisión de juez o magistrado, a los procesos en curso, al momento de promulgarse esta ley.
3. El Consejo Superior de la Judicatura dispondrá lo necesario para que los expedientes de procesos o asuntos en los que no se haya producido actuación alguna en los últimos dos (2) años anteriores a la promulgación de este código, no sean registrados dentro del inventario de procesos en trámite. En consecuencia, estos procesos o asuntos no podrán, en ningún caso, ser considerados para efectos de análisis de carga de trabajo, o congestión judicial.
4. Los artículos 17 numeral 1, 18 numeral 1, 20 numeral 1, 25, 30 numeral 8 y parágrafo, 31 numeral 6 y parágrafo, 32 numeral 5 y parágrafo, 94, 95, 317, 351, 398, 487 parágrafo, 531 a 576 y 590 entrarán a regir a partir del primero (1o) de octubre de dos mil doce (2012).
5. A partir del primero (1o) de julio de dos mil trece (2013) corresponderá a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la expedición de las licencias provisionales y temporales previstas en el Decreto 196 de 1971, así como la aprobación para la constitución de consultorios jurídicos prevista en el artículo 30 de dicho Decreto.
6. Los demás artículos de la presente ley entrarán en vigencia a partir del primero (1o) de enero de dos mil catorce (2014), en forma gradual, en la medida en que se hayan ejecutado los programas de formación de funcionarios y empleados y se disponga de la infraestructura física y tecnológica, del número de despachos judiciales requeridos al día, y de los demás elementos necesarios para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, y en un plazo máximo de tres (3) años, al final del cual esta ley entrará en vigencia en todos los distritos judiciales del país.

todos los distritos judiciales del país a partir del 1 de enero de 2016, conforme el Acuerdo PSAA15-10392 de octubre 1º de 2015 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

La necesidad de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de referirse a la vigencia del C.G.P. se debió a que debía resolver un recurso de queja y tanto el Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), como el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), han contemplado la remisión al Estatuto Procesal Civil en los eventos no regulados en ellos².

Frente a la determinación de vigencia anticipada del C.G.P. para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, adoptada por un órgano judicial y no por el legislativo, corresponde realizar un análisis con el fin de extraer conclusiones que serán evaluadas con el fin de darle solución a casos posteriores que se den bajo unos mismos supuestos.

La investigación será abordada desde el paradigma histórico hermenéutico, realizando un estudio cualitativo de las normas, doctrina y jurisprudencia que regulan la vigencia del Código General del Proceso, en especial del Auto de junio 25 de 2014, radicado interno 49.299, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, C.P. Enrique Gil Botero.

En el artículo se analizarán los Acuerdos proferidos por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura con el fin de implementar el C.G.P, la audiencia inicial del proceso contencioso ordinario, en virtud de que el auto objeto de estudio resuelve el recurso de queja formulado por la parte demandada contra el Auto de octubre 22 de 2013, por medio del cual el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro de dicha audiencia, rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que no declaró probada la excepción previa de ineptitud parcial de la demanda.

De igual manera, se traerá a colación la clasificación de los recursos contra providencias judiciales en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la Jurisdicción Ordinaria; se determinará la competencia o no de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para proferir, por importancia jurídica, autos que les remitan con tal fin las secciones o subsecciones, para luego establecer la real fecha de entrada en vigencia del Código General del Proceso para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

II. METODOLOGIA

Este artículo científico se abordará desde el paradigma histórico hermenéutico, tipo de estudio cualitativo, con aplicación del método deductivo, nivel de profundidad documental. Como técnica de recolección de datos se utilizará el análisis de normas,

² Ley 1437 de 2011 (CPACA). ARTÍCULO 306. ASPECTOS NO REGULADOS. En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

doctrina y jurisprudencia. La población objeto de estudio son las normas que regulan la vigencia del Código General del Proceso y el Auto de junio 25 de 2014, radicado interno 49.299, de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, C.P. Enrique Gil Botero.

1.1. Desarrollo y referentes: consideraciones conceptuales y legales

El Acuerdo PSAA13-10073 de diciembre 27 de 2013, proferido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, en virtud del artículo 627 del Código General del Proceso, estableció el cronograma para la implementación gradual de dicho Código, consignando que a partir del 3 de junio de 2014 entraría en vigencia en los distritos judiciales de Manizales, Florencia, Montería, San Gil, Valledupar y San Andrés; a partir del 1 de octubre de 2014 en los distritos judiciales de Armenia, Barranquilla, Arauca, Cali, Cúcuta, Medellín, Pamplona, Santa Rosa de Viterbo y Tunja; y desde el 1 de diciembre de 2015 en el resto de distritos judiciales del país.

El anterior cronograma fue suspendido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura a través del Acuerdo PSAA14-10155 de mayo 28 de 2014, por no haberse desarrollado hasta la fecha los programas de formación de funcionarios y empleados judiciales y no contarse con la infraestructura física y tecnológica necesaria para la puesta en marcha del proceso oral y por audiencias; pese a esta determinación, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante auto de junio 25 de 2014, proferido dentro del radicado interno 49.299, C.P. Enrique Gil Botero, en su parte motiva realizó un estudio del Acuerdo PSAA13-10073 de 2013, considerando que el C.G.P. entró en vigencia de manera plena para esta jurisdicción a partir del 1 de enero de 2014, decisión que contrasta con la fecha de entrada en vigencia, de manera íntegra, del C.G.P. en todos los distritos judiciales del país a partir del 1 de enero de 2016, conforme el Acuerdo PSAA15-10392 de octubre 1 de 2015 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura.

Con el fin de realizar comentarios al Auto de junio 25 de 2014, radicado interno 49.299, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, C.P. Enrique Gil Botero, como preámbulo, hay que realizar algunas precisiones de tipo procesal.

En primer lugar, se tiene que de conformidad con el artículo 180³ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA.), adoptado

³ ARTÍCULO 180. AUDIENCIA INICIAL. Vencido el término de traslado de la demanda o de la de reconvencción según el caso, el Juez o Magistrado Ponente, convocará a una audiencia que se sujetará a las siguientes reglas:

1. Oportunidad. La audiencia se llevará a cabo bajo la dirección del Juez o Magistrado Ponente dentro del mes siguiente al vencimiento del término de traslado de la demanda o del de su prórroga o del de la de reconvencción o del de la contestación de las excepciones o del de la contestación de la demanda de reconvencción, según el caso. El auto que señale fecha y hora para la audiencia se notificará por estado y no será susceptible de recursos.

2. Intervinientes. Todos los apoderados deberán concurrir obligatoriamente. También podrán asistir las partes, los terceros y el Ministerio Público.

