

**Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo**  
**Universidad de Cartagena**  
**Facultad de Derecho y Ciencias Políticas**

Revista de derecho  
Law Review



Nro. 8

Julio - Diciembre 2012



**Universidad  
de Cartagena**  
Fundada en 1877

Revista Jurídica Mario Alario D' Filippo	Cartagena (Colombia)	Vol. IV	Nro. 8	PP. 10-163	Julio – Diciembre	2012	ISSN 2145-6054
---	-------------------------	---------	--------	------------	----------------------	------	-------------------



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA  
1827

Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo

Volumen IV Ejemplar No. 8 Julio – Diciembre 2012

ISSN: 2145-6054  
ISSN Electrónico: 2256-2796

Derechos Reservados

Universidad de Cartagena

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

**GERMÁN ARTURO SIERRA ANAYA**  
Rector

**EDGAR PARRA CHACÓN**  
Vice Rector Académico

**ROBINSON MENA ROBLES**  
Vice Rector Administrativo

**JESÚS OLIVERO VERBEL**  
Vice Rector de Investigaciones

**MARLY MARDINI LLAMAS**  
Secretaria General

---

---

La revista jurídica Mario Alario D' Filippo es una publicación de la facultad de derecho y ciencias políticas de la Universidad de Cartagena. Cartagena (Colombia)

**Objetivo**

Obedece a una publicación seriada de carácter semestral, donde se recogen productos de los procesos investigativos adelantados en la Universidad de Cartagena, así como los de la comunidad académica nacional e internacional.

**Cobertura Temática**

Recibe contribuciones asociadas con investigaciones de carácter jurídico, iusfilosófico y sociojurídico. Las personas interesadas en publicar deberán acogerse a las reglas y requisitos de forma establecidos por el comité editorial y científico.

**Público al que se dirige**

Está dirigida principalmente a estudiosos y/o profesionales formados en áreas afines a las Ciencias Jurídicas (Estudiantes de Derecho, Abogados, Jueces, Fiscales, etc.); así como aquellas personas relacionadas con las ciencias Sociales y las Ciencias Humanas (políticos, sociólogos, antropólogos, filósofos, licenciados en historia, etc.).

**Periodicidad**

Semestral

**Decano y Director de la Revista**

Josefina Quintero Lyons

**Vicedecano y editor**

Yezid Carrillo de la Rosa

**Coordinador editorial**

Miguel Antonio Morón Campos

**Asistente editorial**

Verónica Álvarez

**Comité editorial**

Gilberto Tobón Sanín  
Universidad Nacional de Colombia  
Rodolfo Arango Rivadeneira  
Universidad de Los Andes  
Juan David Posada Segura  
Universidad de Antioquia  
Gabriel Méndez Hincapié  
Universidad de Caldas  
Roberto Uriarte Torrealday  
Universidad del País Vasco  
Josefina Quintero Lyons  
Universidad de Cartagena  
Edgardo Gonzales Herazo  
Universidad de Cartagena  
Jorge Pallares Bossa  
Universidad de Cartagena

**Comité científico**

Roberto Viciano  
Universidad de Valencia  
Víctor Manuel Moncayo  
Universidad Nacional de Colombia  
Xavier Díez de Urduña  
Universidad Autónoma de Coahuila  
Andrés Botero Bernal  
Universidad de Medellín  
Rafaela Ester Sayas Buelvas  
Universidad de Cartagena  
Tatiana Díaz Ricardo  
Universidad de Cartagena

**Editorial**

Universidad de Cartagena

**Jefe de publicaciones**

Freddy Badrán

**Corrección de estilo**

Fernando Yopazá

**Diseño de carátula y diagramación**

Jaime A. Reyes

---

Número de ejemplares 300

**Depósito Legal** Para sus contribuciones o canjes dirigirse a: Dirección: Cartagena de Indias, Centro, Calle de la Universidad Cr. 6 No. 36-100. Claustro San Agustín (Facultad de Derecho, 2do. piso)

