

ALCANCES Y RETOS DE LA ACTUALIZACIÓN AL CPACA MEDIANTE LA LEY 2080 DE 2021

Laura Adriana Reyes Espinosa¹

CONTENIDO

Introducción

Objetivos

Sumario

I. IMPORTANCIA DE LA REFORMA A LA LEY 1437 DE 2011 “CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”-CPACA-, MEDIANTE LA LEY 2080 DE 2021.

I.I Principales modificaciones a la Ley 1437 de 2011-CPACA-.

I.II Alcances del Decreto 806 de 2020 y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- TIC- y su importancia en la jurisdicción Contencioso Administrativa.

II. DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN Y UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN LA LEY 2080 DE 2021

II.I Cambios en el recurso extraordinario de Unificación Jurisprudencial.

II.II Crítica al mecanismo de extensión jurisprudencial.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

¹ Estudiante Diplomado en Derecho Público. Magíster (C) en Derecho Administrativo. Abogada Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Especialista en Derecho Administrativo Universidad Santo Tomás Seccional Tunja. Especialista en Gestión Pública de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. lauram642@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

Colombia es uno de los Estados Latinoamericanos que más contiene y promulga leyes, y cuyo cuerpo normativo es complejo y extenso, y en donde gran parte de la normativa ha quedado obsoleta pues desde la Constitución de 1886 y desde tiempo atrás aún siguen vigentes, y que debido al pasar del tiempo y a la transformación social, económica, política, cultural y tecnológica que el progreso en el mundo conlleva, evidencia la necesidad inmutable de ser derogadas y/o declararlas inexequibles, ya sea por la igualdad de materia legislativa, o porque contradice los fines de la norma. De éste modo se han llevado a cabo un sin número de reformas en los últimos años, teniendo en cuenta que tan solo a la Constitución Política de Colombia se le han sido aprobadas 56 de estas, lo que representa aproximadamente una reforma y media cada año durante las últimas tres décadas.

Es así como (García, 2021), señala que algunas de éstas reformas se han adelantado en armonía con la Constitución, pero que muchas se han sacado adelante para remediar problemas de Gobierno dejando atrás los fines esenciales del Estado Social de Derecho, y atentando contra la estructura institucional como lo fueron los casos de la reelección presidencial, la implementación de los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC², el proyecto de cadena perpetua para violadores de menores, entre otros tantos proyectos de Ley con tinte populista, que atentan directamente contra los intereses generales y el bien común, y en general con los fines y principios del Estado expresados en la Carta Magna.

Una de las reformas necesarias para fortalecer la estructura institucional es la reforma a la Justicia, que mediante proyecto de ley aprobado en segundo debate por el Senado de la República el 15 de junio de 2021, pretende modificar la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia o Ley 270 de 1996, introduciendo cambios para que la administración de justicia sea considerada servicio público esencial y cuyo acceso sea garantizado a todos los ciudadanos,

² Cámara de Representantes, Texto definitivo P. A. L. 001/16S-007/17C, 04/19/17

funcionarios y particulares; como también, pretende que se requiera más experiencia para los aspirantes a cargos de funcionarios en la Rama Judicial, así como la autonomía presupuestal de la misma, y uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otros puntos importantes y aclarar los tantos vacíos normativos existentes. (Ministerio de Justicia, 2021).

La reforma a la Ley 1437 de 2011 “Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo”- CPACA- se efectúa al igual que la reforma a la Justicia, en respuesta a la inminente necesidad de adecuarse a los constantes cambios globales tanto sociales, como institucionales, con el fin de fortalecer al Consejo de Estado como máximo Tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y órgano de Unificación Jurisprudencial. Es así como el 25 de enero de 2021 se sanciona la Ley 2080 cuya principal intención es “constitucionalizar” el derecho administrativo, es decir, según (Aponte & Aguilera, 2017) “el reconocimiento de principios fundamentales (igualdad, seguridad jurídica, debido proceso), el reforzamiento de la coherencia y eficiencia del sistema, y la revaloración de la jurisprudencia como fuente del derecho”; Ley la cual a su vez reformó el CPACA a fin de garantizar el principio de celeridad en los trámites; modificó la competencia del Consejo de Estado en única instancia a los Tribunales Administrativos; fortalecer y desarrollar la unificación jurisprudencial; pretende agilizar y lograr eficacia a través el uso de medios digitales y electrónicos en los procesos contencioso administrativos y cada una de sus instancias y fases; aclara contradicciones y ambigüedades contenidas en la normatividad anterior; y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-TIC- a través de las cuales se pretende acercar más al ciudadano a la jurisdicción garantizando de ésta forma oportuna el acceso a la justicia y la efectiva gestión judicial, así como de que las partes en los procesos se apropien de las nuevas tecnologías y su uso para cumplir no sólo con los retos de la reforma, sino también con los retos a los cuales nos vemos enfrentados con la globalización, como lo es cerrar la brecha de acceso a la información y reducir barreras operativas, económicas, culturales y geográficas.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
SECCIONAL TUNJA



