

Bogotá, D.C., 04 de agosto de 2020

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNANDEZ

Presidente

Comisión Primera

Honorable Senado de la República

Congreso de la República

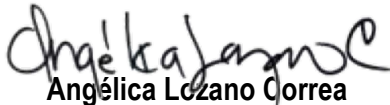
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 114 de 2020 Senado, “por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones”.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo impartido por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República mediante acta MD-02, y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5.ª de 1992, procedemos a rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 114 de 2020 Senado, “por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones”.

Cordialmente,



Angélica Lozano Correa

Senadora de la República

Partido Alianza Verde

INFORME DE PONENCIA DEL PROYECTO DE LEY 114 DE 2020

“Por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones”

1. SÍNTESIS Y OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto tiene como fin permitirles a los tribunales administrativos que, en el ejercicio de sus controles inmediatos de legalidad, es decir, cuando examinan la legalidad de los actos administrativos que desarrollan decretos legislativos adoptados por el gobierno nacional en el marco de los estados de excepción, puedan fallar a través de sus secciones y subsecciones. Como se explorará a lo largo de la ponencia, se persigue que esta facultad también pueda darse para sus salas de decisión, cuando no estén organizados por secciones y subsecciones.

La razón de ser de este proyecto se funda en la imperiosa necesidad de equilibrar las cargas de trabajo en los tribunales administrativos, pues estamos ante un contexto de congestión en la jurisdicción contencioso administrativa, que se ha agravado con la suspensión de términos judiciales en el contexto de la crisis sanitaria. Asimismo, como se mostrará, este proyecto no pone en desmedro la calidad y legitimidad de las decisiones judiciales, sino que busca generar un estándar de igualdad con el Consejo de Estado, pues en el desarrollo de los controles inmediatos de legalidad, el alto tribunal de lo contencioso administrativo puede fallar a través de sus secciones, sin necesidad de un conocimiento por la sala plena.

2. TRÁMITE DEL PROYECTO

El proyecto de ley es de autoría de los senadores Jorge Eduardo Londoño, Juan Luis Castro, Jose Aulo Polo, Angélica Lozano Correa, Antonio Sanguino Páez, Iván Leonidas Name Vásquez e Iván Marulanda Gómez radicado el 21 de julio de 2020 en la secretaría general del Senado de la República. Por tratarse de un asunto relativo a la administración de justicia, el proyecto fue remitido a la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República a la luz de los artículos 142 de la Constitución Política y 2 de la ley 3 de 1992 para rendir su primer debate.

3. PROBLEMÁTICA QUE EL PROYECTO PRETENDE SOLUCIONAR

La llegada de la pandemia del Covid 19- SARS CoV-2 al país desencadenó la declaratoria de los estados de emergencia económica, social y ecológica, de los decretos 417 y 637 de 2020. La declaratoria de estos estados activa inmediatamente una serie de respuestas institucionales, dentro de las que se encuentra el control judicial de la normatividad expedida al amparo de la emergencia. Es así como los decretos legislativos

proferidos por el Presidente y sus ministros son objeto de control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Los actos administrativos de carácter general llamados a ejecutar las medidas de fondo adoptadas por los decretos legislativos también son objeto de control judicial.

El vehículo procesal a través del cual se ejerce dicho control se denomina control inmediato de legalidad. La competencia de estos asuntos está en cabeza de las autoridades judiciales de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en los casos de actos administrativos de entidades territoriales; y en el Consejo de Estado, en los casos de actos emanados de autoridades nacionales. Los 113 decretos legislativos, proferidos en el marco de los estados de emergencia declarados para afrontar la pandemia, requieren de numerosos actos administrativos de carácter general para desarrollar estas decisiones del legislador excepcional. Esta proliferación normativa implica un gran esfuerzo para las autoridades a las que les está confiado su control judicial.

El Consejo de Estado tiene la prerrogativa de organizar su carga de trabajo a través de salas especiales de decisión. Con esto, la Sala de lo Contencioso Administrativo puede distribuir los actos a controlar bajo criterios de especialidad y de volumen de trabajo. La ventaja de no tener todos los actos represados en Sala Plena significa que el control se da en salas con mayor grado de cautela y especialidad, y de manera más expedita y sustanciosa. Lo anterior reporta un beneficio directo a la democracia y a la institucionalidad puesto que hay mayor celeridad para tener certeza de la legalidad de dichos actos.