La inasistencia de quienes deban concurrir no impedirá la realización de la audiencia, salvo su aplazamiento por decisión del Juez o Magistrado Ponente.

3. Aplazamiento. La inasistencia a esta audiencia solo podrá excusarse mediante prueba siquiera sumaria de una justa causa.

Cuando se presente la excusa con anterioridad a la audiencia y el juez la acepte, fijará nueva fecha y hora para su celebración dentro de los diez (10) días siguientes, por auto que no tendrá recursos. En ningún caso podrá haber otro aplazamiento.

El juez podrá admitir aquellas justificaciones que se presenten dentro de los tres (3) días siguientes a la realización de la audiencia siempre que se fundamenten en fuerza mayor o caso fortuito y solo tendrán el efecto de exonerar de las consecuencias pecuniarias adversas que se hubieren derivado de la inasistencia.

mediante la Ley 1437 de 2011, la audiencia inicial del proceso contencioso administrativo (Hernández, W. 2014) es dirigida por el juez o el magistrado ponente, según inicie el proceso ante un Juez Administrativo o un Tribunal Administrativo, en atención a la cuantía o asunto del proceso, respectivamente, con la salvedad de que si inicia en un Tribunal Administrativo, en la audiencia inicial no actuará toda la Sala sino solamente el magistrado ponente. Audiencia en la cual el juez o magistrado ponente goza de amplias facultades como, por ejemplo, imponer multa al apoderado que no concurra, por lo que el auto que fija fecha y hora para llevar a cabo la misma se notifica por estado, evento en el cual toma sentido entregar una dirección electrónica, con el fin de enterarse de primera mano (Arias, F. 2017).

Así mismo, decidirá, de oficio o a petición de parte, sobre el saneamiento del proceso, pudiendo decretar la falta de jurisdicción o competencia y remitírsele a quien considere le corresponde conocer el mismo (Sanabria, H. 2011); también decide sobre excepciones previas, decreta las pruebas necesarias para resolver las mismas, fija el litigio, propone fórmulas de arreglo para conciliar el proceso, decide sobre medidas cautelares; y, decreta las pruebas solicitadas por las partes, al igual que las que considere de oficio.

Cabe resaltar, igualmente, que al juez o magistrado ponente le corresponde decidir sobre la procedencia y fondo de los recursos de reposición interpuestos contra las decisiones proferidas en dicha audiencia y la concesión o no de los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones tomadas en la audiencia, labores todas ellas que demandan conocimiento y destreza de su parte, por lo relevantes que son a la hora de conducir el proceso, con el fin de esclarecer los hechos y que se dicte una sentencia ajustada a derecho.

En cuanto a los recursos contra providencias judiciales, Azula (2015) y López (2016), entre otros⁴, mencionan que la legislación colombiana tradicionalmente ha hecho una distinción de estos en ordinarios y extraordinarios, correspondiendo los primeros a

En este caso, el juez resolverá sobre la justificación mediante auto que se dictará dentro de los tres (3) días siguientes a su presentación y que será susceptible del recurso de reposición. Si la acepta, adoptará las medidas pertinentes.

4. Consecuencias de la inasistencia. Al apoderado que no concurra a la audiencia sin justa causa se le impondrá multa de dos (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

5. Saneamiento. El juez deberá decidir, de oficio o a petición de parte, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptará las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias.

6. Decisión de excepciones previas. El Juez o Magistrado Ponente, de oficio o a petición de parte, resolverá sobre las excepciones previas y las de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

Si excepcionalmente se requiere la práctica de pruebas, se suspenderá la audiencia, hasta por el término de diez (10) días, con el fin de recaudarlas. Al reanudar la audiencia se decidirá sobre tales excepciones.

Si alguna de ellas prospera, el Juez o Magistrado Ponente dará por terminado el proceso, cuando a ello haya lugar. Igualmente, lo dará por terminado cuando en la misma audiencia advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El auto que decida sobre las excepciones será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso.

7. Fijación del litigio. Una vez resueltos todos los puntos relativos a las excepciones, el juez indagará a las partes sobre los hechos en los que están de acuerdo, y los demás extremos de la demanda o de su reforma, de la contestación o de la de reconvencción, si a ello hubiere lugar, y con fundamento en la respuesta procederá a la fijación de litigio.

8. Posibilidad de conciliación. En cualquier fase de la audiencia el juez podrá invitar a las partes a conciliar sus diferencias, caso en el cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.

9. Medidas cautelares. En esta audiencia el Juez o Magistrado se pronunciará sobre la petición de medidas cautelares en el caso de que esta no hubiere sido decidida.

10. Decreto de pruebas. Solo se decretarán las pruebas pedidas por las partes y los terceros, siempre y cuando sean necesarias para demostrar los hechos sobre los cuales exista disconformidad, en tanto no esté prohibida su demostración por confesión o las de oficio que el Juez o Magistrado Ponente considere indispensables para el esclarecimiento de la verdad.

En todo caso, el juez, antes de finalizar la audiencia, fijará fecha y hora para la audiencia de pruebas, la cual se llevará a cabo dentro de los cuarenta (40) días siguientes.

⁴ Ver también Naranjo Ochoa, F. & Naranjo Flórez, C. (2012). Derecho Procesal Civil, parte general, Biblioteca jurídica Diké, primera edición. Villegas Moreno, L. (2014). Recursos, Términos y notificaciones en el Código General del Proceso, Librería jurídica DIKAI, primera edición.

aquellos medios de impugnación que se presentan contra autos y/o sentencias, ya sea por errores *in iudicando* o *in procedendo*, sin que existan causales de impugnación específicas; a diferencia como ocurre con los recursos extraordinarios, que sólo proceden contra sentencias y por las causales taxativas previstas en la ley.

En el grupo de los recursos ordinarios (Cifuentes, C. 2012), se tiene el de reposición, apelación, queja y súplica; y, en el de los extraordinarios, el de revisión, casación y de unificación de jurisprudencia (Sarmiento-Eraza, J. 2011), previsto para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo).

El auto objeto de estudio resolvió el recurso de queja formulado por la parte demandada contra el auto de octubre 22 de 2013, por medio del cual el magistrado ponente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del trámite de la audiencia inicial, rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto que no declaró probada la excepción previa de ineptitud parcial de la demanda.

Pues bien, como primera medida hay lugar a estudiar si era viable que la providencia objeto de estudio fuera proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, quien alegó importancia jurídica para resolver un recurso de queja, cuando dicha función corresponde a la Sección o Subsección correspondiente, en este caso, Sección Tercera por tratarse de un proceso de reparación directa (Acuerdo No. 58 de 1999-Reglamento Interno del Consejo de Estado).

