

# **EL DERECHO ADMINISTRATIVO COLOMBIANO A PARTIR DE LAS REFORMAS INTRODUCIDAS POR LA LEY 2080 DE 2021**

*Luis Felipe Araque Barajas<sup>1</sup>*

## **INTRODUCCIÓN**

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) que nació a la vida jurídica con la Ley 1437 de 2011 y que constituyó un gran avance en materia de armonización del Derecho Administrativo con el contenido del texto constitucional, así como de la unificación y mejora de los procedimientos adelantados ante las autoridades estatales, tanto en sede administrativa como judicial, ha sido objeto de importantes modificaciones a partir de la expedición de la Ley 2080 de 2021.

Dado que esta norma entró en vigor a partir de enero de la presente anualidad, es menester analizar los elementos más relevantes que ha introducido dentro del CPACA desde los pronunciamientos del Consejo de Estado como desde las opiniones de diferentes doctrinantes a nivel nacional. Ante ello, se proponen como objetivos de este informe jurídico los siguientes.

## **OBJETIVOS**

### **Objetivo General**

- Analizar las principales modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021 respecto a los procedimientos administrativos (sede administrativa) y contenciosos administrativos (sede judicial) del CPACA.

### **Objetivos Específicos**

- Reflexionar la constitucionalización del Derecho Administrativo a partir de la expedición del CPACA.
- Explicar las características del Procedimiento Contencioso Administrativo desde la Ley 1437 de 2011.

---

<sup>1</sup> Especialista en Derecho Administrativo.  
Abogado Consultor del Departamento Nacional de Planeación – DNP.  
luisfelipearaque7@hotmail.com

- Exponer las principales novedades del Derecho Administrativo a partir de la Ley 2080 de 2021.
- Dar cuenta de la figura de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado desde el CPACA y desde las modificaciones introducidas por la Ley 2080 de 2021.
- Identificar las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 en materia de procedimiento administrativo electrónico, así como las referidas al derecho sancionatorio y su posible inconveniencia e inconstitucionalidad.

**SUMARIO:** I. Constitucionalización del Derecho Administrativo. II. El Procedimiento Contencioso Administrativo en el CPACA. I.I Primera etapa. I.II. Segunda etapa. I.III. Tercera etapa. III. Nuevas tendencias del Derecho Administrativo a partir de la Ley 2080 de 2021. IV. La figura de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado. V. Las modificaciones de la Ley 2080 de 2021 en materia de procedimiento administrativo electrónico. VI. El derecho administrativo sancionatorio y la reforma de la Ley 2080 de 2021. VII. Referencias.

## **CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

En Colombia, con la promulgación de la Constitución Política de 1991, el derecho administrativo fue entendido como aquella rama del derecho que busca proteger y garantizar los derechos de los administrados y que se ampara en la primacía de los intereses de la mayoría y en la observancia de los deberes y fines esenciales del Estado consagrados en los artículos 1, 3 y 231 de la Carta Magna (Santofimio, 2017).

Dicha visión del derecho administrativo tuvo su concreción más importante con la expedición de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), donde los valores, principios y derechos consagrados en el articulado del texto constitucional devinieron en reglas específicas dentro de los procesos ante la Administración y ante la jurisdicción contenciosa (Santofimio, 2017).

Así, todos los instrumentos con los que se materializa la voluntad de la Administración, esto es, los actos administrativos, los hechos administrativos, las operaciones administrativas, las omisiones administrativas, las vías de hecho, y el contrato estatal, pasaron a estar subordinados al interés del Estado Social de Derecho y con ello a la satisfacción de los derechos de los asociados (Rodríguez, 2017).

En efecto, con el CPACA se fijaron los aspectos sustanciales y formales para que todas las actuaciones, ora en sede administrativa, ora en sede contenciosa, buscaran proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos, la observancia de los fines y deberes del Estado y la primacía del interés general en detrimento del particular. De allí que los principios contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, es decir, el interés general, igualdad, moralidad, imparcialidad, eficacia, publicidad y economía, de acuerdo con una descentralización, desconcentración y delegación de funciones, así como los principios de la buena fe, celeridad, eficacia, participación, responsabilidad y transparencia, fueron convertidos en reglas de obligatorio cumplimiento dentro de las actuaciones entre la Administración y los particulares (Rodríguez, 2015).

Según Duque y Martínez (2011), el derecho administrativo se constitucionalizó con el CPACA pues el contexto en que se expidió ese Código estuvo caracterizado por una desconfianza en las instituciones y una falta de legitimidad del sistema que en parte había puesto en entredicho y dejado sin asidero los deseos del constituyente del 91. Ante ello, en un esfuerzo sinérgico entre las tres ramas del poder público y bajo el liderazgo del Consejo de Estado, se fraguó la idea de un nuevo Código que materializara los derechos Superiores contenidos en la Carta Magna, tarea que se finiquitó con la expedición de la Ley 1437.

Según esos autores, el CPACA fusionó los elementos esenciales del Estado de Derecho referidos a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, con la primacía de los derechos fundamentales de la población, especialmente la dignidad humana y la igualdad, fustes del Estado Social de Derecho:

Se observa la intención modernizadora de adecuar el derecho administrativo al Estado social y de derecho, con grandes implicaciones en sus categorías clásicas, tales como la conservación de la defensa objetiva de la legalidad, pero con énfasis en la eficacia de los derechos fundamentales, lo que permite entender un comienzo de transición del Estado de derecho al Estado social y de derecho (Duque y Martínez, 2011, p. 73).

Para Patiño (2013), la constitucionalización del derecho administrativo colombiano se evidenció con la impregnación de los valores, principios y derechos del texto Superior dentro de las reglas procesales de cada uno de los procedimientos ante la Administración y el sistema de administración de justicia. Esto comportó que las reglas relativas al debido proceso y la

formalidad del texto escrito dieran paso hacia la primacía de la realidad sobre las formas, del derecho sustancial sobre el formal, y del primado de la oralidad como una forma más dinámica y celera de concebir el derecho.