Lamentablemente la Ley 1437 de 2011 no estableció esta misma prerrogativa para los Tribunales Administrativos que se organizan en secciones y subsecciones. En consecuencia, es la Sala Plena de estas corporaciones la que debe ejercer directamente el control de todos los actos expedidos en su jurisdicción territorial derivados de los decretos legislativos. Lo anterior produce represamiento e impide que el control judicial de estos actos se de con la agilidad y la especialidad que la excepcionalidad demanda. Precisamente ese es el inconveniente que el presente proyecto de ley pretende solucionar. Para tal efecto se propone que los fallos del control inmediato de legalidad de competencia del Tribunal sean proferidos por las secciones o subsecciones a las que pertenece el magistrado ponente. En todo caso se deja abierta la posibilidad de que la Sala Plena profiera el fallo, en procura de unificar jurisprudencia, cuando así lo soliciten la sección o subsección o el Ministerio Público.

4. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

A. Los estados de excepción en Colombia

El desmedido uso de los estados de excepción en la vigencia de la Constitución de 1886 motivó a la Asamblea Constituyente de 1991 a pensar un modelo que impidiera el abuso de esta figura. De acuerdo con

un artículo periodístico¹ citado por el profesor Felix Hoyos Lemus “entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82% del tiempo transcurrido . Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio”. En la práctica el uso normalizado y prolongado del estado de excepción desnaturaliza el rol de las ramas del poder público en la democracia. El ejecutivo dejó de ser legislador excepcional para convertirse en el legislador ordinario de Colombia. El costo democrático es la adopción de una legislación carente de deliberación y enriquecimiento dialógico.

La Constitución de 1991 introdujo tres tipos de estados de excepción: (i) el estado de guerra exterior, (ii) el estado de conmoción interior y (iii) el estado de emergencia económica, social y ecológica. Estas tres figuras de excepcionalidad no pueden utilizarse al libre arbitrio del Gobierno de turno. Por el contrario, tienen en común una serie de requisitos formales, de límites materiales y un sistema de control institucional.

El control tiene doble naturaleza correspondiente a (i) un control de carácter político, confiado al Congreso de la República como máximo órgano de representación popular; y (ii) un control judicial. En términos generales puede concluirse que el andamiaje construido por el constituyente abrió la justa posibilidad a unos poderes excepcionales para momentos en los que la realidad histórica los demandará. Pero dichos poderes siempre deben ceñirse a los límites constitucionales dispuestos. Para garantizar que el respeto a los límites fuera material y no se quedara en el mundo de la retórica se previó un sistema robusto de control.

B. El control judicial de los estados de excepción y el control inmediato de legalidad en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción

La misma Constitución dispuso que los decretos legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción serían objeto de control judicial por parte de la Corte Constitucional.² Ahora bien, las medidas adoptadas vía decreto legislativo requieren de un desarrollo normativo adicional para materializarse. En palabras del profesor Hoyos Lemus:

Una vez expedidos los decretos legislativos, podría requerirse de una tercera generación de decretos o medidas de carácter general, de naturaleza puramente administrativa. Ya no se trata de legislar

¹ El Espectador, edición del 11 de octubre de 2008.

² Numeral 6. Artículo 214: 6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquélla decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

Parágrafo. Artículo 215: **Parágrafo.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

sino tan solo de expedir normas instrumentales destinadas a ejecutar las medidas de fondo tomadas bajo los estados de excepción.

En este orden de ideas, no sería coherente que los decretos legislativos fueran objeto de control judicial y aquellos que los desarrollan reglamentariamente escaparan de esta órbita de control. Por esta razón el legislador estatutario a la hora de regular los estados de excepción determinó en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 lo siguiente:

Artículo 20. *Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

El control judicial en los estados de excepción se divide entonces en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos y el control de legalidad de los actos administrativos de carácter general que los desarrollan. El primero de ellos confiado a la Corte Constitucional y el segundo al Consejo de Estado y demás autoridades de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

C. El control inmediato de legalidad en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

El Código de Procedimiento Administrativo y de Contenciosos Administrativo desarrolló algunos aspectos procesales del control inmediato de legalidad. En el numeral 8 del artículo 111 se fijó que la competencia para ejercer el control de los actos generales expedidos por autoridades nacionales con fundamento en los estados de excepción corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 depositó en los Tribunales Administrativos la competencia del control de estos actos cuando son emitidos por autoridades territoriales departamentales y municipales. De igual manera, en el artículo 185 se adoptó un trámite especial para el control inmediato de legalidad. El numeral 6 de este artículo señala que es la Sala Plena de la respectiva Corporación la que debe dictar el fallo.