Se tiene que, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para abrogarse la facultad de conocer, por importancia jurídica, la solución de una queja, que se hace por auto, cuando en principio la figura de la importancia jurídica está prevista sólo para sentencias, hizo uso del numeral 5 del artículo 37⁵ de la ley 270 de 1996 LEAJ (Ley Estatutaria de Administración de Justicia), norma en la cual no se especifica que el asunto corresponda a la resolución de una sentencia o auto, se hace de manera general, contrario a como fue regulado en el numeral 3 del artículo 111 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, donde se señala de manera expresa que

5 ARTICULO 37. DE LA SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo tendrá las siguientes funciones especiales:

1. Modificado por el art. 12, Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente: Resolver los conflictos de competencia entre las Secciones del Consejo de Estado.

Parágrafo. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos, entre Secciones de distintos Tribunales Administrativos, entre los Tribunales y Jueces de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa pertenecientes a distintos distritos judiciales administrativos y entre Jueces Administrativos de los diferentes distritos judiciales administrativos, serán resueltos por las respectivas Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, de acuerdo con su especialidad. Los conflictos entre juzgados administrativos de un mismo circuito o entre secciones de un mismo Tribunal Administrativo serán decididos por el correspondiente Tribunal en pleno. 2. Conocer de todos los procesos contencioso administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las Secciones. 3. Elaborar cada dos años listas de auxiliares de la justicia. 4. Resolver los recursos extraordinarios que sean de su competencia. 5. Resolver los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia social si, por estimar fundado el motivo, resuelve asumir competencia. 6. Conocer de los procesos que le remitan las secciones para cambiar o reformar la jurisprudencia de la Corporación. 7. Conocer de los casos de la pérdida de investidura de los Congresistas, de conformidad con la Constitución y la ley. Las sentencias que ordenen la pérdida de la investidura deberán ser aprobadas por los miembros de la Sala Plena y por las causales establecidas taxativamente en la Constitución. 8. Conocer de los Recursos contra las sentencias dictadas por la Sección de Asuntos Electorales, en los casos en que determine la ley. 9. Conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional; y Ejercer las demás funciones que le prescriban la Constitución y la ley.

el evento en el que la Sala resolverá un asunto, por importancia jurídica, es en caso de sentencia.

Para obviar la aplicación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, normativa que nació en el Consejo de Estado,⁶ y señalar que el Código General del Proceso había entrado en vigencia para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo desde el 1 de enero de 2014 y, por lo tanto, debía ser la norma aplicable en el caso en estudio, esta corporación señaló:

Y, si bien, el artículo 1117 del CPACA en su numeral 3 señala que corresponde a esta misma Sala: “dictar sentencia, cuando asuma competencia, en los asuntos que le remitan las secciones por importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia...”, lo cierto es que no son competencias excluyentes, sino que, por el contrario, la ley 1437 de 2011, vino a desarrollar y complementar la competencia contenida en la LEAJ, puesto que de ningún modo entran en colisión.

Aunado a lo anterior, el artículo 37 de la LEAJ debe prevalecer frente al artículo 111 de la ley 1437 de 2011, como quiera que se trata de una disposición que no regula una competencia de manera aislada o un aspecto netamente formal o procedimental, sino que, por el contrario, “se relaciona de manera inescindible con la estructura organizacional del Consejo de Estado, y con las competencias –ni más ni menos– que de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que no podrían ser derogadas por una ley ordinaria (v.gr. un código), ya que definen el contenido y alcance de las facultades y potestades de los órganos que integran el Consejo de Estado, como máximo tribunal de lo contencioso administrativo.

A paso seguido, el Consejo de Estado trajo apartes de la Sentencia C-818 del 1° de noviembre de 2011, mediante la cual la Corte Constitucional efectuó el análisis del cargo de inconstitucionalidad formulado contra el artículo 309 de la Ley 1437 de 2011 que derogó

6 Decreto 4820 de 2007.

7 Artículo III. Funciones de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno tendrá las siguientes funciones:

1. Conocer de todos los procesos contenciosos administrativos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones.
2. Resolver los recursos extraordinarios de revisión contra las sentencias dictadas por las secciones o subsecciones y los demás que sean de su competencia.
3. Dictar sentencia, cuando asuma la competencia, en los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia. Esta competencia será asumida a petición de parte o a solicitud del Ministerio Público o de oficio cuando así lo decida la Sala Plena.
4. Requerir a los tribunales el envío de determinados asuntos que estén conociendo en segunda instancia, que se encuentren para fallo, y que, por su importancia jurídica, trascendencia económica o social o necesidad de unificar jurisprudencia, deban ser resueltos por el Consejo de Estado a través de sus secciones o subsecciones.
5. Conocer de la nulidad por inconstitucionalidad que se promueva contra los decretos cuyo control no corresponda a la Corte Constitucional.
6. Conocer de la pérdida de investidura de los congresistas, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley.
7. Conocer del recurso extraordinario especial de revisión de las sentencias de pérdida de investidura de los congresistas. En estos casos, los Magistrados del Consejo de Estado que participaron en la decisión impugnada no serán recusables ni podrán declararse impedidos por ese solo hecho.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-450 de 2015.

8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción.

Parágrafo. La Corte Suprema de Justicia conocerá de los procesos contra los actos administrativos emitidos por el Consejo de Estado.

el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, disposición ordinaria que derogaba una de carácter estatutaria, para luego concluir el Consejo de Estado que:

Por consiguiente, en criterio de esta Corporación no resulta admisible que se excluya o aplique de manera aislada el numeral 3 del artículo 111 del CPACA, sin efectuar una hermenéutica sistemática que permita a la Sala de lo Contencioso Administrativo fijar posiciones en todo tipo de providencias, es decir: autos y sentencias.

Además, el objetivo del numeral 3 del artículo 111 de la nueva codificación procesal tiene como objetivo reforzar la nueva competencia e instrumento jurídico que se creó con la nueva normativa consistente en el mecanismo de unificación de jurisprudencia tanto para las autoridades administrativas (arts. 10 y 102 CPACA) como en materia judicial (art. 269 y s.s.).

Pues bien, el método de interpretación utilizado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para darle prevalencia a la Ley Estatutaria de Administración de Justicia frente a la ley ordinaria que consagra el CPACA, fue simple y llanamente el sistemático (Uprimy, 2008), y dentro de éste, el criterio jerárquico, el cual se queda corto frente a las nuevas interpretaciones del derecho, como se pasa a ver.

