



76

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NORTE DE SANTANDER

Magistrado Sustanciador CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ

San José de Cúcuta, Dieciséis (16) de Marzo de dos mil quince (2015)

Ref. Medio de Control : Protección de Derechos e Intereses Colectivos
Radicado : 54-001-23-33-000-2015-00073-00
Actor : ASOFAMINTERCCUC.
Demandado : INPEC-Departamento Norte de Santander-Municipio de Cúcuta

De conformidad con el informe secretarial que antecede visto a folio 175 del expediente, este Despacho procede a pronunciarse sobre la competencia funcional del mismo para adelantar el proceso de la referencia, para lo cual hace las siguientes precisiones:

1. El objeto de la demanda de la referencia consiste principalmente en que se protejan los siguientes derechos colectivos: La seguridad y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la seguridad pública, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, el derecho a la seguridad y prevención de edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, los derechos de los consumidores y usuarios y derechos colectivos definidos en la Constitución, las Leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia (fls. 2-3).

2. La demanda de la referencia fue admitida por parte del Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Cúcuta, mediante proveído del 25 de junio de 2014¹.

3. Posteriormente, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Cúcuta mediante auto del 18 de febrero de 2015 declara la falta de competencia para conocer

¹ Folio 12 del expediente.

del presente asunto y remite el expediente para su conocimiento a esta Corporación judicial.

Para resolver se considera:

De conformidad con el artículo 155, numeral 10 del CPACA los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos (...) **contra las autoridades de los niveles departamental, distrital, municipal o local o las personas privadas que dentro de esos mismos ámbitos desempeñen funciones administrativas.**

A su vez, el artículo 152, numeral 16 del CPACA establece que los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos (...) **contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.**

Lo anterior indica que este Despacho es competente para conocer del presente asunto y asumirá el conocimiento del mismo para tramitarlo hasta la respectiva sentencia, atendiendo a que dentro de las entidades demandadas se encuentra un Establecimiento Público del orden nacional.

Como segundo punto, el Despacho debe hacer unas consideraciones respecto de los efectos o consecuencias que conlleva en este momento procesal, el hecho de que el proceso de la referencia haya sido adelantado por un Juez que carecía de competencia funcional para ello.

Lo primero que se debe resaltar es que a partir del 1 de enero de 2014, las disposiciones del Código General del Proceso se aplican a los asuntos de conocimiento la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tal y como ha tenido oportunidad de precisar la Sala Plena del Consejo de Estado, en proveído del 25 de junio de 2014, en el que se estableció:

"Sobre el particular, considera la Sala –con fines de unificación jurisprudencial– que el Código General del Proceso entró a regir de manera plena el 1º de enero del año en curso, por las siguientes razones:

177

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

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

iii) El cuadro contenido en el Acuerdo PSAA13-10073 hace referencia a distritos judiciales distribuidos en “jurisdicciones municipales”, lo que significa que, conforme a un criterio finalístico o teleológico, su objetivo está encaminado a la Jurisdicción Ordinaria, puesto que si bien, la Jurisdicción de lo Contencioso a la luz del artículo 50 de la ley 270 de 1996² también se encuentra distribuida por “distritos judiciales”, lo cierto es que en el citado acto administrativo se hace referencia expresa a aquellos distritos judiciales que están asignados o distribuidos por cabeceras municipales en vez de departamentos; de modo que, no es posible –de ningún modo– entender que la reglamentación comprende a esta jurisdicción, por cuanto ésta se estructura a partir de un esquema de “jurisdicción departamental” (28 Tribunales Administrativos en el país), del que dependen unos Jueces Administrativos designados, principalmente, en las capitales de departamento, así como en algunos municipios estratégicos o tradicionales.

² **“ARTICULO 50. DESCONCENTRACION Y DIVISION DEL TERRITORIO PARA EFECTOS JUDICIALES.** Con el objeto de desconcentrar el funcionamiento de la administración de justicia, y sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales, para efectos judiciales, el territorio de la nación se divide en distritos judiciales o distritos judiciales administrativos y éstos en circuitos. **En la jurisdicción ordinaria, los circuitos estarán integrados por jurisdicciones municipales.**”

“La división judicial podrá no coincidir con la división político administrativa y se hará procurando realizar los principios de fácil acceso, proporcionalidad de cargas de trabajo, proximidad y fácil comunicación entre los distintos despachos, cercanía del juez con los lugares en que hubieren ocurrido los hechos, oportunidad y celeridad del control ejercido mediante la segunda instancia y suficiencia de recursos para atender la demanda de justicia.” (Negrillas del original – negrilla y subrayado sostenidos adicionales). La norma fue declarada exequible sin

De allí que, sea imposible entender cómo entraría a regir el Código General del Proceso en Antioquia, si la norma hace referencia al distrito judicial de Medellín y, simultáneamente, al distrito judicial de Antioquia (Fase II y Fase III, respectivamente) y, de igual forma, existen Jueces Administrativos en Turbo.

