

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY 2080 DE 2021

1. LEIDY VANESSA CONTRERAS HERNÁNDEZ¹

INTRODUCCIÓN

Con el paso del tiempo se hace necesaria la creación y actualización de las normas de nuestro aparato jurídico permitiéndonos hacer uso de estas, es así que nace la Ley 1437 de 2011 derogando el Decreto 01 de 1984; ahora, lo que atañe a las reformas realizadas a esta ley nos encontramos frente a una de las más importantes e innovadoras para la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Ley 2080 de 2021, la cual fue sancionada 18 de enero de 2021, sumado a esto, esta empezó a regir a partir de su publicación con excepción de aquellos artículos modificatorios de las competencias de quienes integran el Consejo de Estado, Tribunales administrativos y juzgados administrativos.

Las reformas establecidas en la norma estudiada van desde las competencias de los entes mencionados con anterioridad hasta aspectos de forma y fondo en el procedimiento administrativo e integra canales digitales. Adicionalmente, el autor plasma una crítica de carácter general en lo que se refiere a la Ley 2080 de 2021.

OBJETIVOS

Objetivo general:

Plantear una postura crítica en lo que consta a las reformas establecidas por la Ley 2080 de 2021 al C.P.A.C.A.

¹Especialista en Derecho Administrativo y Abogada, Universidad Santo Tomás seccional Bucaramanga, Contratista de Prestación de Servicios

Objetivos específicos:

1. Ilustrar al lector en lo que respecta a los cambios más importantes que trae consigo la reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dentro del marco legal de la Ley 2080 de 2021.
2. Estudiar y analizar las leyes modificadas de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) para entender las modificaciones que trae consigo la reforma a esta.
3. Detallar los artículos sujetos a modificaciones para posteriormente determinar los cambios más relevantes hechos a la Ley 1437 de 2011.

SUMARIO: I. Mecanismos de celeridad introducidos a la reforma. I.I. Modificaciones basadas en la competencia. I.II. Modificaciones basadas en el procedimiento. I.III. Modificaciones basadas en la aplicación de las TIC

I. MECANISMOS DE CELERIDAD INTRODUCIDOS A LA REFORMA

I.I Modificaciones basadas en la competencia:

En primera medida es fundamental mencionar aspectos fundamentales del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el entendimiento del tema a desarrollar en el siguiente texto investigativo; esta jurisdicción está integrada, grosso modo, por el Consejo de Estado, los Tribunales Administrativos y los Juzgados administrativos, en este sentido, estos son constituidos por Salas, Magistrados y Jueces administrativos, sus competencias se encuentran establecidas en el artículo 125 del Código en mención, este erige lo

siguiente:

Artículo 125. De la expedición de providencias: De la expedición de providencias. La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.
2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:
 - a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código;
 - b) Las que resuelvan los impedimentos y recusaciones, de conformidad con los artículos 131 y 132 de este código;

- c) Las que resuelvan los recursos de súplica. En este caso, queda excluido el despacho que hubiera proferido el auto recurrido;
 - d) Las que decreten pruebas de oficio, en el caso previsto en el inciso segundo del artículo 213 de este código;
 - e) Las que decidan de fondo las solicitudes de extensión de jurisprudencia;
 - f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala;
 - g) Las enunciadas en los numerales 1 a 3 y 6 del artículo 243 cuando se profieran en primera instancia o decidan el recurso de apelación contra estas;
 - h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.
3. Será competencia del magistrado ponente dictar las demás providencias interlocutorias y de sustanciación en el curso de cualquier instancia, incluida la que resuelva el recurso de queja (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, 2011, art.125).

Es así como se puede decir que la jurisdicción de lo contencioso administrativo está constituida por Jueces unipersonales y jueces colegiados quienes tiene competencias a nivel Sala, con el CPACA toman mayor protagonismo en el proceso los jueces colegiados, ahora, una de las reformas más importantes que trae consigo la Ley 2080 de 2021 es el fortalecimiento de las competencias del Magistrado ponente ya que da privilegio al mismo y amplía su ámbito de aplicación, es así como le brinda celeridad al tramite procesal.