VIGILADA MINEDUCACIÓN - DANE 1732

Todo lo mencionado anteriormente, aunado a la mala calidad del servicio (en general) que manejan las instituciones estatales, en especial la Rama Judicial, problema que se evidenció aún más con la emergencia sanitaria del Covid-19, la cual nos obligó a adecuarnos y adaptarnos a los recientes cambios en el entorno, y a hacer un uso responsable y obligatorio de las TIC en nuestra vida cotidiana, adentrándonos en una nueva Era Digital.



OBJETIVOS

General

Identificar el alcance e importancia de la reforma al Código Procesal Administrativo y de lo Contencioso Administrativo mediante la Ley 2080 de 2021.

Específicos

- ✚ Explicar cuáles fueron las principales modificaciones a la Ley 1437 de 2011- CPACA.
- ✚ Indicar la necesidad del uso de la Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones en el sector justicia, en especial en la jurisdicción contencioso administrativa.
- ✚ Sintetizar las falencias existentes en cuanto a extensión y unificación jurisprudencial.

SUMARIO

La necesidad de reformar el sector justicia en Colombia, en atención a los cambios que trae consigo la globalización, trajo consigo la actualización del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo-CPACA- el cual entra a regular algunos vacíos normativos que requerían con urgencia una adecuación al procedimiento administrativo, así como de equilibrio de competencias en cuanto a la unificación de jurisprudencia para de ésta manera descongestionar el aparato judicial, y dar celeridad a los procesos que lleva el Consejo de Estado; así como la importancia del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- TIC- en el procedimiento administrativo, tanto para presentación y contestación de demandas, notificaciones de providencias judiciales, consulta de estados de procesos, etc., como portales que le facilitan de manera fácil y rápida el acceso a la justicia, cerrando de ésta manera la brecha existente entre los ciudadanos y el acceso a la justicia y a la información mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información-TI-. De ésta manera, el objetivo del presente artículo mediante el método descriptivo, identificar y describir el alcance que tiene la reforma al CPACA mediante la Ley 2080 de 2021 y los restos a los que se enfrenta en su actual aplicación en el contexto de las TIC.

Palabras Clave: Reforma. TIC. Unificación Jurisprudencial. Acceso. Descongestión.

I. IMPORTANCIA DE LA REFORMA A LA LEY 1437 DE 2011 “CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”-CPACA-, MEDIANTE LA LEY 2080 DE 2021.

La reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo requería cubrir las necesidades y ambigüedades existentes tanto en el proceso administrativo como en las actuaciones administrativas, proyecto el cual se llevó a cabo escuchando a magistrados del Consejo de Estado, jueces administrativos, profesionales del derecho y a la ciudadanía en general, y de esta manera se identificaron las necesidades que urgían ser abordadas y resueltas en la nueva reforma, tales como el problema de congestión existente en los despachos judiciales respecto de los procesos contencioso administrativos en todo el país, y de las antinomias existentes en la Ley 1437 de 2011 que dieron lugar a diversas interpretaciones.

Respecto a la vigencia de la Ley 2080 de 2021, esta se divide en dos regímenes de transición: el primero, diferido a un (1) año, en el cual se abre una nueva distribución de competencia; y el segundo, desde su publicación, esto es el 05 de enero de 2021 cuyo régimen de transición regula el dictamen pericial en procesos regidos por el CPACA en los casos en que no se hayan decretado pruebas, así como las demás normas acorde con los artículos 40 de la Ley 153 de 1887³ y 624 del Código General del proceso en cuanto a recursos, notificaciones, pruebas, audiencias, diligencias iniciadas se rigen por la normativa vigente al momento en que se inició su trámite.

Las finalidades principales de la reforma al CPACA mediante la Ley 2080 de 2021 son las siguientes respecto de:

1. **Procedimiento administrativo**, el cual busca fortalecer las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones administrativas dando fuerza y

³ Que adiciona y reforma los Códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. Reglas generales sobre validez y aplicación de las leyes.

obligatoriedad a lo ya reglado en el CPACA como lo es la notificación electrónica de los actos administrativos.