Señala la Corporación que el numeral 5 del artículo 37 de la LEAJ no regula una competencia de manera aislada o un aspecto netamente formal o procedimental, sino que, por el contrario, se relaciona de manera inescindible con la estructura organizacional del Consejo de Estado, afirmación que se hace sin expresar razón al respecto.

Sin embargo, a renglón seguido, considera que la resolución de asuntos por importancia jurídica sí corresponde a una competencia, sólo que de forma exclusiva de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, considerando a ésta como un órgano que integra al Consejo de Estado, ya que, de conformidad con el artículo 34 de la LEAJ, el Consejo de Estado es el órgano máximo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y ejerce sus funciones a través de tres salas, la plena integrada por todos sus miembros, la de lo Contencioso Administrativo y la de Consulta y Servicio Civil.

Luego, y entonces, no es acertado señalar que la Sala de lo Contencioso Administrativo es un órgano que integra al Consejo de Estado, simplemente es una sala, lo cual dista de ser un órgano, es decir, es una parte mas no el todo u otro ente y, en consecuencia, el numeral 5 del artículo 37 de la LEAJ sí regula una competencia de dicha Sala y no su supuesta estructura organizacional ni mucho menos la función de un órgano.

A partir de lo anterior, debe entonces tenerse por sentado que la norma que se debió aplicar es el numeral 3 del artículo 111 del CPACA, que contempla de manera especial la competencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo para proferir sentencia en los asuntos que le remitan las secciones por su importancia jurídica o trascendencia económica

o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia, pero no para proferir autos en estos eventos.

Ahora bien, en lo atinente a que el numeral 3 del artículo 111 del CPACA no tiene la capacidad de derogar el numeral 5 del artículo 37 de la LEAJ, puesto que, la primera es norma ordinaria y la segunda estatutaria, pese a que la Corte Constitucional ha señalado que, las normas que se refieren a procedimientos gozan de una misma jerarquía y por tanto sí podrían ser derogadas, el Consejo de Estado hizo uso errado de la sentencia C-818 del 1° de noviembre de 2011 en tanto la conclusión arribada por la Corte Constitucional en dicha providencia fue la declaratoria de exequibilidad en lo demandado del artículo 309⁸ del CPACA, derogatorio del artículo 73⁹ de la LEAJ.

Es decir, utilizó una sentencia con efectos totalmente contrarios a los deseados y aplicados en el auto objeto de estudio, realizando una cita de sentencia meramente indicativa (López Medina, 2006), desconociendo la línea jurisprudencial trazada al respecto, en la cual se tiene que, “la determinación de competencias en cabeza de funcionarios judiciales es una materia propia de una ley ordinaria” (Corte Constitucional, Sentencia C-818 del 1° de noviembre de 2011).

Por último, y en cuanto a la incompetencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para proferir el auto en estudio lo constituye su posición marcada hasta antes de proferirse éste, lo cual hizo ver la Consejera Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez en su Salvamento de Voto de julio 14 de 2014, en el cual anotó:

Por otra parte, mal hace la Sala Plena en asumir el conocimiento del asunto en cuestión, máxime cuando en sesión anterior, tal como lo puse de presente en la de 28 de mayo de 2014, la Sección Primera solicitó por escrito que se llevara a Sala Plena Contenciosa, para discusión y resolución un auto dentro de un proceso tramitado en esa Sección, y en esa oportunidad se consideró que no era procedente por tratarse de un Auto y no de una Sentencia.

En consecuencia, se varió la postura, bajo fundamentos incorrectos y sin señalar lo propio, desconociendo el precedente horizontal (López Medina, 2006).

1.2. Vigencia del Código General del Proceso para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Determinada la incompetencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado para proferir el auto objeto de estudio, corresponde ahora estudiar la razón central de este artículo, la decisión de señalar que el Código General del Proceso

⁸ Artículo 309. Derogaciones. Deróganse a partir de la vigencia dispuesta en el artículo anterior todas las disposiciones que sean contrarias a este Código, en especial, el Decreto 01 de 1984, el Decreto 2304 de 1989, los artículos 30 a 63 y 164 de la Ley 446 de 1998, la Ley 809 de 2003, la Ley 954 de 2005, la Ley 1107 de 2006, el artículo 73 de la Ley 270 de 1996, el artículo 9° de la Ley 962 de 2005, y los artículos 57 a 72 del Capítulo V, 102 a 112 del Capítulo VIII y 114 de la Ley 1395 de 2010. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-818 de 2011.**

⁹ Artículo 73. Competencia. De las acciones de reparación directa y de repetición de que tratan los artículos anteriores, conocerá de modo privativo la Jurisdicción Contencioso Administrativa conforme al procedimiento ordinario y de acuerdo con las reglas comunes de distribución de competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos.

entró en vigencia para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo desde el 1 de enero de 2014, pese a que el legislador previó una fecha distinta.

La manera como la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, entra a determinar si aplica el Código de Procedimiento Civil (Decreto 1400 de 1970), vigente en su gran mayoría para la fecha de la providencia en estudio, o el nuevo estatuto procesal (Ley 1564 de 2012), es planteándose los siguientes interrogantes:

1º) *¿El Consejo de Estado tiene competencia para conocer del recurso de queja interpuesto contra una decisión proferida por el Magistrado Ponente en sede de la primera instancia de un proceso contencioso administrativo, así como cuáles son las normas de integración residual aplicables, esto es, si las del C.P.C. –a las que remite la ley 1437 de 2011– o, si por el contrario, las contenidas en la ley 1564 de 2012 –Código General del Proceso– ya que, prima facie, la competencia estaría marcada o determinada por la fecha en que se adopta esta decisión?*

La anterior problemática conlleva a que se analice, de manera inexorable, la vigencia del C.G.P. en relación con la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para determinar si el recurso de queja en el caso concreto se resolverá bajo la normativa contenida en el C.P.C., o en la nueva legislación procesal general.

2º) *¿Cómo funciona la regla de transición contenida en el C.G.P. y, por lo tanto, si las disposiciones contenidas en esa normativa procesal son aplicables al asunto concreto?*

3º) *¿Definida la normativa aplicable al asunto concreto en materia de competencia, formalidades y requisitos para la interposición y decisión del recurso de queja, qué recurso es procedente para censurar la providencia que no declara probada o probadas las excepciones previas propuestas, a la luz del CPACA?*

A partir de estos interrogantes, empieza la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a dilucidar sobre la vigencia del Código General del Proceso frente a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, trayendo a colación, en primer lugar, el artículo 627 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso), en el cual se establecieron las reglas de entrada en vigencia de dicho estatuto (Álvarez, M. 2013).