Con el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021 se modifica el artículo 125 del CPACA, distribuyendo la expedición de providencias de manera en que las Salas, Secciones y

Subsecciones dicten sentencias que necesiten decisiones de carácter uniforme; además decidir sobre impedimentos y recusaciones; solicitudes de extensión de jurisprudencia; recurso de súplica; decreto de pruebas de oficio; decidirán sobre temas concernientes a contenido electoral. Respecto a las competencias de los magistrados ponentes se fijan las de dictar providencias interlocutorias y la sustanciación en cualquier instancia, así como resolver el recurso de quejan (Comparativo Reforma Ley 1437 de 2011, 2021, pág 17).

En relación con el régimen de impedimentos y recusaciones es importante recordar que con la Ley 1437 de 2011 el Consejo de Estado, los tribunales y jueces colegiados tomaban la figura de los conjueces para suplir el lugar de aquel magistrado que fuese excluido o expulsado de un caso en concreto para tomar una decisión cuando su exclusión afectara el quórum decisorio. Es así como el artículo 21 de la Ley 2080 de 2021 modifica los numerales 3, 4 y 5 del artículo 131 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo el cual regulaba el trámite de los impedimentos; antes de pensar en la elección de un conjuez toma a los magistrados de otras Salas, Secciones y Subsecciones de la misma colegiatura para tomar la decisión concerniente al caso en estudio. Ahora, referente al numeral 4 se eliminó el sorteo del conjuez y le compete la sección o subsección siguiendo el reglamento. El artículo 131 del CPACA queda de la siguiente manera:

ARTÍCULO 131. Trámite de los impedimentos. Para el trámite de los impedimentos se observarán las siguientes reglas:

3. Cuando en un Magistrado concurra alguna de las causales señaladas en el artículo anterior, deberá declararse impedido en escrito dirigido al ponente, o a quien le siga en turno si el impedido es este, expresando los hechos en que se

fundamenta tan pronto como advierta su existencia, para que la sala, sección o subsección resuelva de plano sobre la legalidad del impedimento. Si lo encuentra fundado, lo aceptará. Cuando se afecte el quórum decisorio, se integrará la nueva sala con los magistrados que integren otras subsecciones o secciones de conformidad con el reglamento interno.

Sólo se ordenará sorteo de conjuez, cuando lo anterior no fuere suficiente.

4. Si el impedimento comprende a todos los integrantes de la sección o subsección del Consejo de Estado o del tribunal, el expediente se enviará a la sección o subsección que le siga de conformidad con el reglamento, para que decida de plano sobre el impedimento; si lo declara fundado, avocará el conocimiento del proceso. En caso contrario, devolverá el expediente para que la misma sección o subsección continúe el trámite de este.

5. Si el impedimento comprende a todo el Tribunal Administrativo, el expediente se enviará a la Sección o Subsección del Consejo de Estado que conoce la materia objeto de controversia, para que decida de plano. Si se declara fundado, devolverá el expediente al tribunal de origen para el sorteo de conjueces, quienes deberán conocer del asunto. En caso contrario, devolverá el expediente al referido tribunal para que continúe su trámite (Ley 2080 de 2021, 2021, art.131).

Acerca de los conflictos de competencia que se presentan entre las diferentes autoridades se pueden dar dos situaciones entre autoridades de distintos distritos judiciales, una de ellas entre: tribunal y juez administrativo de otro distrito judicial, con el CPACA quien debía intervenir era

el Consejo de Estado; cuando se presentaban conflictos de competencias entre jueces de su propio distrito quien debía resolver eran los Tribunales administrativos. Con el desarrollo de la reforma al código en mención los conflictos los entra a resolver un magistrado ponente del Consejo de Estado o de Tribunales Administrativos según sea el caso. Es así como el artículo 33 de la reforma logra modificar el art 158 del CPACA; además, este artículo suprimió la parte del tercer inciso en la cual se negaba el proceder de recurso alguno.

I.II. Modificaciones basadas en el procedimiento:

En cuanto al auto admisorio de la demanda hay una gran modificación, y es que la Ley 2080 de 2021 deroga el artículo 612 de la Ley 1564 de 2012 el cual modificaba el artículo 199 del CPACA, eliminando los veinticinco (25) días después de la última notificación para que se dé el vencimiento de términos, un periodo de gracia para que el termino del traslado empiece a correr, de este modo, el término de treinta (30) días empieza a correr pasados dos (2) días a partir de la recepción electrónica de la demanda.