D. Diferencias en el trámite del control inmediato de legalidad en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos:

Si bien el numeral 6 del artículo 185 dispone que son las salas plenas las que deben dictar los fallos de este medio de control, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado goza de una prerrogativa que lo faculta para delegar el fallo en salas especiales de decisión. Esta prerrogativa proviene del inciso cuarto del artículo 107 del CPACA, el cual reza:

Créanse en el Consejo de Estado las salas especiales de decisión, además de las reguladas en este Código, encargadas de decidir los procesos sometidos a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, que esta les encomiende, salvo de los procesos de pérdida de investidura y de nulidad por inconstitucionalidad. Estas Salas estarán integradas por cuatro (4) Magistrados, uno por cada una de las secciones que la conforman, con exclusión de la que hubiere conocido del asunto, si fuere el caso.

El efecto de esta disposición es que el Consejo de Estado puede ejercer el control inmediato de legalidad de manera ágil y especializada, puesto que no está forzado a concentrar todo el control en la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Ello implica que el control no se da en el marco de la congestión de expedientes, es decir, evita decisiones apresuradas por carga excesiva de trabajo.

El Código no previó esta misma posibilidad para los Tribunales Administrativos. En consecuencia, todos los decretos expedidos por todas las autoridades territoriales dentro de la jurisdicción territorial de cada Tribunal deben ser decididos por su Sala Plena, sin que exista la posibilidad de distribuir tan excesiva carga de trabajo. Además, la situación actual desencaja con las finalidades de las últimas reformas legales que se han dado sobre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo como es la que en este momento cursa en la Cámara de Representantes, cuya intención es fortalecer la descongestión judicial en la jurisdicción adoptando medidas como, por ejemplo, que algunos asuntos puedan ser fallados por el magistrado ponente y no ser puestos en consideración de las salas especializadas de decisión. Como se ve, son medidas que sin acabar con la deliberación y calidad de las decisiones que caracterizan a los jueces colegiados, viabilizan un mejor flujo en la eficacia del trabajo de los tribunales administrativos.

5. CONVENIENCIA DE LA PROPUESTA DE ESTE PROYECTO DE LEY FRENTE AL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El control confiado por el legislador estatutario a la jurisdicción de lo contencioso administrativo es esencial para la preservación del estado social y democrático de derecho durante los estados de excepción. El control inmediato de legalidad es el vehículo procesal por medio del cual se garantiza la vigencia del estado social y democrático de derecho en el transcurso del estado de excepción. Es una expresión del sistema de frenos y contrapesos que caracteriza nuestro modelo constitucional.

Para que la democracia y la sociedad puedan gozar de los beneficios que conlleva contar con este control, su trámite debe ser oportuno y eficaz. Bajo ese entendido el artículo 4 de la ley estatutaria de la Administración de Justicia es un presupuesto que debe caracterizar el trámite. Dice esta disposición normativa que “la administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento”.

La gestión actual del control inmediato de legalidad al interior de los tribunales administrativos sobrepasa la capacidad de sus salas plenas para dar el respectivo pronto trámite. A manera de ejemplo se trae a colación la situación del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que tiene jurisdicción en los departamentos de Cundinamarca y Amazonas. Su Sala Plena está integrada por 39 magistrados que deben conocer y decidir sobre todos los proyectos de fallo del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por todas las autoridades territoriales de su jurisdicción. A todas luces este modelo de organización de trabajo resulta ineficiente e impone una carga excesiva y desproporcionada sobre la Sala Plena.

La propuesta consiste en que los Tribunales, organizados en secciones y subsecciones, puedan distribuir el análisis correspondientes al control de los actos entre sus secciones y subsecciones para agilizar y garantizar un estudio detallado de los mismos. De esta manera se replicaría la dinámica de trámite que actualmente lleva a cabo el Consejo de Estado. La adición del párrafo propuesto incidiría de manera positiva en la celeridad y calidad del control inmediato de legalidad a cargo de los tribunales.

6. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL:

El presente proyecto de ley no representa ningún tipo de impacto fiscal ni erogación alguna. La adición del párrafo propuesto al artículo 185 se vale de la estructura ya existente al interior de los tribunales por lo que no implica la creación de nuevos organismos.

7. POSICIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA:

El presente proyecto de ley responde a las necesidades de los tribunales administrativos del país y a los intereses de la sociedad colombiana. La Presidenta y el Vicepresidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca amablemente compartieron con los autores su perspectiva de la problemática y sus sugerencias para superarla. En palabras del tribunal, la propuesta que se materializa en el presente proyecto de ley fue puesta a consideración del Consejo de Estado, y como se ha indicado, persigue una verdadera eficacia material en la resolución de fallos de controles inmediatos de legalidad, analizados mediante salas especializadas como lo realiza el Consejo de Estado³.

³ Oficio allegado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el pasado 6 de julio de 2020.