**Página web** <http://www.unicartagena.edu.co>

**Correo electrónico** [rmarioalario@unicartagena.edu.co](mailto:rmarioalario@unicartagena.edu.co)

© Derechos reservados

## ÍNDICE

	Página
<b>DERECHO PÚBLICO</b>	<b>8</b>
<b>DESPLAZAMIENTO Y TIERRAS: APROXIMACIÓN AL DESPOJO Y RESTITUCIÓN EN EL MUNICIPIO DEL CARMEN DE BOLÍVAR</b> <i>Displacement and land approximation dispossession and restitution in the town of Carmen de Bolívar</i> Cristina María Rivillas Jiménez Rafaela Sayas Contreras	10
<b>LÍMITES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CAUSADOS POR ALGUNAS DE LAS MODIFICACIONES TÁCITAS QUE LE INTRODUJO LA LEY 1564 DE 2012 A LA LEY 1437 DE 2011</b> <i>Limits caused by the exercise right of access to justice administration of some of the unspoken introduced amendments to the law 1564 of 2012 to the law 1437 of 2 011</i> Josefina Quintero Lyon Fabio Cerpa Guarín Angélica Navarro Monterroza	22
<b>DERECHO PRIVADO</b>	<b>36</b>
<b>OPCIONES JURÍDICAMENTE VIABLES PARA LA PERMISIÓN DEL COMERCIO DE COMPONENTES HUMANOS</b> <i>Legally viable options for enabling trade of human components</i> Gustavo Adolfo García Arango	37
<b>DERECHO PENAL</b>	<b>52</b>
<b>RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS MORALES</b> <i>Criminal responsibility of legal persons</i> Alcides Morales	53
<b>DERECHO INTERNACIONAL</b>	<b>80</b>
<b>DECISIÓN DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA ENCLAVA UN ARCHIPIÉLAGO DE ESTADO</b> <i>Decision of the International Court of Justice locks an archipelago of State</i> Oscar Manuel Ariza Orozco	81

<b>FILOSOFÍA DEL DERECHO Y FILOSOFÍA POLÍTICA</b>	<b>99</b>
<b>METAÉTICA Y DERECHO. APROXIMACIÓN A LOS PRINCIPALES DEBATES EN LA TEORÍA MORAL CONTEMPORÁNEA</b> <i>Meta-ethics and law. Approach to the main debates in contemporary moral theory</i> Yezid Carrillo De La Rosa Lisseth Reyes Carrillo	<b>100</b>
<b>LA CONCEPCIÓN DE PRINCIPIO EN ALEXY Y ZAGREBELSKY: UN ANÁLISIS COMPARATIVO</b> <i>The conception of principle in Alexy and Zagrebelsky: a comparative analysis</i> Yucelis Patricia Garrido Ochoa	<b>113</b>
<b>EL PRINCIPIALISMO COMO ESPÍRITU DE LA TEORÍA NEOCONSTITUCIONAL. UNA APROXIMACIÓN A LA OBRA IUSFILOSÓFICA DE RONALD DWORKIN</b> <i>The principlism like a spirit of the neoconstitutional theory. An approach to the work of Ronald Dworkin iusfilosofica</i> Daniel E. Flórez Muñoz	<b>125</b>
<b>LA INVENCION DEL POSITIVISMO CRIMINOLÓGICO. ESBOZOS PARA UNA LECTURA CRÍTICA DESDE LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL CASTIGO</b> <i>The invention of criminological positivism. Sketches for a critical reading from the political economy of punishment</i> Miguel Antonio Morón Campos	<b>145</b>
<b>INSTRUCTIVO PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTÍCULOS</b>	<b>160</b>

# LÍMITES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CAUSADOS POR ALGUNAS DE LAS MODIFICACIONES TÁCITAS QUE LE INTRODUJO LA LEY 1564 DE 2012 A LA LEY 1437 DE 2011\*

*Limits caused by the exercise right of access to justice  
administration of some of the unspoken introduced  
amendments to the law 1564 of 2012 to the law 1437 of 2011\**