Otro punto importante de esta reforma se da en consideración a la audiencia inicial, como es de saber la conciliación ha jugado un papel fundamental toda vez que, debía ser aportada certificación o acta de comité de conciliación emitida por parte de una entidad pública para surtir la audiencia inicial, ahora, la nueva regla eroga que no se suspenderá por falta de esta. A su vez, en cuanto al desarrollo de audiencias y lo referente a procesos administrativos, otro punto a destacar es la reforma hecha al artículo 180 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo, el cual fue modificado por el artículo 40 de la Ley 2080 de 2021; el artículo 180 hablaba sobre la audiencia inicial y las reglas a las que la misma debía sujetarse, además,

establecía lo concerniente a las audiencias sobre procesos similares o conexos y la practica de pruebas, las modificaciones fueron: por lo que corresponde a la práctica de pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia, se dará en audiencia inicial; en relación a procesos similares o conexos sobre asuntos de fondo podrán tramitarse de manera concomitante; y finalmente, agrega que la competencia para pronunciarse sobre las medidas cautelares en procesos de nulidad electoral será el juez, la sala, subsección o sección.

Por lo que atañe a la segunda instancia, con la Ley 1437 de 2011 esta podría darse de manera escrita u oral, era el magistrado ponente de segunda instancia fuera del Tribunal administrativo o del Consejo de Estado quien decidía como se aplicaba la audiencia de alegatos y sentencia, con la reforma es la escrituralidad quien toma protagonismo. Adicionalmente, se flexibiliza el traslado y los conceptos emitidos por el Ministerio Público; sobre el traslado del recurso de apelación de la sentencia los sujetos procesales podrán pronunciarse sobre él, pero se elimina la figura de los alegatos de conclusión, así que únicamente se desarrollarán cuando en segunda instancia se haya practica de pruebas (GHERRERA Abogados & Asociados, 2021, pág. 72).

El siguiente aspecto trata sobre las excepciones en el procedimiento administrativo, estas se proponen durante el tiempo estimado en el traslado de la demanda como lo establecen las normas del C.G.P, este corre por secretaría sin necesidad de auto. Ahora, lo importante y novedoso en el marco de la reforma originada por la Ley 2080 de 2021 al artículo 180 de CPACA es que en audiencia inicial se practicarán las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia inicial, adicionalmente, pueden ser resueltas antes de la audiencia inicial de ser posible, anteriormente resultaba necesario la practica de pruebas y la audiencia inicial sería suspendida por un término de 10 días para practicarlas; en el caso en que estas no puedan ser resueltas sin la práctica de pruebas es que las excepciones previas pueden ser resueltas antes de la audiencia inicial de ser posible, en el caso en que estas no se puedan resolver por la practica de pruebas, estas serán decretadas en la audiencia que convoca la audiencia inicial como fue mencionado con anterioridad. En cuanto a las excepciones mixtas se pueden declarar probadas en cualquier parte del proceso por sentencia judicial de manera anticipada.

Siguiendo la misma línea sobre los aspectos procedimentales modificados, la Ley 2080 de 2021 funda cambios referentes a la terminación del proceso por sentencia judicial anticipada, la cual se puede dar en dos momentos: antes de la audiencia inicial o en cualquier momento del proceso; la primera según la reforma que hace el art. 42 se puede dar cuando: (i) se trate de asuntos de puro derecho, (ii) cuando no haya que practicar pruebas, (iii) cuando las pruebas que se deban allegar sean documentales y estas ya sean aportadas en la demanda o en la contestación siempre que no se hayan tachado o formulado desconocimiento y, (iv) cuando las pruebas solicitadas por las partes sean impertinentes, inconducentes o inútiles; todo lo anterior se hace mediante auto para fijar el litigio y se corre traslado para los alegatos de conclusión (GHERRER Abogados & Asociados, 2021, pág.47).