Según ese autor, con el CPACA se dio un paso agigantado hacia la superación del positivismo férreo que no concebía la realidad mas allá de la regla escrita, hacia un modelo donde los derechos fundamentales son el punto de partida y finalidad del sistema. Igualmente, ese Código puso de manifiesto que la seguridad jurídica y la legalidad eran inermes si no estaban dotadas de las orientaciones dimanadas de prerrogativas protegidas por la Constitución, las cuales no eran una exornación literaria o filosófica sino auténticas reglas de procedimiento (Patiño, 2013).

*Empero*, para autores como Montaña y Ospina (2014) en algunos aspectos el Código se quedó corto y fue insuficiente para dar cuenta del flujo cambiante de la sociedad y de las necesidades estructurales del país por lo que algunas reformas a su existencia empezaron a cavilarse desde su expedición.

Esta preocupación recientemente tuvo asidero con la expedición de la nueva Ley 2080 de 2021 que modifico en 87 artículos al CPACA, los cuales serán objeto de discusión en los acápite siguientes con miras a entender los cambios generados en materia de un avance o retroceso hacia una constitucionalización plena del derecho administrativo.

## **EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL CPACA**

El CPACA contempla una serie de etapas de obligatorio cumplimiento que deben surtir las partes, tanto la Administración como los administrados, en el marco de un litigio. Estas fijan una serie de requisitos del orden sustancial y formal que en conjunto se pueden agrupar en tres grandes bloques: el primero, comprende desde la impetración de la demanda, a través de un medio de control, hasta la finalización de la audiencia inicial; la segunda, incluye la audiencia de pruebas y demás diligencias corolario; la tercera, va desde la audiencia de alegación y juzgamiento hasta la notificación de la sentencia final (Briceño y Zambrano, 2012).

Cada una de estas etapas está subdividida en una serie de subetapas y pasos que es menester ahondar para comprender las características adjetivas y sustantivas del procedimiento en sede contenciosa (Briceño y Zambrano, 2012).

## **Primera etapa**

Esta etapa va desde la impetración de la demanda hasta la finalización de la audiencia inicial. En efecto, todo proceso contencioso donde está involucrado el Estado principia con la impetración de una demanda a través de uno de los medios de control que contempla el CPACA, esto, es la reparación directa (artículo 140), la nulidad (artículo 137), la nulidad y restablecimiento del derecho (artículo 138), las controversias contractuales (artículo 141), la acción de repetición, (artículo 142), la pérdida de investidura (artículo 143) entre otros (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020).

La impetración de la demanda, su admisión, inadmisión y/o rechazo, se adelanta de manera escrita. El juez inadmitirá la demanda cuando no se cumplan los requisitos fijados en el artículo 171, y dará el termino de diez días para que el demandante los subsane. El juez rechazará la demanda cuando haya operado la caducidad, cuando no se hubiera subsanado el libelo en los tiempos perentorios establecidos, o cuando el asunto no sea sujeto de control en sede contenciosa (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020).

Si el juez admite la demanda, procederá con su traslado para que la parte demandada proceda con su derecho de defensa y contradicción. Aquí el demandado deberá pronunciarse sobre las pretensiones y los hechos de la Litis, proponer las excepciones que considere pertinentes, solicitar la práctica de pruebas y en general sentar su posición para afirmar o rechazar lo que el libelo contiene (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020).

El paso siguiente será la audiencia inicial la cual deberá ser convocada dentro del mes siguiente al vencimiento del termino de traslado de la demanda y la consiguiente contestación. En esta diligencia se adelantarán seis actuaciones cardinales: primero, el saneamiento del proceso; segundo, la decisión sobre las excepciones previas y mixtas; tercero, la fijación del litigio; cuarto, la posibilidad de conciliación; quinto, la determinación sobre las medidas cautelares; sexto, el decreto de las pruebas (Palacio, 2021).

En el saneamiento del proceso el juez deberá pronunciarse sobre los vicios que se hayan presentado en el proceso hasta la fecha con el animo de sanearlos y así evitar sentencias inhibitorias, según reza el numeral 5 del artículo 180 del CPACA. Acto seguido, procederá a decidir sobre las excepciones previas y mixtas que haya propuesto la parte demandada, y luego, con la apertura de un espacio para conciliación en el que se consultará a las partes si existe algún

animo de finalizar la controversia sin surtir los tramites restantes. En caso de que la respuesta sea negativa, se dejara constancia de lo actuado y se continuará con el pronunciamiento sobre las medidas cautelares. Posteriormente, se fijará el litigio de conformidad con el numeral 7 del artículo 180:

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.

Finalmente, el juez decretará las pruebas que versen sobre los hechos materia de la controversia y que sean conducentes, pertinentes y útiles para tal fin. Aquí se exceptuará la orden de medios suasorios que versen sobre aspectos sobre los que no existe contención, es decir, que las partes están de acuerdo. Igualmente, deberá prescindirse de decretar pruebas que no tengan estricta conexión con aquello que se discute o que no permita dar continuidad a los sustratos fácticos y jurídicos fijados por el juez (Palacio, 2021).

## **Segunda etapa**

Esta etapa se concentra en la audiencia de pruebas y demás diligencias que versen sobre los medios de suasorios decretados y que deben ser practicados. Según mandato del artículo 181, el juez deberá fijar hora y fecha para la audiencia en la que se recaudarán las pruebas, la cual deberá ser surtida de manera ininterrumpida durante los días que sean menester, siempre que no sean superiores a quince días (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020).