Josefina Quintero Lyons\*\*

Fabio Cerpa Guarín\*\*\*

Angélica Navarro Monterroza\*\*\*\*

**Fecha de Recepción:** 29 de septiembre del 2012

**Fecha de Aceptación:** 31 de octubre del 2012

**SUMARIO:** 1. Introducción; 2. Problema de investigación y justificación; 3. Metodología; 4. Marco teórico; 4.1. Aspectos generales sobre la aplicación de la ley 1437 de 2011, Cartagena, una radiografía de lo que se dio en todo el país; 4.2. Modificaciones tácitas en cuanto al tema de presupuestos para demandar y de la demanda; 4.3. Modificación tácita en cuanto al contenido de las providencias; 4.4. Derecho de acceso a la administración de justicia; 5. Resultados y conclusiones; 6. Referencias bibliográficas.

---

\* Artículo corto sobre de los resultados preliminares de la investigación acerca del estado de la jurisdicción contencioso administrativa en Cartagena de Indias, luego de implementada la Ley 1437 de 2011.

\*\* Investigadora principal. Abogada, Decana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena. Doctora en Derecho de la Universidad Pablo de Olavide - Castilla la Mancha. Líder del Grupo Derecho del Trabajo y Seguridad social, Categoría A. [jquinterl@yahoo.com](mailto:jquinterl@yahoo.com)

\*\*\* Investigador principal, abogado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, Co investigador de la línea de Derecho Social del Grupo Derecho del Trabajo y Seguridad Social, categoría A. Semillero Mujer Desplazada y Conflicto Armado. [fabio\\_cerpa@rocketmail.com](mailto:fabio_cerpa@rocketmail.com)

\*\*\*\* Investigadora principal, abogada, Coordinadora del Consultorio Jurídico de Derecho y Desplazamiento de la Universidad de Cartagena. Especialista en Seguridad Social de la Universidad de Cartagena. Maestrante en Defensa de los DH Y DIH de la Universidad Santo Tomas. Líder de la línea en Derechos Sociales del Grupo Derecho del Trabajo y Seguridad Social, categoría A. [angiematt1@hotmail.com](mailto:angiematt1@hotmail.com).

## REFERENCIA

Quintero Lyons, J., & Cerpa Guarín, F. (2012). Límites al ejercicio del derecho de acceso a la administración de justicia causados por algunas de las modificaciones tácitas que le introdujo la Ley 1564 de 2012 a la Ley 1437 de 2011. (Y. Carrillo De la rosa, Ed.) Revista jurídica Mario Alario D' Filippo, IV (8), 22-34.

## RESUMEN

En materia procesal se introdujeron algunas reformas generales que en materia particular afectan a la Ley 1437 de 2011, mejor conocida como código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo; los cambios en mención surgen de disposiciones que son aplicables al procedimiento contencioso administrativo, pero que no se ubicaron en el articulado que expresamente lo reforma, en otras palabras, son modificaciones tácitas, y el objeto del presente artículo, es determinar en qué medida esas modificaciones restringen el derecho de acceso a la administración de justicia. Este artículo se desarrolla en el marco de una investigación sobre el funcionamiento de la jurisdicción contencioso administrativa en Cartagena de Indias, luego de implementada la Ley 1437 de 2011.

## PALABRAS CLAVES

Justicia, procedimiento, modificaciones tácitas, deberes adicionales, radicales.

## ABSTRACT

*This investigation is about the analysis of some changes that were introduced in procedural matters to the law 1437 2011, better known as the code of administrative procedure and the contentious administrative; changes in mention arise from provisions that are applicable to the administrative contentious procedure, but that were not in the articles expressly reforming it, in other words, they are implied modifications, and the object of this article is to determine to what extent these amendments restrict the right of access to the administration of Justice. This article is developed in the framework of an administrative investigation on the operation of the jurisdiction dispute in Cartagena of Indians, and then implemented the Act 1437 2011.*

## KEYWORDS

*Justice, Modifications cup, procedure, Additional obligations, radicals.*

---

<sup>1</sup> En materia de acciones constitucionales esto no fue así, pues, los juzgados permanentes siguieron conociendo los procesos que venían siendo tramitados desde antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