Por otra parte, busca reforzar las normas del procedimiento fiscal y le otorga la facultad a la Contraloría General de la República de suspender provisionalmente a los servidores públicos, así como también entra a regular la herramienta de extensión y unificación jurisprudencial.

2. **Proceso Judicial**, el cual busca equilibrio y armonía entre las competencias de los jueces en dicha jurisdicción, con el fin de garantizar la doble instancia de manera eficaz, eficiente y efectiva, ya que algunas de las competencias del Consejo de Estado pasan a los Tribunales Administrativos en primera instancia, y estos a su vez pasan a los Juzgados Administrativos en primera instancia, todo esto buscando la descongestión del Consejo de Estado, y que para cumplir con esta meta, los tribunales y juzgados administrativos, coadyuven con dicha descongestión, que tal y como lo menciona (Rama Judicial, 2021) éstos últimos al ser unipersonales, implican un cambio cualitativo en la producción de sentencias ante lo cual fallan más expeditamente las mismas, y otorga mayor acercamiento a la ciudadanía respecto al acceso y acercamiento a la jurisdicción, esto es, tanto a la información como geográficamente, y de ésta manera fortalecer la función unificadora del Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo.

En este sentido, se fortalece y regula la función de la Sala de Consulta y el Servicio Civil en materia de conceptos y de conflictos de competencia administrativa; se establece la doble conformidad en los procesos que involucran responsabilidad personal: repetición y nulidad de actos disciplinarios; se crean reglas que permiten agilizar los procesos: sentencia anticipada, notificaciones personales, reducción de términos y simplificación de traslados.

También busca instaurar medidas para resolver los conflictos interpretativos que se generan en el CPACA y dar celeridad a los procesos, y se implementan las Tecnologías de la

Información y las Comunicaciones- TIC's- en el proceso judicial, que el CPACA ya traía de manera facultativa como el de indicar un correo electrónico personal en la demanda o en su contestación, o la notificación electrónica de las providencias judiciales y es por ello que la reforma se acoge a lo preceptuado en el Decreto 806 de 2020 que más adelante indicaremos.

I.I Principales modificaciones a la Ley 1437 de 2011-CPACA.-

La reforma al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo mediante la Ley 2080 de 2021 introdujo significativos cambios, y la cual fue sancionada el 25 de enero de 2021.

Con la globalización y los cambios constantes, tanto en el ámbito social, como en el político, el económico, el cultural; y en especial el tecnológico, trajo consigo la “obligatoriedad”⁴ del uso de herramientas e instrumentos que ofrecen las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- TIC-. A pesar de que el CPACA contenía su uso para efectos de notificaciones de providencias judiciales, presentación y contestación de demandas entre otros, las entidades gubernamentales debieron haber previsto los cambios y la necesidad del uso de herramientas electrónicas y digitales para dar aplicación al principio de celeridad en las actuaciones y procedimientos administrativos (que es el fin mismo de la reforma), y en todos trámites procesales que se adelantan en el país, puesto que la pandemia por Covid-19 supuso la suspensión del aparato judicial, y con ello se evidenció aún más el gran problema existente de adaptación del sistema al uso de las nuevas tecnologías y de limitación acceso a las mismas por parte de la ciudadanía. Debido a esto, el Estado no tuvo la infraestructura necesaria para proporcionar y garantizar la protección de los derechos constitucionales de las partes y la ciudadanía para el acceso a la información y a la justicia.

⁴ El término “obligatoriedad” es usado en *lato sensu*.

Es por ello, que entre las modificaciones más importantes al CPACA se incluyen nuevos avances en cuanto se refiere al uso de medios tecnológicos, reconociendo derechos de las personas ante las autoridades (constitucionalizar el derecho administrativo), así como la forma en que debe suministrarse el registro para el uso de medios electrónicos ante la administración; como también, establece la posibilidad de acceder a notificaciones en el portal único del Estado, que funcionará como un portal de acceso. Los expedientes electrónicos deben a su vez garantizar condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad.

Respecto a la reforma en materia de procedimiento administrativo principalmente: se ampliaron los derechos de las personas ante las autoridades (artículo 5° modificatorio del artículo 39 CPACA); se regula el procedimiento administrativo fiscal del Decreto 403 de 2020 (artículo 78 y s.s); se amplía el término para resolver conflictos de competencia administrativa; y, se regula el uso de medios electrónicos y digitales.