El cometido fundamental de esta diligencia es dar cumplimiento al principio de inmediación en el sentido de que le juez deberá tener contacto directo con la prueba, específicamente aquellas decretadas en la audiencia inicial y que por tanto versen sobre el objeto del conflicto, especialmente en los casos donde se aportan medios de convicción como los testimonios de terceros, la declaración de parte y los peritazgos (Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, 2020).

Una vez finalizada la audiencia de pruebas, el juez señalará la fecha y hora para las audiencias de alegaciones y juzgamientos, las cuales conforman la tercera y ultima etapa. En

casos excepcionales y cuando el juez lo estime conveniente, se podrá prescindir de esta etapa y proceder directamente con los alegatos de conclusiones, los cuales serán allegados por escrito:

En esta misma audiencia el juez y al momento de finalizarla, señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días, sin perjuicio de que por considerarla innecesaria ordene la presentación por escrito de los alegatos dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de veinte (20) días siguientes al vencimiento de aquel concedido para presentar alegatos. (Artículo 181, CPACA).

### **Tercera etapa**

Esta etapa inicia con la audiencia de alegación y juzgamiento y finaliza con la notificación de la sentencia. El objetivo de la audiencia es escuchar los alegatos de las partes y terceros. También se podrán interrogar a los intervinientes, los cuales serán interpelados primero por el demandante, luego por el demandado (Artículo 182, CPACA).

Una vez finiquitado este paso, el juez anunciará el sentido del fallo de manera oral, el cual a su vez deberá quedar por escrito dentro de un periodo no superior a los diez días siguientes. Si el juez se abstiene de anunciar el sentido del fallo, tendrá hasta treinta días para proferir la sentencia en su totalidad por escrito. (Artículo 182, CPACA).

Como se ve, el procedimiento contencioso es tanto de carácter sustancial como formal y reglado, donde si bien preside la oralidad, ciertas etapas deben ser surtidas por escrito y respetar aspectos adjetivos so pena de incurrir en irregularidades que ralentizan el proceso por suscitar subsanación y saneamiento.

## **NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE LA LEY 2080 DE 2021**

El día 25 de enero del año 2021 fue publicada en el Diario Oficial 51.568 la Ley 2080 de 2021 en virtud de la cual se reformó el CPACA y se dictaron disposiciones para descongestionar los procesos en esa jurisdicción. Esta norma estuvo compuesta por 87 artículos los cuales, en su conjunto, modificaron sendas disposiciones de la Ley 1437 de 2011, y que respondieron a un antecedente factual inmediato que fue la emergencia social, económica y ecológica derivada de

la pandemia del Covid-19 que repercutió de manera directa sobre el sistema de administración de justicia (Rada, 2021).

De acuerdo con una publicación del Consejo de Estado de índole pedagógica en su pagina web oficial, la reforma fue la respuesta a una tendencia nacional hacia la priorización de la oralidad, la virtualidad y los medios tecnológicos para dar celeridad a los procedimientos administrativos, y así enfrentar los problemas asociados con el letargo del sistema (Consejo de Estado, 2021).

Entre las mas relevantes, sin desmedro de otras que serán abordadas con profundidad en los otros acápite de este informe jurídico, se destacan las siguientes.

Primero. Se trasladaron competencias del Consejo de Estado hacia los tribunales administrativos para que estos los asuman en primera instancia (Artículo 28, Ley 2080 de 2021), lo cual va de la mano con el fortalecimiento del máximo órgano de la jurisdicción como Tribunal de Cierre donde asume prerrogativas referidas a ese particular y no se desdibuje su función al tener que avocar conocimiento sobre otros asuntos.

Segundo. Se incluyó la posibilidad de apelar las decisiones en relación con los medios de control de repetición y de nulidad y restablecimiento del derecho a través de la incardinación de la doble conformidad judicial, según mandato del artículo 25 (Consejo de Estado, 2021).

Para quien esto escribe, esto es una clara referencia a lo preceptuado por la Sentencia C – 792 de 2014 proferida por la Corte Constitucional en la que se explicó que la doble conformidad es un principio y derecho de raigambre constitucional que no es susceptible de agotarse en tal o cual etapa de un proceso sino que es consustancial al desarrollo del mismo, en consecuencia, se puede invocar en cualquier instancia porque es una prerrogativa sobre la totalidad jurídica y no sobre la singularidad procedimental.

La doble conformidad va de la mano con el debido proceso y el derecho a la defensa pues comporta la proscripción de cualquier fallo incriminatorio que no haya sido controvertido por una autoridad diferente y competente, en primera medida porque es una salvaguarda constitucional y convencional contra las actuaciones del Estado y además, porque refuerza las prelación de los sujetos ante un primer fallo condenatorio sin importar la instancia de procedencia.

Tercero. Se modificó el factor de competencia objetivo o cuantía para definir el juez que deberá avocar conocimiento sobre controversias de tipo laboral. A su vez, se hicieron modificaciones en los otros factores de competencia. También se estableció que la Sala de Consulta y Servicio Civil será la encargada de dirimir los conflictos de competencia administrativa entre entidades del orden nacional y entidades del orden territorial (Consejo de Estado, 2021).

Cuarto. Se habilitó la posibilidad de retirar la demanda aún después de la práctica de medidas cautelares. Esto estaba prohibido por el artículo 174 del CPACA, sin embargo, la Ley 2080 permite esa figura a través de la autorización expresa del juez, la cual deberá ir acompañada de la orden de pago de perjuicios hacia el demandante, salvo que las partes hayan llegado a un acuerdo (Rada, 2021).

Quinto. A partir de la reforma, las excepciones previas podrán ser resueltas antes de la audiencia inicial y estarán subordinadas a las reglas de los artículos 100 y subsiguientes del Código General del Proceso, es decir, habrá una integración normativa entre el CPACA y la jurisdicción ordinaria en lo concerniente a la facultad del demandado de controvertir y contradecir, mediante excepciones previas, lo que se pretende y alegue en su contra (Rada, 2021).