Pues bien, de entrada, hay lugar a observar que cometió un desatino la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado al formularse el primer interrogante y de allí los sucesivos, al cuestionarse qué estatuto procesal debía aplicar, bajo el entendido de que “*prima facie*, la competencia estaría marcada o determinada por la fecha en que se adopta esta decisión”; desacierto en el que incurrió la Sala, al desconocer el artículo 40¹⁰ de

¹⁰ Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

la Ley 153 de 1887, de la cual se desprende que la norma a aplicar, en un tránsito de legislación (Bejarano, R. 2016), es aquella bajo la cual comenzó a contarse un término o inició una actuación, es decir, que la norma a aplicar para el caso en estudio la determina la fecha de la providencia recurrida y no la fecha en la que se profiere la decisión que resuelve ésta.

En otro sentido, si se está frente a un recurso que ya había sido interpuesto bajo el imperio de una ley anterior y sólo quedaba por resolver el mismo, debía darse solución con base en ella, que para el caso es el C.P.C., pero, más aún, si la pretensión era aplicar el Código General del Proceso, éste en su artículo 624¹¹ modificó el artículo artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificación que trajo más claridad sobre el respeto por los recursos interpuestos; por lo tanto, de conformidad con la Ley 153 de 1887, sin modificación, la norma a aplicar es la vigente para la fecha de la providencia objeto de recurso (C.P.C.), así mismo, en vigencia del C.G.P., como quiera que el recurso se había interpuesto en vigencia del C.P.C., de igual manera, se debe aplicar éste.

Y es que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no sustentó en debida forma el estudio emprendido de la vigencia del Código General del Proceso para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, puesto que, si su pretensión consistía en señalar que éste entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2014, con base en la regla número 6 del artículo 627 del C.G.P., en el entendido de que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo contaba con los programas de formación de funcionarios y empleados, al igual que, la infraestructura física y tecnológica necesaria para el funcionamiento del proceso oral y por audiencias, mal hizo en citar el Acuerdo PSAA13-10073, en razón a que, como lo hizo ver el Consejero Marco Antonio Velilla Moreno en su salvamento de voto:

Igualmente, contrario a lo acordado en Sala, hace referencia al Acuerdo PSAA13-10073 “Por el cual se reglamenta la gradualidad para la implementación del Código General del Proceso”, sin establecer diferencias entre las jurisdicciones, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, sin tomar en cuenta, como se advirtió en Sala, que el citado acuerdo fue suspendido por el Acuerdo PSAA14-10155 de 28 de mayo de 2014, por lo cual el primero no puede servir como fundamento de una decisión que además se adopta con posterioridad a la fecha en que aquel fue suspendido.

Adicionalmente, es preciso señalar que, de aceptarse la tesis de vigencia del Código General del Proceso que se propone en el obiter dicta, la situación sería la de vigencia paralela de dos ordenamientos procesales muy diferentes en el territorio nacional, uno de los cuales expresamente deroga al otro, lo cual llevaría a la administración de justicia a un caos carente de sindéresis.

11 ARTÍCULO 624. Modifíquese el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, el cual quedará así: “Artículo 40. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir.

Sin embargo, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se registrarán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtir las notificaciones.

La competencia para tramitar el proceso se regirá por la legislación vigente en el momento de formulación de la demanda con que se promueva, salvo que la ley elimine dicha autoridad”.

Es decir, se adoptó una postura con base en un acuerdo suspendido, lo que se traduce en una determinación inocua por carencia de proposición jurídica o proposición jurídica incompleta Consejo de Estado (2013), consistente en que no es factible al operador judicial decidir sobre la validez o no de un acto administrativo que no tiene vida propia sino que se encuentra íntimamente ligado a otro. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en el auto objeto de estudio, para entrar a analizar el Acuerdo PSAA13-10073, en primer lugar debió pronunciarse respecto a la validez del Acuerdo PSAA14-10155 que lo suspendió, ya que al referirse al primero sin ahondar en el que lo suspendió torna su decisión en inocua.

Adicionalmente, en el Auto de junio 25 de 2014, radicado interno 49.299, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, C.P. Enrique Gil Botero, expuso más razones de entrada en vigencia del Código General del Proceso, a partir del 1 de enero de 2014, para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, las cuales carecen de fundamento, como se pasa a ver. Como primera razón anotó:

i) Si bien el legislador no distinguió expresamente y, por ende, le estaría vedado al juez diferenciar donde aquél no lo hizo, lo cierto es que de manera indirecta el artículo 627 del C.G.P., sí está encaminado a regular una situación que únicamente se predica respecto de la Jurisdicción Ordinaria Civil.

Existe una contradicción en dicha razón, ya que se distingue, cuando previamente se había señalado en la misma que no es posible hacer distinciones cuando el legislador no lo hizo; al respecto, el Consejero Marco Antonio Velilla Moreno, en su salvamento de voto anotó:

La afirmación anterior conlleva una contradicción interna que no se resuelve mediante argumentos lógicos, al precisar que si bien la ley no distingue y es principio de derecho que en ese caso no le sería dado al intérprete distinguir, dicho intérprete si puede hacer una particular estimación, fundado en una presunta referencia indirecta de la norma cuya existencia no atina a demostrar.

Se puede observar que, se hicieron argumentaciones ilógicas con el único fin de predicar la aplicación del Código General del Proceso para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a partir del 1 de enero de 2014.

Otra razón expuesta fue la siguiente:

ii) La Jurisdicción Ordinaria Civil es la única estructura de la Rama Jurisdiccional del Poder Público en la que no ha entrado a regir –en el plano normativo– la oralidad como sistema para el trámite y desarrollo del proceso, razón suficiente para que se otorgara por la autoridad administrativa unos plazos con la finalidad de la implementación de las condiciones físicas necesarias y poder así desarrollar un procedimiento oral civil conforme a los postulados de la ley 1564 de 2012.

De esta razón se deduce el error consistente en que los plazos no fueron concedidos por autoridad administrativa como erróneamente lo señala la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, sino por la ley; el legislador previó una forma singular (Álvarez, 2013) de entrada en vigencia de la Ley 1564 de 2012, otorgándole unos plazos al Consejo Superior de la Judicatura para que implementara el sistema oral, reservándose el Congreso de Colombia la potestad de señalar en el artículo 627 del C.G.P. que, en todo caso, la Ley entraría en vigencia en un plazo de tres años contados a partir del 1 de enero de 2014.