En materia de competencia, se busca mejorar la congestión del órgano de cierre, esto es el Consejo de Estado, y se crea competencia de doble conformidad para los procesos que implican responsabilidad personal (repetición y fallos disciplinarios); y, se modifica el modo de definir la cuantía. Las principales modificaciones en materia de competencia del Consejo de Estado fueron:

- I. En única instancia (art.24 modificatorio del art. 149 CPACA) en: nulidad de actos que declaren los resultados del referendo, plebiscito, y consulta popular de orden nacional; y, nulidad del acto de nombramiento de Vice Procurador, Vice Contralor, Vice Fiscal y Vice Defensor del Pueblo.
- II. Competencias redistribuidas, tales como la nulidad de actos de registro y certificación emitidos por autoridades nacionales o particulares con funciones administrativas del mismo nivel; nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, y de los actos expedidos por el Procurador de la Nación en

ejercicio de su poder preferente; declaración administrativa de extinción de dominio; nulidad de los actos expedidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-INCODER-, y en los demás en los que exista regla general de competencia.

- III. En cuanto a la competencia de doble conformidad, el Consejo de Estado en acciones de repetición absuelve y/o declara responsabilidad, y cuya apelación se realiza ante la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sección tercera con la exclusión de los integrantes de la subsección; y, respecto de los fallos disciplinarios, la sección segunda anula y niega la nulidad también en Sala Plena excluyendo a los integrantes de la subsección.
- IV. En relación con la competencia del control automático de legalidad de fallos con responsabilidad fiscal (artículo 23 tradicional artículo 136a al CPACA), éstos fallos quedan a cargo de la Contraloría General y de la Auditoría General y las Salas Especiales de decisión del C.D.E; y, por otro lado, por las Contralorías Territoriales y Tribunales Administrativos, cuya apelación en este orden de ideas se realiza ante una sala especial distinta y ante salas especiales conformada para tales efectos.

Ahora bien, la reforma introducida por la Ley 2080 de 2021 implementa un sistema dual respecto al dictamen pericial, esto es: 1. De parte, y 2. Decretado por el Juez. (artículo 54 modificatorio del 218 CPACA)⁵; y, que respecto a las reglas especiales para entidades públicas (art.58) autoriza que la selección de peritos se realice mediante la contratación directa, incluso durante Ley de Garantías, y cuando una entidad rinda experticia se deben ordenar honorarios a su favor.

⁵ Las reglas y requisitos se dan con aplicación a los artículos 227, 226 y 230 del CGP.

En cuanto al régimen probatorio, en el CPACA respecto del procedimiento administrativo de manera general existe una ausencia de régimen propio, y se da admisibilidad de todos los medios de prueba del CGP (artículo 74 CPACA); y de forma especial, el nuevo procedimiento fiscal-disciplinario de acuerdo con la norma especial, ante vacío normativo por el CPACA. Y respecto del proceso judicial del contencioso administrativo, se articula y estructura un régimen propio (con la aplicación excepcional del CGP), así como se da admisibilidad de todos los medios de prueba con la aplicación de las reglas de uno u otro código según sea el caso.

En materia de recursos, la reforma incluye el artículo 243a para Autos sin recursos a 17 providencias, entre ellas:

- Las sentencias proferidas en única o segunda instancia.
- El levantamiento o revocatoria de las medidas cautelares.
- Las que decidan los recursos.
- Las que resuelvan los conflictos de competencia.
- Las decisiones sobre impedimentos y recusaciones.
- Las que resuelvan conflictos de competencias.
- Las que deciden la solicitud de avocar conocimiento de un proceso para emitir providencia de unificación.
- Las que decretan prueba de oficio, etc.

Sobre el recurso extraordinario de revisión, se regulan los eventos que dan lugar al rechazo de la misma; se aclara que en el marco de la revisión no hay excepciones ni posibilidad de reformar el recurso; no hay lugar a la suspensión de la sentencia; se fijan reglas para proferir sentencia de reemplazo con excepción de los casos de nulidad en la sentencia; y, se precisa que hay condena en costas y perjuicios para el recurrente vencido.

Que, respecto al recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia, lo abordaremos específicamente en el Capítulo II.

Otros de los logros más relevantes contenidos en la Ley 2080 de 2021 “*Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción*”, son:

- *Art. 3 y s.s modificadorio de art. 47. Se adiciona Par. 2.* Se amplía el espectro de reglas en los procedimientos administrativos sancionatorios fiscales; el término para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas será de cinco (5) días, dando mayor celeridad al procedimiento. Se agregan nuevas disposiciones tales como la suspensión provisional del funcionario investigado en un proceso administrativo sancionatorio fiscal que será de un (1) mes; Se regula la práctica de pruebas; se indica el término que se tiene para proferir el acto Administrativo definitivo en un proceso sancionatorio fiscal esto es dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de los alegatos, así como se regula la interposición de recursos en el mismo.