Lo mismo ocurriría en el Valle del Cauca y en Boyacá, donde hay dos distritos judiciales y, por lo tanto, habría que preguntarse cómo entraría a regir el C.G.P., frente a los Tribunales y Jueces Administrativos.

En el ejemplo presentado habría que formularse el siguiente interrogante: ¿el Juzgado Administrativo de Turbo (Antioquia) en qué fecha entraría a aplicar el C.G.P., en la fase II (Medellín) o en la Fase III (Antioquia)?

Como se aprecia, la única lectura válida que se le puede dar al Acuerdo proferido por el Consejo Superior de la Judicatura es que se trata de una norma diseñada exclusivamente para la Jurisdicción Ordinaria y, concretamente, la Civil, pues es la única que hasta la fecha no tiene implementado un sistema de impulso procesal de naturaleza oral.

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

De modo que, con independencia de que exista una escases de recursos físicos, económicos y de capacitación, no puede negarse que el CPACA entró a regir desde el 2 de julio de 2012, sin que existan argumentos para negar su aplicabilidad al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; por consiguiente, en una lógica *a fortiori*, resultaría paradójico y contradictorio que

178

se admitiera, de un lado, la vigencia del CPACA –con la implementación del sistema oral al interior de la JCA– pero, de otra parte, se negara la vigencia del CGP con fundamento en que el sistema oral no ha sido totalmente implementado.

v) Por otra parte, según el principio del efecto útil de las normas habría que darle la mejor interpretación al numeral 6 del artículo 627 del C.G.P., en aras de evitar que esta jurisdicción tuviera que aplicar una norma de manera progresiva cuando ya se han dispuesto en todo el territorio nacional, al menos en el plano normativo, las exigencias para su aplicación, la cual, por demás, es residual en virtud de las remisiones e integraciones normativas que realiza la ley 1437 de 2011 “CPACA” (v.gr. el artículo 306)³.

En relación con el efecto útil de las normas la Corte Constitucional ha señalado:

“Si la interpretación conforme a la Constitución de una determinada norma le resta a esta última todo efecto jurídico, lo que en realidad debería proceder es una declaratoria de inexecutable pura y simple. Ciertamente, en un evento como el mencionado, las dos decisiones - de executable condicionada y de inexecutable - serían, en la práctica, equivalentes, siendo la última mucho más acorde con los principios de eficacia del derecho y de seguridad jurídica. **Resulta contrario a los principios mencionados, mantener en el ordenamiento una disposición que carece de toda eficacia jurídica, pues se contradice el principio del efecto útil de las normas generando, al mismo tiempo, una circunstancia que puede originar grave confusión e incertidumbre.**”⁴ (Se destaca).

En esa perspectiva, el principio del efecto útil de las normas tiene como finalidad no sólo garantizar la interpretación conforme a la Constitución, sino, de igual forma, evitar confusión e incertidumbre entre los operadores jurídicos. Por consiguiente, una hermenéutica que haga extensiva la aplicación del Acuerdo PSAA13-10073, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo generaría un efecto negativo al interior de la misma, toda vez que, contando con todos los elementos físicos, logísticos y estructurales a lo largo del país, se impondría una normativa progresiva o escalonada en desmedro de los ciudadanos que acceden a la administración de justicia, máxime si la distinción introducida por el legislador en el citado numeral 6 del artículo 627 no tendría un fundamento proporcional y razonable al interior de

³ “**Artículo 306. Aspectos no regulados.** En los aspectos no contemplados en este Código se seguirá el Código de Procedimiento Civil en lo que sea compatible con la naturaleza de los procesos y actuaciones que correspondan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.”

⁴ Corte Constitucional, sentencia C-499 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

esta jurisdicción, como sí la tiene en la ordinaria civil, en aras de que se cuente con la infraestructura necesaria para su correcta e idónea aplicación.

vi) De otra parte, la hermenéutica que se prohija en esta decisión es la que mejor se acompasa con los principios de eficiencia⁵ y celeridad⁶ a que hace referencia de la ley 270 de 1996 y sus modificaciones.

vii) Por último, lo sostenido se refuerza de manera incontrovertible con la expedición de la ley 1716 de 2014⁷, del 16 de mayo de 2014, mediante la cual se modificó el parágrafo del artículo 44 de la ley 1395 de 2010, en el sentido de prorrogar los plazos para la entrada en vigencia del sistema oral en la Jurisdicción Civil Ordinaria, hasta el 31 de diciembre de 2015.

De modo que esa modificación legal, refleja el sentir del legislador y del Consejo Superior de la Judicatura, esto es, que el Acuerdo No. PSAA13-10073, sólo es aplicable a la Jurisdicción Ordinaria Civil, por ser la única en la

⁵ **"ARTICULO 7º. EFICIENCIA.** La administración de justicia debe ser eficiente. Los funcionarios y empleados judiciales deben ser diligentes en la sustanciación de los asuntos a su cargo, sin perjuicio de la calidad de los fallos que deban proferir conforme a la competencia que les fije la ley."