Como tercera razón, argumentó la Sala:

iii) El cuadro contenido en el Acuerdo PSAA13-10073 hace referencia a distritos judiciales distribuidos en “jurisdicciones municipales”, lo que significa que, conforme a un criterio finalístico o teleológico, su objetivo está encaminado a la Jurisdicción Ordinaria, puesto que si bien, la Jurisdicción de lo Contencioso a la luz del artículo 50 de la ley 270 de 1996 también se encuentra distribuida por “distritos judiciales”, lo cierto es que en el citado acto administrativo se hace referencia expresa a aquellos distritos judiciales que están asignados o distribuidos por cabeceras municipales en vez de departamentos; de modo que, no es posible –de ningún modo– entender que la reglamentación comprende a esta jurisdicción, por cuanto ésta se estructura a partir de un esquema de “jurisdicción departamental” (28 Tribunales Administrativos en el país), del que dependen unos Jueces Administrativos designados, principalmente, en las capitales de departamento, así como en algunos municipios estratégicos o tradicionales.

De las consideraciones expuestas en precedencia, se tiene con respecto a este argumento que todas las disquisiciones que hizo la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado sobre el Acuerdo PSAA13-10073, son inocuas, puesto que, la vigencia de este acuerdo se encontraba suspendida y en tal entendido, no es posible realizar estudio sobre normas no aplicables en el tiempo (Devis, H. 2012).

Como cuarta razón se expuso:

iv) De otra parte, la Jurisdicción Contencioso Administrativo desde la expedición de la ley 1437 de 2011, ya cuenta con la implementación del sistema mixto –principalmente oral– razón por la que sería inocuo que se negara la entrada en vigencia del C.G.P., a partir del 1º de enero de 2014, en espera de unas condiciones físicas y logísticas que se supone ya deben existir. Y, si bien, se cuenta con falencias y limitaciones físicas y estructurales en la implementación del sistema oral en materia contencioso administrativa, lo cierto es que resulta incuestionable que a partir de la ley 1437 de 2011 entró a regir en esta jurisdicción el esquema procesal mixto –con una predominancia oral– razón por la que se ha hecho una distribución en los despachos judiciales del país entre aquellos encargados de evacuar los procesos del sistema mal denominado “escritural” y el nuevo proceso “oral”.

Vuelve la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado a incurrir en contradicción, al anotar que, desde la implementación de la Ley 1437 de 2011, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo cuenta con las condiciones físicas y logísticas para la puesta en marcha del sistema oral, pues luego precisa que, en efecto, cuentan con las limitaciones para la implementación de éste.

Adicionalmente, y como razón de peso suficiente para cualquier argumentación al respecto, se tiene que la entrada en vigencia del Código General del Proceso es un asunto privativo del legislador, potestad que no fue conferida por éste al Consejo de Estado, ni mucho menos esta corporación judicial se encontraba estudiando la legalidad de un acto administrativo que contemplara tal función, sino que su labor consistía en resolver la procedencia o no de un recurso ordinario de queja.

Como antepenúltima razón, para justificar la entrada en vigencia del Código General del Proceso para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de manera plena a partir del 1 de enero de 2014, arguyó la corporación judicial:

v) Por otra parte, según el principio del efecto útil de las normas habría que darle la mejor interpretación al numeral 6 del artículo 627 del C.G.P., en aras de evitar que esta jurisdicción tuviera que aplicar una norma de manera progresiva cuando ya se han dispuesto en todo el territorio nacional, al menos en el plano normativo, las exigencias para su aplicación, la cual, por demás, es residual en virtud de las remisiones e integraciones normativas que realiza la ley 1437 de 2011 “CPACA” (v.gr. el artículo 306).

Es factible observar en este argumento cómo la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado incurre en una falacia argumentativa apelativa a la autoridad (Bonorio, P. 2011) o *ad verecundiam* como la denomina Atienza (2016), al consignar que, para la implementación del sistema oral “se han dispuesto en todo el territorio nacional, al menos en el plano normativo, las exigencias para su aplicación”, es decir, no es acertado señalar que están dadas las condiciones para la implementación de algo, a partir de que una norma que así lo dispuso, sabiendo que en realidad existen dificultades reales de carácter logístico que impide la implementación.

En ese mismo sentido, resulta ilógico desconocer una norma jurídica con el fin de buscar el efecto útil de las normas, es decir, desconocer una norma para aplicar otra no vigente.

En su penúltima razón, la corporación, precisó “vi) De otra parte, la hermenéutica que se prohija en esta decisión es la que mejor se acompasa con los principios de eficiencia y celeridad a que hace referencia de la ley 270 de 1996 y sus modificaciones.”

Los principios de celeridad y eficiencia, son consignados en los artículos 4¹² y 7¹³ de la Ley 270 de 1996, respectivamente, en cuanto al primero en la modificación introducida por la Ley 1285 de 2009 a la LEAJ fue íntimamente ligado al concepto de oralidad, hasta el punto de conminar al legislador para que adoptara estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, requerimiento que se cumple con la expedición del CPACA y el CGP; así mismo, la modificación autorizó al Gobierno Nacional para apropiarse recursos con el fin de desarrollar gradualmente la oralidad, lo cual no había sido cumplido e impidió la entrada en vigencia del C.G.P. como lo previó la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PSAA13-10073, hecho que fue considerado en el Acuerdo PSAA14-10155 de mayo 28 de 2014¹⁴, acuerdo último sobre el cual la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no realizó estudio alguno.

Por su parte el principio de eficiencia se refiere a la diligencia que deben tener los servidores públicos de la Rama Judicial en el cumplimiento de las funciones consagradas en la ley, sin sacrificar la calidad, noción que no se acompaña con la decisión de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de señalar que el C.G.P. aplica para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a partir del 1 de enero de 2014, puesto que, como la misma corporación lo señaló en el auto objeto de estudio “carecen de infraestructura para la implementación del sistema oral”, luego no cumple con el principio de la eficiencia un sistema oral a medias.

Como última consideración, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, expresó:

vii) Por último, lo sostenido se refuerza de manera incontrovertible con la expedición de la ley 1716 de 2014, del 16 de mayo de 2014, mediante la cual se modificó el parágrafo del artículo 44 de la ley 1395 de 2010, en el sentido de prorrogar los plazos para la entrada en vigencia del sistema oral en la Jurisdicción Civil Ordinaria, hasta el 31 de diciembre de 2015.