Ahora bien, en relación a la terminación de proceso por sentencia judicial anticipada en cualquier etapa del proceso el mismo artículo menciona la posibilidad de hacerlo de común acuerdo entre las partes siempre que sea solicitado al juez o magistrado ponente o por sugerencia del mismo; si esta solicitud se presenta en audiencia, se corre traslado para alegatos de conclusión dentro de la misma, si por el contrario, se hace por escrito, las partes pueden allegar con la solicitud los alegatos de conclusión y se correr traslado al Ministerio Público; finalmente, se reafirma la terminación de manera anticipada en caso de allanamiento o transacción (Ley 2080 de 2021, 2021, art. 42).

Y por último, en lo relacionado con los recursos fueron varios los cambios determinantes que se derivaron de la reforma; para los recursos contra autos:

1. Reposición: el artículo 61 modifica el 242 del CPACA, ahora este recurso procede contra todos los autos, salvo que se encuentre expresamente prohibido; para la oportunidad y trámite son remitidos al C.P.G (Ley 2080 de 2021, 2021, art.61).

2. Apelación: de igual modo el artículo 62 modifica el 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dejando la apelación como subsidiario de reposición; con antelación a la reforma, habían dos regla, una para el recurso las decisiones proferidas por los juzgados y la otra, para aquellos emitidos por tribunales, ahora se unifica, pasaron a ser 7 circunstancias por las cuales se puede interponer el recurso (art. 243 C.P.A.C.A.); A su vez, dejaron de ser apelables aquellos autos que decretaban la nulidad procesal. Se incluye (i) auto que reforma la demanda, (ii) auto que imprueba la conciliación y, (iii) el que niega o modifica la medida cautelar. Se deroga artículo 226 de la Ley 1437 de 2011 sobre recursos aplicables a decisiones sobre la intervención de terceros. Por último, y menos importante, toma fuerza el efecto devolutivo, teniendo en cuenta que por regla general era el suspensivo (Ley 2080 de 2021, 2021, art. 62).
3. En cuanto a la queja, procede cuanto no sea concedido, se rechace o se declare desierta la apelación para que esta sea concedida en caso de ser procedente. Además, procede cuando no sean concedidos los recursos extraordinarios de unificación de jurisprudencia y revisión (Ley 2080 de 2021, 2021, art.65).
4. El recurso de súplica es subsidiario de reposición; aplica para jueces colegiados y se puede dar en cuatro (4) escenarios: 1. En única o segunda instancia: autos apelables los pertenecientes al artículo 243 del C.P.A.C.A; 2. Cualquier instancia, referente a auto que declara falta de jurisdicción y competencia; 3. Ataca decisiones de plato emitidas por Consejo de Estado que rechazan extensión de la jurisprudencia; 4. Recurso extraordinario cuando se rechazan o se declaran desiertos (Ley 2080 de 2021, 2021, art 66).

En cuanto a los recursos extraordinarios se encuentran dos grandes cambios en los recursos de revisión y unificación de jurisprudencia; en lo que respecta a la revisión, se regulan los eventos que dan rechazo al recurso; se aclaró que en la revisión no hay posibilidad de proponer excepciones ni reformar el recurso; no hay lugar a la suspensión de la sentencia objeto del recurso extraordinario de revisión; se fijaron reglas para proferir sentencia de reemplazo; cuando el recurso extraordinario de revisión prospera, y hay que dictar sentencia de reemplazo, quien la dicta es el juez de la revisión extraordinaria; además, establece cuando al juez le concierne dictar sentencia de sustitución en materia de revisión; y, hay condena en costas y perjuicios para el recurrente vencido. Ahora, para el recurso de unificación de jurisprudencia, se aclaró que aplica para sentencias C.C.A y C.P.C.A; se eliminaron los topes aplicables relativos a los casos pensionales y laborales; se amplió el término de la interposición que cobija ahora también la sustitución (10 días) para interponer y sustentar. La anulación de laudos arbitrales no sufre ninguna modificación (GHERRERA Abogados & Asociados, 2021, pág. 74).