Sexto. Se incluyó la figura de la sentencia anticipada la cual podrá ser proferida antes de la audiencia inicial o en cualquier etapa del proceso cuando se trate de asuntos de puro derecho donde no sea necesario el decreto y práctica de pruebas o que solo requieran las de tipo documental aportadas con la demanda y su contestación. Así mismo, las excepciones de falta de legitimación en la causa, prescripción extintiva, cosa juzgada, transacción, conciliación y caducidad, se declararán fundadas a través de esa misma figura (Rada, 2021).

Las otras modificaciones que contiene la Ley 2080 de 2021 referidas al instituto jurídico de extensión de jurisprudencia, el procedimiento electrónico, la integración de la virtualidad como parte de las actuaciones judiciales, y los cambios en el derecho sancionatorio y de responsabilidad fiscal, serán detalladas en los siguientes títulos.

## **LA FIGURA DE EXTENSIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y LA REFORMA AL CPACA**

La extensión de la jurisprudencia es una figura jurídica incardinada en la Ley 1437 de 2011 cuyo principal objetivo es dotar de seguridad jurídica las actuaciones de las autoridades de la jurisdicción contenciosa administrativa, desde los jueces de primera instancia, pasando por los tribunales, hasta el órgano de cierre que es el Consejo de Estado (Duque, y Martínez, 2011).

Esta figura también irradia sus efectos sobre las determinaciones en sede administrativa en el decir de que las autoridades del Estado no podrán apartarse del precedente fijado por los jueces y que por el contrario deberán obedecer el principio de igualdad en el sentido de que a sustratos fácticos y jurídicos similares corresponden decisiones equivalentes (Duque, y Martínez, 2011).

En sede administrativa, una autoridad del Estado que se aparte de lo dicho por los operadores judiciales incurrirá en el delito de fraude a resolución judicial contemplada en el artículo 454 de la Ley 599 de 2000 o Código Penal. En sede judicial, un juez podrá apartarse de la decisión siempre que argumente y demuestre que existen razones suficientes para no obedecer el imperio del precedente judicial (Rivadeneira, 2021).

La extensión de la jurisprudencia también permite que el Consejo de Estado elija determinados casos para unificar las múltiples interpretaciones que haya sobre el asunto bajo discusión y unifique en una sola decisión el precedente que a partir de la fecha será de obligatorio cumplimiento. Después de esto, los ciudadanos podrán exigir que se apliquen esas sentencias de unificación a través del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia (Rivadeneira, 2021).

Según Aguilera y Aponte (2017), esta figura es de vital relevancia dentro del derecho administrativo y es en sí misma una manifestación de la constitucionalización del derecho como quiera que protege algunas de las prerrogativas más importantes que contiene la Carta Política de 1991 como son el principio de igualdad, el principio de legalidad, y la seguridad jurídica:

La constitucionalización del derecho ha hecho que la Administración tienda a ser más garantista en el amparo de los derechos de los ciudadanos. Ese impacto se ha consolidado con la expedición de la Ley 1437 de 2011 que, de manera novedosa, consagró entre sus

finalidades la protección de los derechos y libertades de las personas e introdujo, entre otras, la figura de la extensión de la jurisprudencia, que permite a los ciudadanos acudir ante una autoridad administrativa para solicitar la extensión de los efectos de una sentencia de unificación que haya reconocido un derecho, acreditando los mismos supuestos fácticos y jurídicos (p. 85).

Esta figura fue objeto de modificación a partir de la entrada en vigor de la Ley 2080 de 2021. Según el Consejo de Estado (2021), la reforma actualizó el mecanismo al permitir que se aplique directamente el precedente jurisprudencial en sede administrativa sin necesidad de demandar el acto administrativo en sede contenciosa, en otras palabras, ya no será necesario interponer el recurso extraordinario de unificación respecto a las decisiones de autoridades administrativas que se apartan de lo fijado por el Consejo de Estado, pues estas deberán honrar lo contenido allí de manera oficiosa.

El artículo 17 es taxativo al respecto: “las autoridades deberán extender los efectos de una sentencia de unificación jurisprudencial dictada por el Consejo de Estado, en la que se haya reconocido un derecho, a quienes lo soliciten y acrediten los mismos supuestos fácticos y jurídicos”. A esta disposición le sigue el artículo 77 en el cual se indica el trámite a seguir cuando la entidad pública se niega a acatar lo decidido o guarda silencio:

Si se niega la extensión de los efectos de una sentencia de unificación o la autoridad hubiere guardado silencio en los términos del artículo 102 de este código, el interesado, a través de apoderado, podrá acudir ante el Consejo de Estado mediante escrito razonado en el que evidencie que se encuentra en similar situación de hecho y de derecho del demandante al cual se le reconoció el derecho en la sentencia de unificación invocada. (Artículo 77, Ley 2080 de 2021).

Otra modificación que contiene la nueva norma es que la Sala Plena del Consejo de Estado podrá proferir autos de unificación a la vez que la cuantía no será un criterio para definir la procedencia de la unificación en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en asuntos laborales y pensionales. Aquí también dispuso que la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) podrá solicitar la unificación de jurisprudencia (Consejo de Estado, 2021).

Como aditamento, se modificaron los artículos 111, 256, 268, 270, y 271 del CPACA con el cometido de condensar la normativa sobre la unificación jurisprudencial para que las controversias que son fáctica y jurídicamente similares no sean decididas con criterios disimiles. Aquí también se dispuso que cuando se vaya a proferir una sentencia de unificación, el Consejo de Estado podrá realizar una audiencia pública potestativa bajo las reglas del artículo 43 el cual adicionó el artículo 182 B al CPACA (Consejo de Estado, 2021).