- *Artículo 17 modifica Artículo 102 CPACA.* Se efectúa una modificación a la extensión de jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros por autoridades y se precisan las funciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo en pleno, así como de la Sala de Consulta y Servicio Civil. Respecto de ésta última se precisa que la solicitud de conceptos por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en relación con las controversias jurídicas que se presenten entre entidades públicas del orden nacional, o entre estas y entidades del orden territorial con el fin de precaver un eventual litigio o poner fin a uno existente, suspenderá los términos legales, incluida la caducidad del respectivo medio de control y la prescripción.

- *Art. 54 modificadorio de 218 CPACA.* En cuanto a la regulación del dictamen de parte, se remite su regulación al CGP (Art.228) en lo no previsto por el CPACA (dualidad de trámites), y su presentación y regulación será antes de la audiencia. Se eliminó la excepcionalidad de prescindir de la lista de auxiliares de la justicia y en su lugar acudir a

expertos idóneos y reconocidos en el medio y que gozan de experticia y no limita acceder solo a una lista.

- En cuanto a la sentencia de unificación, se fortalece y desarrolla el artículo 237 de la Constitución Política en lo que se refiere al papel del Consejo de Estado como tribunal de lo contencioso administrativo y como cuerpo consultivo del Gobierno, y le da una distribución integral de las competencias para hacer de éste un órgano que decide, que unifica jurisprudencia y da un norte a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, entre esos cambios están que el artículo 78 de la Ley 2080 modifica el artículo 270 del CPACA en el que señala lo que puede entenderse como sentencia de unificación y autos de unificación y autos de unificación siendo éste el elemento que incorpora ésta reforma.

También, se eliminan los trámites para que el Consejo de Estado pueda acceder a procesos que estén adelantando los tribunales los cuales podrán remitir sobre temas que generen divergencia en su interpretación.

I.II Alcances del Decreto 806 de 2020 y el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- TIC- y su importancia en la jurisdicción Contencioso Administrativa.

La emergencia por la pandemia de Covid-19, trajo consigo una serie de cambios en cuanto al uso de las nuevas tecnologías y medios digitales se trata, así como un llamado urgente para que el aparato estatal se actualice y ponga a disposición de la ciudadanía el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC- a fin de garantizar el acceso a la justicia, a la igualdad y a la información.

Otra de las finalidades de la reforma al CPACA, es que se implementan las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones en el proceso judicial, y no es que el procedimiento contencioso administrativo no incluyera este tipo de medidas, ya que el Código General del Proceso en su artículo 103 desarrolla el Plan de Justicia Digital, como también el CPACA

incluían el uso de la tecnología digital; siendo estas medidas de tipo facultativas más no imperativas, puesto que no era obligación de las partes indicar el correo electrónico en la presentación y contestación de la demanda, o la notificación electrónica de las providencias judiciales.

En éste orden de ideas, el Gobierno Nacional expide el Decreto 806 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas para implementar las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, y lo que hace la reforma es recoger varias de las medidas de este Decreto y articularlas a la reforma del CPACA, con la claridad de que el Decreto tiene una vigencia de dos años (durante emergencia sanitaria por COVID-19), por lo que su articulación mediante la Ley 2080 de 2021 se da de forma permanente, con el fin de facilitar y garantizar el acceso a la justicia por interpuesto de medios digitales, de descongestionar y acelerar los procesos en todo el territorio nacional.

Que con la entrada a una nueva Era Digital o la llamada por el sector tecnológico como la Cuarta Revolución Industrial (Mundo 4.0)⁶, es una necesidad clara e inminente el uso de las TIC en el sector justicia, el cual cuenta con una estructura débil al respecto, ya que son una herramienta que brinda celeridad en los procesos tales como adelantar audiencias en tiempo real, notificar, enviar comunicaciones, gestionar poderes y firmar electrónica y digitalmente⁷, y como no para que estar acorde a los cambios y el progreso que trae consigo el trasegar de los años en especial en el ámbito tecnológico que hoy en día es consecuencia de los nuevos horizontes sociales, económicos, políticos y culturales.