⁶ **"ARTICULO 4º. Modificado por el art. 1, Ley 1285 de 2009.** El nuevo texto es el siguiente: Celeridad y Oralidad. La administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución de fondo de los asuntos que se sometan a su conocimiento. Los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales. Su violación injustificada constituye causal de mala conducta, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar. Lo mismo se aplicará respecto de los titulares de la función disciplinaria.

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

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

⁷**Artículo 1º.** Modificar el parágrafo del artículo 44 de la Ley 1395 de 2010, el cual quedará, así:

"Parágrafo. Las modificaciones a los artículos 366, 396, 397, 432, 433, 434 y 439, la derogatoria de los artículos 398, 399, 401, 405 y del Capítulo I Disposiciones Generales, del Título XXII. Proceso Abreviado, de la Sección I Los procesos Declarativos, del Libro III Los procesos del Código de Procedimiento Civil y la modificación al artículo 38 de la Ley 640 de 2001, entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2011 en forma gradual a medida que se disponga de los recursos físicos necesarios, según lo determine el Consejo Superior de la Judicatura, en un plazo que no excederá del 31 de diciembre de 2015. Los procesos ordinarios y abreviados en los que hubiere sido admitida la demanda antes de que entren en vigencia dichas disposiciones, seguirán el trámite previsto por la ley que regía cuando se promovieron.

"Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias."

que no ha entrado a regir el sistema oral o mixto, por insuficiencia de recursos físicos para su implementación. Y, si bien, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo todavía resultan limitados los recursos físicos para garantizar una eficiencia y eficacia plena del sistema mixto, lo cierto es que no se puede desconocer que con la ley 1437 de 2011, ya se implementó ese modelo procesal a lo largo del territorio nacional, circunstancia por la que no se puede comparar el avance de esta Jurisdicción con la Ordinaria Civil⁸.

Por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo –que comprende todo el territorio nacional– no ha sido dividida o fraccionada por el legislador para efectos de la entrada en vigencia del Código General del Proceso, así como tampoco lo fue, en su momento, para la implementación de la ley 1437 de 2011; igual circunstancia se predica respecto de la Jurisdicción Arbitral, es decir, en ningún momento se ha establecido gradualidad en la vigencia de esa normativa.

En consecuencia, la Sala unifica su jurisprudencia en relación con la entrada en vigencia de la ley 1564 de 2012, para señalar que su aplicación plena en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como en materia arbitral relacionada con temas estatales, es a partir del 1º de enero de 2014, salvo las situaciones que se gobiernen por la norma de transición que se explicará en el acápite a continuación, las cuales se resolverán con la norma vigente al momento en que inició el respectivo trámite”.

Así, se observa que según el artículo 133, numeral 1 del CGP, el proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos: 1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia.

Por su parte, el artículo 139 del CGP señala los efectos de la declaración de falta de jurisdicción o competencia y de la nulidad declarada:

“Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se

⁸ Esto se advierte de la lectura del Acuerdo No. PSAA14-10155 del 28 de mayo de 2014, por medio del cual se suspendió el cronograma de vigencia del CGP hasta tanto el Gobierno Nacional no apropie los recursos para la implementación del sistema oral.

enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse".

Como se puede observar de las normas transcritas, el CGP estableció de manera diferente al Código de Procedimiento Civil las causales de nulidad, pues en la anterior normativa civil el proceso era nulo en todo o en parte, cuando el juez careciera de competencia (art. 140, 2), mientras que bajo el imperio del CGP el mismo es nulo siempre que el Juez actúe con posterioridad a la declaración de la falta de jurisdicción o de competencia.

Además, se debe resaltar que ambas normativas de procedimiento civil tratan de manera diferente lo concerniente al saneamiento de la nulidad que proviene de la falta de la competencia funcional, pues mientras que el CPC en su artículo 144, numeral 6 señalaba que no podrían sanearse las nulidades provenientes de la competencia funcional, tal prohibición no se preceptuó en el CGP, desapareciendo así su carácter de insaneable.

De esta manera, observándose que el Juez Primero Administrativo de Cúcuta dio cumplimiento a lo previsto en el artículo 139 del CGP, remitiendo a este Tribunal el proceso del cual no es competente funcionalmente, lo actuado hasta ahora conservará su validez y seguirá el curso procesal correspondiente bajo la sustanciación de este Despacho.

Por lo tanto, se dispone:

1. **AVÓQUESE** el conocimiento del presente Medio de Control en el estado en que se encuentra, por ser esta Corporación Judicial la competente funcionalmente para conocer del mismo, conforme a las consideraciones del presente auto.

180

- 2. **NOTIFÍQUESE** por Estado el presente proveído a las partes.

- 3. **NOTIFÍQUESE** personalmente el presente proveído al señor Procurador Judicial para Asuntos Administrativos - reparto -.

- 4. Una vez notificado el presente proveído a las partes, **DEVUÉLVASE** inmediatamente el expediente al Despacho para proveer lo que corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS MARIO PEÑA DÍAZ
MAGISTRADO



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
NORTE DE SANTANDER
CONSTANCIA SECRETARIAL**

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m hoy 18 MAR 2015


Secretario General