Según Cabarcas (2021), otras modificaciones relevantes que incluye la Ley 2080 versan sobre la posibilidad de que el peticionario en sede administrativa no tenga que adjuntar o allegar copia de la sentencia de unificación pues la palabra “copia” fue eliminada del CPACA y solo bastará la mención de la referencia de la providencia a la que se pretende acudir.

Se eliminó la causal tres del artículo 102 del CPACA para rechazar la solicitud de extensión del peticionario en el entendido de que se le otorgaba un margen de discrecionalidad muy amplio a la entidad que las más de las veces desvirtuaba el derecho de igualdad del ciudadano referido a que a sustratos fácticos y jurídicos similares corresponden decisiones equivalentes. Se incluyó también el deber de que el peticionario manifieste, bajo la gravedad de juramento, de que no ha acudido a la sede contenciosa para exigir el amparo de sus derechos, sino que se encuentra a la espera de la decisión en sede administrativa (Cabarcas, 2021).

Otro elemento es que el Consejo de Estado contará con seis causales para rechazar avocar conocimiento sobre esa figura lo cual pretende que esa Corporación solo se pronuncie de fondo sobre asuntos que ameritan una revisión fáctica, jurídica y probatoria sobre la controversia. De esta forma se evitará un uso excesivo de la figura, se descongestionará el despacho del máximo órgano de la jurisdicción y a la vez se dotará de mayor firmeza y seguridad las providencias definitivas que versen sobre esa figura (Cabarcas, 2021).

En mi criterio, hizo bien el legislador en introducir las modificaciones *ut supra* pues contribuyen a fortalecer esa figura que funge como uno de los institutos jurídicos más importantes dentro de la perspectiva de protección de los derechos de los administrados, los cuales, en el marco del Estado Social de Derecho creado por la Carta Magna de 1991, deben ser el norte de las actuaciones de las autoridades públicas y de los fines de la Administración en su conjunto.

## **LAS MODIFICACIONES DE LA LEY 2080 DE 2021 EN MATERIA DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ELECTRÓNICO**

Uno de los objetivos principales de la Ley 2080 de 2021 fue reformar el CPACA para fortalecer el uso de los medios tecnológicos y la virtualidad en el funcionamiento de los procedimientos del Estado, tanto en sede administrativa como en sede contenciosa (Rada, 2021).

Amparándose en los resultados favorables derivados del Decreto Legislativo 806 de 2020 expedido en el marco de la pandemia del Covid – 19, y para regular el funcionamiento de las actuaciones administrativas y del sistema de administración de justicia en su conjunto, la Ley 2080 incardinó la tendencia y necesidad de hacer uso de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TICS) para agilizar la relación entre la Administración y los asociados o entre estos últimos y el aparato judicial, dando un paso hacia la virtualidad y la oralidad y reduciendo los trámites engorrosos y ralentizados asociados a lo escrito o a la presencialidad innecesaria (Rada, 2021).

Esta nueva visión quedó plasmada taxativamente en el artículo 1 de la Ley 2080 de 2021 donde se facultó a los ciudadanos a presentar peticiones hacia las autoridades por cualquier medio, incluyendo los digitales y/o electrónicos, de manera verbal o escrita y sin necesidad de apoderado judicial, lo cual endilgó la responsabilidad, tanto a las autoridades como a los administrados, de tener una dirección de notificación tecnológica o electrónica para facilitar dichos trámites:

En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información oportuna y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad o integradas en medios de acceso unificado a la administración pública, aún por fuera de las horas y días de atención al público. (Artículo 1, Ley 2080 de 2021).

Según García (2021), de este artículo y de otros tantos incluidos en la Ley 2080, es posible condensar los cambios en tres grandes puntos.

El primero es que toda autoridad estatal está en la obligación de tener al menos una dirección electrónica, lo cual es una continuación de lo consignado en el CPACA pero que se refuerza con la nueva norma. Esta dirección electrónica hará las veces de sede de la entidad en el ciberespacio, esto es, tendrá los mismos deberes y responsabilidades respecto de los usuarios como los tiene la sede física (García 2021).

La identificación de la entidad deberá finalizar con el dominio gov.co, lo cual dará certeza de que la dirección no es falsa y que los procedimientos que se adelanten ante tal autoridad estarán subordinados al marco constitucional y legal colombiano. La entidad podrá contar con varias sedes electrónicas o portales de servicios para trámites generales y específicos, pero siempre deberá existir un dominio finalizado con las letras gov.co. (García 2021).

El segundo es que todo ciudadano deberá tener acceso a un registro digital gratuito el cual será el equivalente en el ciberespacio del registro presencial. Para ello se deberá adelantar un proceso de validación de la identidad de la persona, sea natural o jurídica, el cual deberá hacer uso de biometría, cédula digital, firma digital, y demás elementos que sean requeridos para garantizar la plena autenticidad del registro (García 2021).

El tercero es que todas las actuaciones de las entidades del Estado deberán ser notificadas por medios electrónicos a través de la sede electrónica de la autoridad. En ese orden de ideas, los actos administrativos que expida la Administración, tanto los de carácter general, impersonal y abstracto, como los de carácter particular, singular y concreto, deberán ser notificados en la sede electrónica de la entidad que expide ese instrumento jurídico que materializa la voluntad de la entidad. La norma también contempla que las notificaciones podrán realizarse directamente a través del correo electrónico del usuario, previa autorización de éste (García 2021).

En cualquiera de los casos, la notificación se entenderá surgida desde la hora y fecha en que el ciudadano tenga acceso al acto administrativo en la sede electrónica o directamente desde su correo email. En el primero caso, las entidades podrán tener constancia del acceso del usuario a la sede del dominio, la cual servirá como evidencia del momento en que la notificación empieza a generar efectos jurídicos (García 2021).