⁶ Se caracteriza por una gama de nuevas tecnologías que fusionan los mundos físico, digital y biológico, impactando en todas las disciplinas, economías e industrias, e incluso desafiando ideas sobre lo que significa ser humano, de acuerdo con WEF. (Destino Negocio Mx, 2021)

⁷ La firma electrónica y digital son tecnologías de certificación digital que se usan hace varios años en la administración pública y ahora en el sector judicial, como sucede con la Jurisdicción Especial para la Paz que recientemente adoptó estos mecanismos de una manera fácil y rápida. La Ley 527 del año 1999 reglamentó, entre otros, el comercio electrónico, las firmas digitales y las entidades de certificación. Posteriormente, el Decreto 19 de 2012 reglamentó las características y requerimientos de las entidades de certificación. (González, 2020)

Que el Decreto 806 de 2020 es importante, ya que tal y como lo menciona (García, 2020):

“El Decreto 806 es la respuesta a un problema que no da espera y donde las TIC deben ser las herramientas que permitan que los procesos judiciales no se paralicen. Más allá de una reforma a la justicia, lo que se requiere es efectuar una inversión tecnológica para poner en marcha iniciativas como el Plan de Justicia Digital e integrarlas con esquemas de modernización del Estado (...)”

Sin duda alguna, uno de los fines de la Ley 2080 de 2021 es el uso irrefutable de las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y su importancia para maximizar principios como el de acceso a la justicia mejorando el desempeño y la gestión del aparato estatal.

II. DEL MECANISMO DE EXTENSIÓN Y UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL EN LA LEY 2080 DE 2021

La Ley 2080 de 2021 modifica el trámite de la extensión de jurisprudencia que se adelanta ante las autoridades administrativas, así como la función unificadora que la Ley 1437 había creado, y aunque el Consejo de Estado ha evolucionado en el tema de sentencias de unificación jurisprudencial, este no ha podido expedir todas las que se esperaban las cuales lograrían una mayor seguridad jurídica e igualdad de las partes en los procesos contencioso administrativos, pues según (Ochoa, 2021) a hoy se han expedido un aproximado de 242 sentencias de unificación desde el año de 1992.

Con la reforma se busca fortalecer esta función unificadora quitándole competencias al Consejo de Estado, para que se comience a enfocar en proferir sentencias para que para efectos de la administración pública a través de la extensión de jurisprudencia cumpla con el precedente de la Corporación y sus Tribunales.

El mecanismo de extensión de jurisprudencia se incorporó a la normatividad mediante la Ley 1437 de 2011 en sus artículos 102, 269, 270 y 271. Las sentencias de unificación jurisprudencial son las proferidas por el Consejo de Estado, teniendo prevalencia en cuanto a:

1. Importancia jurídica.
2. Trascendencia económica y social.
3. Necesidad de unir y sentar jurisprudencia.
4. Para decidir recursos extraordinarios.

5. Las relativas el mecanismo eventual de revisión de sentencias que ponen fin a un proceso a decretan su archivo en procesos de acciones populares o de grupo.

Se descarta la posibilidad prevista en el artículo 102 del CPACA de que se niegue la solicitud de extensión de jurisprudencia alejándose de la interpretación hecha por el Consejo de Estado en la sentencia de unificación; ya que la Administración debe cumplir las sentencias que se dictan en las altas cortes, sin desconocerlas.

Respecto a lo anterior, la Ley 2080 de 2021 reforma mencionados artículos y aclara la aplicación de la extensión jurisprudencial que antes tenía varias dificultades en su trámite el cual era complejo e inefectivo ya que el Consejo de Estado y la Corte Constitucional estaban en contraposición interpretativa como lo fue el caso de la sentencia de Unificación del 04 de agosto de 2010 (0112-2009), a pesar de que la Corte Constitucional en sentencias C-634 de 24 de agosto de 2011 y C-816 de 2011 señala que a diferencia de las decisiones de tutela, las sentencias de unificación proferidas por el Consejo de Estado son fuente de derecho, y que omitirlas ocasionaría un “choque de trenes”⁸ como efectivamente sucedió, es por ello que con la reforma se da mayor prevalencia al mecanismo de unificación y de extensión de la jurisprudencia

⁸ Es definido como la pugna que se presenta entre las altas cortes y las entidades del Estado, por motivos ideológicos y el cual a su vez, afecta la institucionalidad de éste, su organización y sus elementos, restándole eficiencia a sus fines esenciales y a lo que se le conoce como burocracia administrativa o política. (Derecho Colombiano, 2021)

haciéndolo de más fácil acceso tanto a los ciudadanos, convirtiéndose en una figura innovadora en sentido procesal, tanto a nivel judicial como administrativo.

II.I Cambios en el recurso extraordinario de Extensión y Unificación Jurisprudencial.