De modo que esa modificación legal, refleja el sentir del legislador y del Consejo Superior de la Judicatura, esto es, que el Acuerdo No. PSAA13-

12 ARTÍCULO 4o. CELERIDAD Y ORALIDAD. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1285 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:>

<Incisos 1 y 2 CONDICIONALMENTE exequibles> La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

Las actuaciones que se realicen en los procesos judiciales deberán ser orales con las excepciones que establezca la ley. Esta adoptará nuevos estatutos procesales con diligencias orales y por audiencias, en procura de la unificación de los procedimientos judiciales, y tendrá en cuenta los nuevos avances tecnológicos.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible> Autorízase al Gobierno Nacional para que durante los próximos cuatro años incluya en el presupuesto de rentas y gastos una partida equivalente hasta el 0.5% del Producto Interno Bruto de acuerdo con las disponibilidades presupuestales, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gastos, para desarrollar gradualmente la oralidad en todos los procesos judiciales que determine la ley y para la ejecución de los planes de descongestión.

13 ARTÍCULO 7o. EFICIENCIA. La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley.

14 “Que no se han apropiado por el Gobierno Nacional los recursos necesarios para las actividades mencionadas, ni para la continuidad de las medidas de descongestión, las cuales son absolutamente indispensables y fundamentales para la implementación del Código General del Proceso.

Que el Gobierno Nacional ofreció la disposición de dos (2) billones de pesos para la ejecución de diferentes programas, recursos respecto de los cuales no se cuenta aún con apropiaciones concretas.”

10073, sólo es aplicable a la Jurisdicción Ordinaria Civil, por ser la única en la que no ha entrado a regir el sistema oral o mixto, por insuficiencia de recursos físicos para su implementación. Y, si bien, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo todavía resultan limitados los recursos físicos para garantizar una eficiencia y eficacia plena del sistema mixto, lo cierto es que no se puede desconocer que con la ley 1437 de 2011, ya se implementó ese modelo procesal a lo largo del territorio nacional, circunstancia por la que no se puede comparar el avance de esta Jurisdicción con la Ordinaria Civil.

Frente a este argumento, se reitera que la vigencia del Acuerdo PSAA13-10073 se encontraba suspendida y en tal entendido no era posible realizar estudio sobre normas no aplicables en el tiempo.

Así mismo, es ilógico querer deslindar la aplicación del Código General del Proceso para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de la ordinaria civil, con base en normas aplicables para esta última (ley 1716 de 2014 de 16 de mayo de 2014), más aún cuando el legislador no hizo esa distinción.

Es decir, no es factible anotar que el Código General del Proceso entró en vigencia para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo porque para la Jurisdicción Ordinaria Civil no había entrado en vigencia.

Por último, es preciso anotar que, todas las disquisiciones realizadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado sobre la entrada en vigencia del Código General del Proceso para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, constituyen *obiter dicta*, debido a que el problema jurídico puesto en su conocimiento no requería anotaciones al respecto, más aún, cuando no era necesario hacer remisión al Código General del Proceso para resolver el asunto, en atención a que el CPACA –estatuto procesal vigente– regulaba y regula lo atinente al recurso ordinario de queja.

III. RESULTADOS

Luego del análisis del Auto de junio 25 de 2014, Rad. 49.299, proferido por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, C.P. Enrique Gil Botero, se observan los siguientes hallazgos:

En primer lugar, se observa que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado no era competente para proferir el citado auto sino que lo era la Sección Tercera por tratarse de un proceso de reparación directa y que el numeral 5 del artículo 37 de la ley 270 de 1996, fue derogado por el numeral 3 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011.

El segundo hallazgo se relaciona con errores de tipo procesal contenidos en la parte motiva del auto objeto de estudio, como lo son, la utilización errónea de la sentencia C-818 del 1º de noviembre de 2011 de la Corte Constitucional, que consagra un efecto contrario al querido por el Consejo de Estado y el error de haber señalado que el numeral 5 del

artículo 37 de la LEAJ no regulaba una competencia sino un asunto relacionado de manera inescindible con la estructura organizacional del Consejo de Estado, siendo que luego se señaló que sí regulaba una competencia.

Otro error en el auto estudiado lo constituye la indebida interpretación y aplicación del artículo 40 de la Ley 153 de 1887 y su respectiva modificación por el artículo 624 de la Ley 1564 de 2012, debido a que la norma a aplicar, en un tránsito de legislación, es aquella bajo la cual comenzó a contarse un término o inició una actuación, más no la fecha en la que se profiere la decisión que resuelve ésta, como erróneamente lo entendió el Consejo de Estado.

La decisión de aplicación anticipada del C.G.P. para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se adoptó con base en el estudio del Acuerdo PSAA13-10073 que se encontraba suspendida su vigencia por parte del Acuerdo PSAA14-10155 y respecto del cual no se hizo estudio alguno; por lo tanto, todas las consideraciones realizadas al respecto constituyen *obiter dicta*.

Por último, el hallazgo más relevante o central lo constituye el hecho de poder observar que el Código General del Proceso entró en vigencia para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no el 1 de enero de 2014, como lo señaló la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado mediante Auto de junio 25 de 2014, radicado interno 49.299, C.P. Enrique Gil Botero, sino a partir del 1 de enero de 2016, conforme el Acuerdo PSAA15-10392 de octubre 1 de 2015 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, expedido acorde con el C.G.P.

IV. CONCLUSIONES

Al analizar el anterior auto interlocutorio de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se pudo constatar, en primer lugar, que ésta era incompetente para proferir el mismo, por lo tanto, su expedición constituye un desconocimiento por parte del Consejo de Estado como máximo órgano de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de su labor de emitir decisiones que constituyen criterio de decisión para los demás operadores judiciales y la Administración Pública, quienes ante la inexistencia de una línea jurisprudencial clara se verían avocados a decisiones desconocedoras de una debida interpretación y aplicación de las leyes.

A partir de este artículo científico se pudo observar que, el numeral 5 del artículo 37 de la ley 270 de 1996 fue derogado por el numeral 3 del artículo 111 de la Ley 1437 de 2011, lo cual lleva claridad a las Secciones y Subsecciones del Consejo de Estado, con el fin de que no remitan asuntos que se resuelven a través de autos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, bajo el supuesto de tener importancia jurídica o trascendencia económica o social o por necesidad de unificar o sentar jurisprudencia.

En consecuencia, frente a la decisión de señalar que el C.G.P. entró en vigencia para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, antes de la fecha dispuesta por el Legislador a través del Consejo Superior de la Judicatura, debe señalarse que, el Consejo de Estado en su labor de intérprete de las normas que regulan la vigencia de la Ley en el tiempo en cuanto a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, debe evitar falacias argumentativas que impidan desconocer que las normas de procedimiento rigen de manera

irretroactiva, es decir, regulan asuntos desde su entrada en vigencia y hacia futuro, hasta el punto de producir efectos ultractivos, esto es, después de derogadas regulan los recursos, términos y demás asuntos ocurridos en su vigencia, más no de manera retroactiva, es decir, para resolver asuntos que ocurrieron antes de su entrada en vigencia.