Para Gómez y Pinzón (2021), otro aspecto relevante que contiene la Ley 2080 es el denominado expediente electrónico el cual puede ser definido como el conjunto de documentos

que hacen parte de un procedimiento administrativo y que están en el dominio web de la entidad. Este expediente debe cumplir con los requisitos de autenticidad, disponibilidad e integridad.

Sobre el expediente electrónico la entidad deberá llevar un control estricto sobre los documentos que lo componen, los que han sido enviados y recibidos, así como los mensajes remitidos por diversos canales, los cuales deberán tener fecha y hora de existencia y de acuso recibido en el portal respectivo de la entidad (Gómez y Pinzón, 2021).

A su vez, es mandatorio que la entidad garantice que el sistema de información cuenta con la capacidad requerida para que se garantice el contenido del expediente electrónico en el marco de una seguridad digital sobre la autenticidad, disponibilidad e integridad de los documentos que lo componen (Gómez y Pinzón, 2021).

Sobre la reforma de la Ley 2080 en materia del procedimiento electrónico, el Consejo de Estado se pronunció recientemente en la Sentencia 6 de mayo del 2021 de expediente 25291, en la cual decidió sobre el medio de control de nulidad respecto a un concepto emitido por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Allí explicó que es obligación de todas las autoridades estatales el recibir las reclamaciones de los ciudadanos por medios digitales y/o electrónicos, entendidos en la acepción amplia del término, pues allí se incluyen los remitidos por vía fax, pero otros de tecnología más reciente, siempre que sean enviados a la sede electrónica de la entidad. La norma contempla que los referidos a mensajes de datos sean regulados por las disposiciones de la Ley 527 de 1999 (Consejo de Estado, Sentencia 6 de mayo del 2021).

Esa Corporación también recordó los artículos puntuales de la nueva Ley 2080 que regulan ese tópico, empezando por el artículo 54 referido al registro electrónico gratuito, el procedimiento de notificación electrónica del artículo 56, las características de los actos administrativos bajo esa connotación, artículo 57, el expediente virtual, artículo 59, entre otros (Consejo de Estado, Sentencia 6 de mayo del 2021).

Después de constatar el contenido de la Ley 2080 con las del Estatuto Tributario, el Consejo de Estado resolvió el medio de control impetrado al concluir que:

No es del caso acudir al criterio de especialidad para la solución de antinomias planteado por la demandada, porque no existe contradicción entre los ordenamientos confrontados.

Ambos son pertinentes y avalan la utilización de medios electrónicos para adelantar procedimientos administrativos (Consejo de Estado, Sentencia 6 de mayo del 2021, p. 7).

Con lo anterior es dable aseverar que la Ley 2080 de 2021 introdujo importantes modificaciones en materia del procedimiento administrativo electrónico el cual desarrolla aspectos que ya habían sido tratados por normas precedentes, pero los dota de una mayor precisión y obligatoriedad a partir de su entrada en vigor.

## **EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO Y LA REFORMA DE LA LEY 2080**

Según Laverde (2021), la facultad sancionatoria de la Administración quedó consignada expresamente en la Constitución del 91 y fue desarrollada con ahínco mediante la Ley 1437 de 2011 o CPACA. Allí se creó un procedimiento sancionatorio común y general independiente de derecho penal, el cual estuvo subordinado a una serie de reglas y etapas que lo dotaron de seguridad jurídica y de amplia aceptación dentro del mundo de derecho.

Lo anterior explica por qué la nueva reforma al CPACA, en cabeza de la Ley 2080, no modificó ningún aspecto sustancial de ese procedimiento pues solo se enfocó en los procesos sancionatorios fiscales. Las principales variaciones se resumen a continuación.

En primer lugar, fue adicionado el artículo 47 A que otorgó la facultad al servidor público que esté adelantando el procedimiento sancionatorio, de suspender provisionalmente al investigado hasta por un mes, prorrogable por otro mes más. Durante el procedimiento el afectado tendrá la posibilidad de recurrir al superior jerárquico para apelar la decisión (Laverde, 2021).

Si al final de la investigación se concluye que no existe responsabilidad fiscal del funcionario, la Administración reintegrará al afectado y le reconocerá los salarios dejados de percibir durante la imposición de la medida cautelar:

Quien hubiere sido suspendido provisionalmente será reintegrado a su cargo o función y tendrá derecho al reconocimiento y pago de la remuneración dejada de percibir durante el período de suspensión, cuando el procedimiento administrativo sancionatorio fiscal termine o sea archivado sin imposición de sanción. (Artículo 4, Ley 2080 de 2021).

En segundo lugar, se adicionó el artículo 48 el cual dispuso que, dentro de esta clase de procedimientos, el término para la práctica de pruebas no podrá ser superior a diez días, el cual solo podrá ser ampliado si el número de investigados es superior a tres o si la práctica de los medios suasorios debe ser surtida en el exterior. También se adicionó el artículo 49 en el sentido de que la decisión final sobre el procedimiento administrativo fiscal deberá ser emitida a más tardar a los 15 días siguientes a la presentación de los alegatos de conclusión (Rivadeneira, 2021).

En cuarto lugar, estableció que los procedimientos de responsabilidad fiscal llevados a cabo por la Contraloría General de la República, por la Auditoría General de la República o por las contralorías territoriales, estarán sometidas a un control automático de legalidad el cual será ejercido por la jurisdicción contenciosa, el cual antes era privativo de las medidas de carácter general dictadas como parte de la función administrativa dentro del desarrollo de los estados de excepción (Rivadeneira, 2021).

En efecto, la normatividad dispone que todos los actos administrativos o medidas de carácter general que expidan las autoridades estatales, tanto las del orden territorial como las del orden nacional, en función del desarrollo de las medidas incluidas en los decretos legislativos del estado de excepción, son objeto de control por parte de la jurisdicción contenciosa administrativa, figura que fue contemplada en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y después en los artículos 136 y 185 del CPACA (Méndez, 2020).