La tarea principal del Consejo de Estado es la de unificar jurisprudencia y proferir sentencias, teniendo en cuenta que uno de los principales fines de la reforma es la de descongestión de procesos judiciales, por lo que el Consejo de Estado con la misma tendrá más tiempo y menos carga, para decidir sobre los asuntos complejos y relevantes que requieren decisiones de unificación, consolidando criterios e interpretaciones procesales y sustanciales, también llevando a consideración de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo los asuntos con ambigüedades interpretativas y/o donde exista antinomia, garantizando así el equilibrio interpretativo, dando aplicación estricta a los principios de seguridad jurídica, igualdad y celeridad y maximizarlos.

Respecto a las sentencias de unificación jurisprudencial, la Ley 2080 de 2021 fortalece y desarrolla el artículo 237 de la Constitución Política en lo que se refiere al papel del Consejo de Estado como Tribunal Supremo de la jurisdicción Contencioso Administrativa y como órgano consultivo del Gobierno, y le da una distribución armónica de las competencias para hacer de este un órgano que decide y unifica jurisprudencia, al mismo tiempo que le da un norte a la jurisdicción. Entre esos cambios estructurales están artículo 78 de la Ley 2080 de 2021 que modifica el artículo 270 del CPACA en el cual señala lo que puede entenderse como sentencia de unificación y autos de unificación, siendo este el elemento que incorpora esta reforma, y se eliminan los trámites para que el Consejo de Estado pueda acceder a procesos que estén adelantando los Tribunales Administrativos, los cuales podrán revisar y decidir sobre temas que generen de divergencia en su interpretación o en los que exista antinomia. Se le da al Consejo de

Estado un carácter prevalente y anticipativo de este mecanismo; la unificación jurisprudencial deja de ser un criterio auxiliar para ser un criterio de estricto cumplimiento.

II.II Crítica al mecanismo de extensión jurisprudencial

En lo relacionado con el mecanismo de extensión de jurisprudencia, la reforma no acogió medidas para cubrir las necesidades que requería dicha herramienta y lograr una aplicación efectiva y eficaz de la misma. Se introdujo una serie de cambios tanto en el procedimiento que se adelanta en sede administrativa como en el que se adelanta en sede judicial.

En ese sentido, se tenía que el peticionario al acudir a la sede administrativa, debía aportar junto con su solicitud de extensión la “copia” de la sentencia de unificación, palabra que se elimina con la reforma, inclinándose el legislador exclusivamente por la referencia de la sentencia de unificación.

Se eliminó la causal tercera, que brindaba a la autoridad administrativa un extenso margen decisional, pues le permitía darle una interpretación divergente a la sentencia de unificación invocada por el peticionario. Bajo ese argumento, el legislador en su entender concluyó que eliminando dicha causal evitará que la administración pública siga contando con un margen amplio para negar las solicitudes de extensión jurisprudencial.

Frente al mecanismo, el legislador no suplió la necesidad respecto a las modificaciones al mecanismo de extensión en sede administrativa, pues era conveniente eliminar igualmente la causal segunda, ya que continúa privilegiándose el criterio subjetivo de las autoridades administrativas, concibiendo que la discrecionalidad en esta clase de herramientas jurídicas no permite una aplicación ni apropiada, ni razonable, ni equilibrada. (Cabarcas Mercado, 2021)

Que la tarea de unificar jurisprudencia a través del recurso extraordinario de extensión, no puede excluir decisiones proferidas en casos presididos por el CPACA que, presentan una contradicción con las sentencias de unificación proferidas el Consejo de Estado, lo cual se debe corregir.



Una de las principales fallas se encuentra en la modificación al artículo 269 del CPACA, el cual advierte que el solicitante debe cumplir con ciertos requisitos procedimentales en vía administrativa, y que para poder acceder a la vía judicial y que los casos deben evidenciar similitud fáctica y jurídica frente a la sentencia de unificación del Consejo de Estado, en donde tiene que jurar no haber acudido a la jurisdicción, para que así esta le reconozca sus pretensiones y derechos, lo cual conlleva a que la Corporación rechace las peticiones si algunos de los requisitos mencionado no se cumplen íntegramente, lo cual vendría siendo una contradicción en sí misma.

En síntesis, esta reforma es el escenario ideal para resaltar la supremacía constitucional de cara al mecanismo de extensión jurisprudencial contenido en las sentencias C-634 de 2011⁹ y C-816 de 2011¹⁰, ya que, si bien es cierto que el mecanismo se activa con las sentencias de unificación del Consejo de Estado, también las que se benefician son las sentencias proferidas por la Corte Constitucional.