V. REFERENCIAS.

Acuerdo No. 58 de 1999 Reglamento Interno del Consejo de Estado.

Álvarez Gómez, M. (2013). *Ensayos sobre el Código General del Proceso*, 1ª Edición. Pontificia Universidad Javeriana – Editorial Temis, Bogotá.

Arias García, F. (2017). *El impacto del Código General del Proceso en la jurisdicción contenciosa administrativa*. Grupo Editorial Ibáñez, Bogotá.

Atienza, M. (2016). *Curso de argumentación jurídica*. 1 Edición, cuarta reimpresión. Editorial Trotta, Madrid.

Azula Camacho, J. (2015). *Manual de derecho procesal*, tomo II, 9 Edición. Editorial Temis, Bogotá.

Bejarano Guzmán, R. (2017). *Procesos declarativos, arbitrales y ejecutivos*, 8 Edición. Editorial Temis, Bogotá.

Bonorio Ramírez, P. (2011). *Argumentación en procesos judiciales*, 1 Edición. EJRLB. Bogotá.

Cifuentes Ortiz, C. (2012). Recursos ordinarios en el procedimiento de lo contencioso administrativo. En: A.A.V.V. El juicio por audiencias en la jurisdicción de lo contencioso administrativo. EJRLB, Bogotá.

Colombia, Consejo de Estado – Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Segunda – Subsección A, sentencia 2008-01571 de abril 17 de 2013, consejero ponente Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.

Colombia, Consejo de Estado – Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, auto del 25 de junio de 2014, radicado interno No. 49.299, consejero ponente Enrique Gil Botero.

Colombia, Corte Constitucional, sentencia C-818 del 1 de noviembre de 2011, magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Congreso de la República de Colombia (1887). Ley 153 de 1887, Diarios Oficiales Nos. 7.151 y 7.152 de 28 de agosto de 1887 “Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887”.

Congreso de la República de Colombia (1996). *Ley 270 de 1996*, Diario Oficial No. 42.745 de 15 de marzo de 1996 “Estatutaria de la Administración de Justicia”.

- Congreso de la República de Colombia (2009). *Ley 1285 de 2009*, Diario Oficial No. 47.240 de 22 de enero de 2009 “Por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia”.
- Congreso de la República de Colombia (2010). *Ley 1395 de 2010*, Diario Oficial No. 47.768 de julio 12 de 2010, “Por la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial”.
- Congreso de la República de Colombia (2011). *Ley 1437 de 2011*, Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011, “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”.
- Congreso de la República de Colombia (2012). *Ley 1564 de 2012*, Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012, “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.”.
- Congreso de la República de Colombia (2014). *Ley 1716 de 2014*, Diario Oficial No. 49.153 de 16 de mayo de 2014, “Por medio de la cual se aplaza la entrada en vigencia del Sistema de Oralidad previsto en la Ley 1395 de 2010”.
- Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa, Acuerdo No. PSAA14-10155 (Mayo 28 de 2014) “Por el cual se suspende el cronograma previsto en el Acuerdo PSA13-10073 del 27 de diciembre de 2013”.
- Consejo Superior de la Judicatura - Sala Administrativa, Acuerdo No. PSAA15-10392 (Octubre 1 de 2015) “Por el cual se reglamenta la entrada en vigencia del Código General del Proceso”.
- Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa, Acuerdo PSAA13-10073 (Diciembre 27 de 2013, “Por el cual se reglamenta la gradualidad para la implementación del Código General del Proceso”.
- Decreto 01 de 1984, *Diario Oficial 36439 de Enero 10 de 1984* “Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.”.
- Decreto 1400 de 1970, *Diario Oficial No. 33.150 de 21 de septiembre de 1970* “Por los cuales se expide el Código de Procedimiento Civil.”.
- Decreto 4820 de 2007, *Diario Oficial 46.842 de Diciembre 14 de 2007* “Por el cual se crea una Comisión para la reforma a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa”.
- Devis Echandía, H. (2012). *Compendio de derecho procesal*, tomo II, 15 Edición. Pontificia Universidad Javeriana – Editorial Temis, Bogotá.
- Hernández Gómez, W. (2014). *La audiencia inicial-Experiencias procesales*, EJRLB, Bogotá.
- López Blanco, H. (2016). *Código General del Proceso*, Parte General, DUPRE Editores, Bogotá.

- López Medina, D. (2006). *Interpretación Constitucional*, 2ª Edición, EJRLB, Bogotá.
- Naranjo Ochoa, F. & Naranjo Flórez, C. (2012). *Derecho Procesal Civil, parte general*, Biblioteca jurídica Diké, primera edición.
- Sanabria Santos, H. (2011). *Nulidades en el Proceso Civil*, 2ª edición, Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Sarmiento-Erazo, J. *El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, ¿Hacia la instauración de un juez de casación en lo Contencioso-Administrativo?* *Vniversitas*, núm. 123, julio-diciembre, 2011, pp. 247-281 Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- Sarmiento-Erazo, J. *El recurso extraordinario de unificación jurisprudencial, ¿Hacia la instauración de un juez de casación en lo Contencioso-Administrativo?* *Vniversitas*, núm. 123, julio-diciembre, 2011, pp. 247-281 Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- Uprimny Yepes, R. & Rodríguez Villabona, A. (2008). *Interpretación Judicial*, Modulo de Autoformación, EJRLB, Bogotá.
- Villegas Moreno, L. (2014). *Recursos, Términos y notificaciones en el Código General del Proceso*, Librería jurídica DIKAIA, primera edición.

Carlos Andrés Taboada Castro

Abogado – Universidad del Sinú, Especialista en Derecho Constitucional -
Universidad del Sinú, Especialista en Derecho Procesal Civil – Universidad Externado de
Colombia, Especialista en Derecho Laboral y Seguridad Social - Universidad del Sinú.
Email: carlostaboada22@hotmail.com

Carlos Julio Madero Jirado

Licenciado en Administración Educativa - Universidad San Buenaventura,
Abogado-Universidad de Cartagena, Especialista en Gestión de Proyectos Educativos –
Universidad Simón Bolívar, Especialista en Contratación Estatal- Universidad del Sinú.
Email: cmaderojirado@gmail.com

Leonel Concepción Morron Miguél

Abogado – Universidad Simón Bolívar, Especialista en Derecho Administrativo -
Universidad Libre. Email: leonelmorron1966@hotmail.es