Este control inmediato de legalidad aplica sobre medidas de carácter general que sean resultado del ejercicio de la función administrativa, esto es, aquellas que están encaminadas al logro de determinados intereses públicos pero que no hacen parte de la rama Legislativa o Judicial sino de la Ejecutiva (Méndez, 2020).

La competencia es exclusiva de la jurisdicción administrativa y estará en cabeza de los tribunales cuando la medida de carácter general sea emitida por una entidad territorial, y estará en cabeza del Consejo de Estado cuando el acto administrativo sea expedido por una entidad nacional. A su vez, para adelantar el control judicial no es menester que el acto en comento haya sido juzgado, sino que basta con su expedición para que el juez contencioso se pueda pronunciar sobre la legalidad o ilegalidad de lo allí contenido (Benavides, 2016).

A partir de la Ley 2080 de 2021, este control será automático e integral en los casos de procedimientos administrativos de responsabilidad fiscal. Así el artículo 23 le da nacimiento a la vida jurídica y el artículo 45 regula cada uno de los aspectos adjetivos que dimanen de este:

Los fallos con responsabilidad fiscal tendrán control automático e integral de legalidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ejercido por salas especiales conformadas por el Consejo de Estado cuando sean expedidos por la Contraloría General de la República o la Auditoría General de la República, o por los Tribunales Administrativos cuando emanen de las contralorías territoriales. (Artículo 23, Ley 2080 de 2021).

Laverde (2021), considera que hay que poner sobre la mesa algunos aspectos críticos sobre ese nuevo control.

El primero es que *prima facie* este control aplica para toda clase de funcionarios, sin embargo, en virtud de una reciente decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Petro Urrego vs Colombia* y de la nueva Ley 2094 de 2021 que modifica el Código General Disciplinario, los servidores públicos elegidos por voto popular no podrán ser objeto de restricción de derechos por autoridades administrativas sino únicamente por aquellas de naturaleza judicial, en función del principio de jurisdiccionalidad.

En efecto, la Corte IDH profirió una sentencia de fondo el 8 de julio de 2020 sobre el proceso disciplinario seguido contra el señor Gustavo Petro Urrego, servidor público de elección popular que había sido inhabilitado y destituido por la Procuraduría General de la Nación, y concluyó diciendo que el Estado colombiano había violado el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de imparcialidad, el principio de presunción de inocencia y el derecho a la defensa (Corte IDH, 2020, *Petro Urrego vs Colombia*).

En esa sentencia la Corte IDH declaró la responsabilidad internacional del Estado colombiano y ordenó la modificación de su ordenamiento jurídico interno de manera que servidores públicos elegidos por sufragio universal no puedan ser destituidos ni inhabilitados por autoridades administrativas. El Tribunal consideró que hubo un socavamiento al “principio de jurisdiccionalidad” (p. 51) ya que la sanción fue ordenada por una entidad de naturaleza administrativa y no judicial:

El Tribunal recuerda que el artículo 8.1 de la Convención garantiza el derecho a ser juzgado por “un tribunal competente [...] establecido con anterioridad a la ley” ...

En tanto la destitución e inhabilitación solo puede ser impuesta por un juez competente previa condena en proceso penal, la Corte advierte en este caso una violación al principio de jurisdiccionalidad. Esto es así puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa que, de conformidad con las disposiciones del artículo 23.2 de la Convención en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal, carece de competencia al respecto. (Corte IDH, 2020, Petro Urrego vs Colombia, p. 51).

Esto conllevó a que la Corte IDH ordenara que esas disposiciones fueran modificadas para que estuvieran en armonía con el Sistema Interamericano especialmente las referidas a la facultad de imponer sanciones de inhabilitación y/o destitución a los funcionarios con las características del señor Petro: “el Estado adecuará, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia, en los términos de lo dispuesto en el párrafo 154 de la presente Sentencia” (Corte IDH, 2020, Petro Urrego vs Colombia, p. 62).

*Ergo*, un fallo de responsabilidad fiscal y el consiguiente medio de control, no podrá privar al servidor público del ejercicio de sus funciones sin que medie proceso en sede contenciosa y la providencia haya sido ejecutoriada. Para quien esto escribe, es claro que hay un desconocimiento de esa orden de la Corte IDH por parte de los referidos artículos de la Ley 2080 de 2021 por lo que será menester que se declare la exequibilidad condicionada de esas expresiones mediante acción pública de inconstitucionalidad proferida por la Corte Constitucional, en el sentido de que se puede aplicar para servidores públicos excepto para los elegidos por voto popular.

El segundo aspecto es que pueden verse socavados el derecho al debido proceso y la presunción de inocencia pues los funcionarios que ordenan las medidas cautelares relativas a apartar del cargo al investigado, son los mismos que decidirán de fondo sobre la sanción administrativa. Aquí Laverde (2021) propone que sean diferentes salas y diferentes funcionarios los que avoquen conocimiento sobre las medidas cautelares y las decisiones de fondo.

Sobre este asunto se pronunció recientemente el Consejo de Estado en Auto del 6 de mayo de 2021, radicado número 11001031500020210160800, en el cual se analizaron los artículos 23 y 45 de la referida ley.

La Corporación llegó a la conclusión de que en casos concretos como el de objeto bajo revisión de la providencia, era menester inaplicar los mentados artículos referidos al control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal pues estos eran contrarios a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y a los artículos 29, 229 y 238 de la Carta Política.