⁹. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 (parcial) de la Ley 1437 de 2011 “por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.” Referencia: expediente D-8413.
M.P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

¹⁰ Demanda de inconstitucionalidad: del artículo 102 (parcial) de la Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Referencia: Expediente D-847.
M.P: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

CONCLUSIONES

La Ley 2080 de 2021 no solamente se expidió con el fin de reformar el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, sino además con el objetivo de descongestionar la administración de justicia, y en especial al Consejo de Estado, a través de una redistribución de sus competencias en los Tribunales y Jueces Administrativos, fortaleciendo así su papel como máximo tribunal de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y órgano de unificación e instructor de la jurisprudencia, otorgando y garantizando la celeridad en los trámites y procesos judiciales.

La justicia digital en Colombia está lejos de ser una realidad y los retos que supone su implementación requieren de mejoras a nivel de infraestructura y de mayor acceso a la administración de justicia, ya siendo más que un reto cerrar o disminuir la brecha digital existente, la cual afecta a gran parte de la población en Colombia principalmente en sentido operativo y geográfico.

La reforma era necesaria y va a ser de gran utilidad, siempre y cuando se cumplan con los siguientes supuestos:

1. La creación de los despachos judiciales tanto a nivel de juzgados como de tribunales, los cuales son indispensables, porque de lo contrario, la congestión del Consejo de Estado va a pasar a los tribunales.
2. Es imperante que el Consejo de Estado comience a fortalecer su función unificadora, lo cual evitará que se presenten cantidad de demandas y se resuelvan los procesos con mayor celeridad.

BIBLIOGRAFÍA

(s.f.).

Aponte, J., & Aguilera, M. (2017). La extensión; de la jurisprudencia: soportes constitucionales, efectos y aspectos controversiales en su aplicación. *Revista digital de Derecho Administrativo*, n.º 18, segundo semestre, Universidad Externado de Colombia DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n18.06>, pp. 85-113.

Cabarcas Mercado, C. E. (31 de 03 de 2021). *Ambito Juridico*. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/ambito-del-lector/administrativo-y-contratacion/criticas-al-mecanismo-de-extension-de>

Constitución Política de Colombia 1991. (s.f.).

Decreto 806 . (04 de junio de 2020). Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20806%20DEL%204%20DE%20JUNIO%20DE%202020.pdf>

Derecho Colombiano. (2021). *Derecho Colombiano*. Obtenido de Web especializada en Derecho Colombiano y Derecho en General: <https://www.derechocolombiano.com.co/teoria-juridica/en-que-consiste-el-choque-de-trenes-en-colombia/>

Destino Negocio Mx. (2021). Obtenido de Movistar: <https://destinonegocio.com/mx/gestion-mx/que-es-la-cuarta-revolucion-industrial/>

García, A. N. (19 de 03 de 2021). *El Nuevo Siglo*. Obtenido de <http://m.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-19-2021-la-constitucion-de-1991-se-le-han-hecho-56-reformas-una-y-media-por-ano-novoa#:~:text=Pol%C3%ADtica,-,A%20la%20Constituci%C3%B3n%20de%201991%20se%20le%20han%20hecho%2056,y%20media%20por%20a%C3%B1o%3A%20Nov>

García, H. (15 de julio de 2020). “Las TIC llegaron para quedarse en el sector de justicia”. (D. R. Castañeda, Entrevistador)

González, H. (04 de 10 de 2020). *Asuntos Legales*. Obtenido de <https://www.asuntoslegales.com.co/analisis/hugo-gonzalez-diaz-2917266/la-firma-electronica-y-digital-3078966>

Ley 1437 , Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Diario Oficial No. 47.956 de 18 de enero de 2011 18 de enero de 2011). Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1437_2011.html



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
SECCIONAL TUNJA



VIGILADA MINEDUCACIÓN - SINES 1732

LEY 1564 , Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. (Diario Oficial No. 48.489 de 12 de julio de 2012 12 de julio de 2012).

Ley 2080 de 2021, Por medio de la cual se Reforma el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011– y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción. (Diario Oficial No. 51802 25 de enero de 2021).

Ministerio de Justicia. (05 de mayo de 2021). Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Paginas/Aprobado-segundo-debate-proyecto-Reforma-Ley-Estatutaria-Administracion-Justicia.aspx>

Ochoa, J. A. (septiembre de 2021). Clase Virtual Actualización reforma CPACA. Tunja.

Rama Judicial. (2021). *Juzgados Administrativos*. Obtenido de <https://www.ramajudicial.gov.co/web/consejo-de-estado/portal/corporacion/jurisdiccio/juzgados-administrativos>

Santoyo, M. E. (2021). Obtenido de <https://drive.google.com/drive/folders/1CbWdwfy2zmbhIzJgO6Qaq-x0ts7Efgiy?usp=sharing>