8. CONFLICTOS DE INTERÉS

El presente proyecto de ley no modifica aspectos sustanciales del control inmediato de legalidad ni otorga beneficios particulares a personas ni a instituciones. El proyecto se limita a adicionar una disposición concreta para un aspecto puntual del trámite del referido control en los tribunales administrativos organizados en secciones y subsecciones. A juicio de los autores no representa un eventual interés directo para los integrantes del Congreso de la República por el cual deban declararse impedidos, a la luz de lo previsto en el artículo 286 de la ley 5 de 1992.

En los anteriores términos los autores someten a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Se propone a la honorable Comisión Primera del Senado de la República las siguientes modificaciones sobre el título y los artículos primero y segundo del texto original radicado.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPUESTO	JUSTIFICACIÓN
<i>Título: Por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones</i>	<i>Título: Por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones, y subsecciones <u>y salas de decisión</u>, dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones, y subsecciones <u>y salas de decisión</u>.</i>	Se incluyen las salas especializadas de decisión toda vez que no todos los tribunales administrativos están organizados por secciones y subsecciones, de manera que, en virtud del principio de igualdad, se incluyen las salas de decisión que son la forma más común de organización dentro de estos tribunales.
Artículo 1º. Objeto. El objeto de esta ley es permitir a los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones.	Artículo 1º. Objeto. El objeto de esta ley es permitir a los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados en secciones, y subsecciones <u>y salas de decisión</u> , dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones.	Se incluyen las salas especializadas de decisión toda vez que no todos los tribunales administrativos están organizados por secciones y subsecciones, de manera que, en virtud

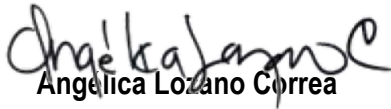
		del principio de igualdad, se incluyen las salas de decisión que son la forma más común de organización dentro de estos tribunales.
<p>Artículo 2º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011:</p> <p><i>“Parágrafo. En el caso de los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados por secciones o subsecciones, el fallo de que trata el numeral anterior será dictado por la sección o subsección a la que pertenece el Magistrado ponente. Sin perjuicio de que, por considerarlo necesario, para fines de adoptar criterios de unificación jurisprudencial, la sección o subsección o el agente del Ministerio Público soliciten que el asunto sea resuelto por la Sala Plena del Tribunal”.</i></p>	<p>Artículo 2º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011:</p> <p><i>“Parágrafo. En el caso de los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados por secciones, o subsecciones, <u>o salas de decisión</u>, el fallo de que trata el numeral anterior será dictado por la sección, o subsección <u>o sala de decisión</u> a la que pertenece el magistrado ponente. <u>Lo anterior</u> sin perjuicio de que, por considerarlo necesario, para fines de adoptar criterios de unificación jurisprudencial, la sección, o subsección, <u>la sala de decisión</u> o el agente del Ministerio Público soliciten que el asunto sea resuelto por la Sala Plena del Tribunal”.</i></p>	<p>Se hacen ajustes de redacción y se incluyen las salas de decisión toda vez que no todos los tribunales administrativos están organizados por secciones y subsecciones, de manera que, en virtud del principio de igualdad, se incluyen las salas de decisión que son la forma más común de organización dentro de estos tribunales.</p>

9. PROPOSICIÓN

De acuerdo con las consideraciones anteriores, se propone a la Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al proyecto de ley no. 114 de 2020 Senado “por medio de la cual se autoriza a

los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones y subsecciones dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones” conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,



Angelica Lozano Correa
Senadora de la República
Partido Alianza Verde

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA

“Por medio de la cual se autoriza a los tribunales administrativos que se encuentran organizados en secciones, subsecciones y salas de decisión, dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones, subsecciones y salas de decisión.”

El Congreso de la República

DECRETA

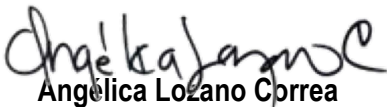
Artículo 1º. Objeto. El objeto de esta ley es permitir a los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados en secciones, subsecciones y salas de decisión, dictar los fallos del control inmediato de legalidad a través de sus secciones y subsecciones.

Artículo 2º. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 185 de la Ley 1437 de 2011:

“Párrafo. En el caso de los Tribunales Administrativos que se encuentran organizados por secciones, subsecciones, o salas de decisión, el fallo de que trata el numeral anterior será dictado por la sección, subsección o sala de decisión a la que pertenece el magistrado ponente. Lo anterior sin perjuicio de que, por considerarlo necesario para fines de adoptar criterios de unificación jurisprudencial, la sección, subsección, la sala de decisión o el agente del Ministerio Público soliciten que el asunto sea resuelto por la Sala Plena del Tribunal”.

Artículo 3º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su fecha de promulgación.

Cordialmente,



Angélica Lozano Correa
Senadora de la República
Partido Alianza Verde