En ese sentido, al realizar un test de convencionalidad, la norma no cumplía con los parámetros señalados por el Convención en el sentido de que con el nuevo instrumento jurídico se privaba al investigado de acudir a la jurisdicción contenciosa a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, a la vez de que era privado de acudir al mecanismo extraprocésal de solución de controversias (conciliación) lo cual, a juicio del Consejo de Estado, no solo violentaba la Convención sino que estaba en palmaria contravía del contenido del texto constitucional:

Un control automático exclusivo para los actos administrativos en mención establece un trato diferenciado que no tiene justificación aparente (art. 13 CN). En efecto, mientras el ordenamiento autoriza que los sujetos de otra clase de responsabilidad subjetiva, por ejemplo, en materia disciplinaria, acudan al control judicial de esas determinaciones a través del recurso de nulidad y restablecimiento del derecho, el responsable fiscal -que también es sujeto de una decisión de responsabilidad subjetiva- queda desprovisto de la posibilidad de formular el mismo recurso judicial. (Consejo de Estado en Auto del 6 de mayo de 2021, p. 12).

Para el autor de estas líneas, es altamente probable que la Corte Constitucional tenga que pronunciarse sobre este asunto para definir si esos artículos están en armonía con la Carta Política de 1991. Actualmente está en curso una acción pública de inconstitucionalidad donde se demandaron los artículos *ut supra*, por lo que la Corte tendrá que decir sobre su exequibilidad o inexequibilidad.

Por las razones expuestas por el Consejo de Estado, considero que estas normas deben ser retiradas del ordenamiento jurídico declarándolos inexecutable.

Con todo, es dable concluir que la Ley 2080 de 2021 ha modificado el CPACA en aspectos sobre los que existe un amplio consenso, empero, en lo referido a la responsabilidad fiscal, hay una discusión jurídica sobre la convencionalidad y constitucionalidad de las medidas incardinadas. En lo que a mi concierne, el asunto será zanjado definitivamente por el máximo órgano de la jurisdicción constitucional.

## REFERENCIAS

- Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2020). *Las etapas del proceso contencioso administrativo aspectos sustanciales y procesales Ley 1437 de 2011*. Ministerio de Justicia. <https://conocimientojuridico.defensajuridica.gov.co/las-etapas-del-proceso-contencioso-administrativo-aspectos-sustanciales-y-procesales-ley-1437-de-2011/>
- Aguilera, M., Aponte, J. (2017). La extensión de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales sobre su aplicación. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (18), pp. 85-113.  
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/download/5007/6107?inline=1>
- Benavides, J. (2016). *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*. Universidad Externado de Colombia.
- Briceño, M., y Zambrano, W. (2012). *Instituciones del Derecho Administrativo en el nuevo Código Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2011*. Consejo de Estado.  
<https://www.consejodeestado.gov.co/wp-content/uploads/Libros/InstitucionesDerechoAdministrativoNuevoCodigo.pdf>
- Cabarcas, C. (2021). *Críticas al mecanismo de extensión de jurisprudencia en la reciente reforma al CPACA*. Página web. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/ambito-del-lector/administrativo-y-contratacion/criticas-al-mecanismo-de-extension-de>
- Consejo de Estado (2021). *Entrada en vigencia de la reforma al CPACA*. Página web oficial.  
<https://www.consejodeestado.gov.co/news/entra-en-vigencia-reforma-al-cpaca/>
- Consejo de Estado, Auto del 6 de mayo de 2021, radicado número 11001031500020210160800, Consejero Ponente Guillermo Sánchez Luque.
- Consejo de Estado, Sentencia 6 de mayo del 2021, radicación número 11001-03-27-000-2020-00011-00(25291), Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez.

- <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/243/11001-03-27-000-2020-00011-00.pdf>
- Corte IDH. (2020). *Petro Urrego vs Colombia*. Sentencia de fondo.  
[https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_406\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_406_esp.pdf)
- Duque, C., y Martínez, A. (2011). El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de Procedimiento Contencioso Administrativo y la constitucionalización del derecho administrativo en Colombia. *Revista IUSTA*, 1(34), pp. 69-86.  
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560358693011>
- García, H. (2021). *Un Estado ágil y eficiente para el ciudadano digital*. Observatorio de Gobierno de la Universidad Javeriana.
- Gómez y Pinzón (2021). *Canales digitales en el nuevo CPACA*. Página web.  
<https://gomezpinzon.com/wp-content/uploads/2021/04/Canales%20digitales%20en%20el%20nuevo-%20CPACA.pdf>
- Laverde, J. (2021). *El procedimiento administrativo sancionatorio y a Ley 2080 de 2021*. Pagina web. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/el-procedimiento-administrativo-sancionatorio-y-la>
- Méndez, A. (2020). *Apuntes sobre el control inmediato de legalidad*. Tribunal Administrativo de Caquetá. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:J7JZ2FtBw80J:tribunaladministrativodelcaqueta.gov.co/20/ApuntesCIL.pdf+&cd=13&hl=en&ct=clnk&gl=co>
- Montaña, A., y Ospina, A. (2014). *La constitucionalización del Derecho administrativo*. Departamento de Publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- Palacio, J. (2021). *Derecho procesal administrativo*. 11 Edición. Editorial Lujusanchez.
- Patiño, D. (2013). La constitucionalización del proceso, la primacía del derecho sustancial y la caducidad contencioso administrativa. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 43(119), pp. 655-703.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-38862013000200006](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-38862013000200006)
- Rada, L. (2021). *Cambios de la reforma al CPACA*. Pagina web. <https://castronieto.co/cambios-de-la-reforma-cpaca/>
- Rivadeneira, R. (2021). *Manual del procedimiento administrativo. Contiene la reforma de la Ley 2080 de 2021*. Editorial Lujusanchez.
- Rodríguez, L. (2015). *Derecho administrativo. General y colombiano*. Editorial Temis.

Santofimio, J. (2017). *Compendio de Derecho Administrativo*. Universidad Externado de Colombia.