I.III. Modificaciones basadas en la aplicación de las TIC:

El Decreto 806 de 2020 pone en funcionamiento medidas para la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) al servicio de las actuaciones judiciales con el fin de brindarle celeridad, es así como este decreto genera cambios en leyes

procesales. De este modo, la llegada de la Ley 2080 de 2021 opta por implementar el uso de medios electrónicos en las actuaciones siempre que la autoridad competente los habilite. Del mismo modo, el artículo 52 dicta las reglas por medio de las cuales se desarrolla la notificación por medios electrónicos; de aquí que los términos empiezan a correr *“a partir de el día siguiente del día siguiente después de haber transcurrido dos días hábiles desde el envío del mensaje”* (Ley 2080 de 2021, art.52). En lo relacionado a la aplicación de las TIC en el marco de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Ley 2080 de 2021 habla del expediente electrónico que corresponde al conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un proceso administrativo, el artículo 59 establece que este debe gozar de condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad. Y por último, el artículo 60 de la ley citada instituye la definición de “Sede electrónica” que es la siguiente:

Artículo 60. Sede electrónica. Se entiende por sede electrónica, la dirección electrónica oficial de titularidad, administración y gestión de cada autoridad competente, dotada de las medidas jurídicas, organizativas y técnicas que garanticen calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad e interoperabilidad de la información y de los servicios, de acuerdo con los estándares que defina el Gobierno nacional. Toda autoridad deberá tener al menos una dirección electrónica (Ley 2080 de 2021, art. 60).

La reforma que trajo consigo varias modificaciones de fondo no solo al procedimiento administrativo sino que también lo relativo a la competencia, además, hizo uno de los más grandes aportes para la justicia digitalizada con la aplicación del Decreto 860 de 2020, incluyó el derecho que tiene toda persona para actuar frente a las autoridades utilizando las TIC, esto

permitirá a las autoridades seguir el proceso por el mismo medio; también se fortalece la solitud de información a través de medios electrónicos y procura por la facilidad que nos brindan estos. Además, las peticiones podrán presentarse por cualquier medio ya sea de manera verbal, escrita o por otro medio. Así mismo, al existir un registro electrónico de documentos se deben mantener los sistemas de información con la seguridad suficiente para generar una base donde la información esté disponible en cualquier momento y/o lugar.

Por otro lado, es de vital importancia reconocer como las reformas hechas al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo prometen mayor celeridad en cada una de las etapas del esquema procesal; del mismo modo, la figura de la sentencia anticipada resalta la mixtura que existe en el procedimiento administrativo. Refresca figuras como los recursos y les otorga mayor protagonismo a los jueces unipersonales evitando la congestión de justicia.

Para concluir es importante resaltar que para que estas reformas se den a cabalidad y se logren los objetivos plasmados se debe invertir en personal y en dotaciones de oficina, ya que se requiere esta inversión para que se vean realmente los cambios, tanto en tiempo modo y lugar. Lo anterior para que no quede plasmado solo en documentos y quede como muchas veces quedan las nuevas leyes en Colombia solo en el escrito, trae cosas super buenas además con lo que acabamos de pasar en tiempos de pandemia pudimos observar que ya era de implementar mas a fondo las nuevas tecnologías, así hace que todas las cosas se agilicen más y sean en tiempo real pero también para ello como se ha dicho es necesario los recursos porque las demoras se han visto por falta de ellos, creo que esto debe quedan en los presupuestos del Estado porque no es solo sacar leyes por sacarlas ni hacer reformas solo por realizarlas sino que se vea realmente materializado porque hay que tener bastante cuidado con estos cambios por parte de los

funcionarios ya que por errores involuntarios se puede presentar a futuro unas posibles reclamaciones o demandas por el medio de control de reparación directa o falla en el servicio por los medios electrónicos, por no saber utilizarlos, por enviar un correo mal a alguna de las partes, por errores de digitación y no ser notificados en debida forma, tendremos que esperar como se va a materializar lo plasmado en esta reforma.

Bibliografía

Congreso de Colombia. (2011, 18 enero). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (25 de enero de 2021). Ley 2080 de 2021. Colombia

Obtenido de

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=156590>

G HERRERA Abogados & Asociados. (2021). COMPARATIVO REFORMA LEY 1437 DE 2011. Obtenido de <https://gha.com.co/wp-content/uploads/2021/03/COMPARATIVO-REFORMA-CPACA-2021-2.pdf>