## 1. INTRODUCCIÓN

El 2 de junio de 2012 entró en vigencia la Ley 1437 de 2012 en todo el país, la Rama Judicial y el Gobierno Nacional hicieron todos los esfuerzos necesarios para que ello fuera así, tal, que en todos los distritos judiciales administrativos del país, se implementaron las medidas del caso, dentro de estas medidas, como quiera que existen aún algunos procesos que vienen siendo conocidos por la jurisdicción bajo el proceso contencioso administrativo establecido en el Decreto 01 de 1984, se crearon algunos juzgados de descongestión a los que los juzgados permanentes les remitirían esos procesos<sup>1</sup>, algunos de los juzgados permanentes quedaron con sus procesos para evacuarlos antes de aplicar el nuevo estatuto y se crearon nuevas plazas para Magistrados, para que existan Salas con competencia para conocer procesos tanto con la nueva como con la antigua norma.

En fin, quedaron funcionando en el país dos sistemas, uno que el Consejo Superior de la Judicatura y los consejos seccionales denominan “sistema escritural”, para designar a los juzgados y tribunales que quedaron conociendo de los procesos bajo el procedimiento establecido en el Decreto 01 de 1984, y otro, que denominan “sistema oral” para designar a los juzgados y tribunales que conocen de los procesos que iniciarían bajo la vigencia de la Ley 1437 de 2011.

De otro lado, en el Congreso de la República se estaba tramitando el proyecto de 159 de 2011 Senado, 196 de 2011 Cámara, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, que se convirtió en Ley de la República el 12 de julio de 2012, esto es, la Ley 1564 de 2012. Esta norma que se aplicaría gradualmente introdujo en forma expresa algunos cambios al proceso contencioso administrativo, en sus artículos 612 a 615, que se aplican en la jurisdicción contenciosa administrativa desde el momento en que se publicó la norma en mención.

Además de esos cambios, en forma tácita introdujo algunas modificaciones que deben ser aplicadas también en la jurisdicción contencioso administrativa, cuando estén vigentes, así no se haya manifestado por esa ley en forma expresa, pues, de la lectura de los mismos se extrae, que tocan materias tanto de la actividad judicial en general, como propias del juez contencioso administrativo.

## 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y JUSTIFICACIÓN

La Ley 1564 de 2012, mejor conocida en el ámbito judicial como código general del proceso, tiene por objeto regular la actividad procesal en asuntos civiles, comerciales, de familia y agrarios y se aplica además a todos los asuntos de cualquier jurisdicción o especialidad y a las actuaciones de particulares y autoridades administrativas, cuando ejerzan funciones jurisdiccionales en cuanto no estén regulados expresamente en otras leyes; esto, según lo establece el artículo 1 de la norma en cuestión.

Por manera, que el objeto del código general del proceso abarca a la jurisdicción Contencioso Administrativa, en términos generales, en lo que no esté regulado expresamente en la Ley 1437 de 2011.



Además de lo anterior, la Ley 1437 de 2011, tiene una cláusula remisoría al código de procedimiento civil en sus aspectos no regulados, en su artículo 306, luego entonces, como dicho código es derogado por la Ley 1564 de 2012, debe entenderse que la cláusula remisoría en mención se dirige es a esta norma.

Por otra parte, en los artículos 612 a 615 de la Ley 1564 de 2012 se establecen modificaciones expresas de lo establecido en la Ley 1437 de 2011, en lo que atañe al proceso contencioso administrativo y el artículo 626 de la Ley 1564 de 2012 derogó algunas disposiciones también de la norma en mención.

Como quiera que el objeto de la Ley 1564 de 2012 es tan amplio en cuanto a la materia jurisdiccional, nos preguntamos inicialmente, cuáles de las disposiciones establecidas en dicha norma modifican tácitamente la Ley 1437 de 2011 y encontramos que en varias de ellas se encuentran materias que serían objeto de modificación tácita en el proceso contencioso administrativo, de las cuales, algunas establecen cargas procesales nuevas y de obligatorio cumplimiento para quien pretenda que se hagan efectivos los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley, o que se mantenga incólume el orden jurídico.

Teniendo en cuenta entre otras cosas, que en el proceso contencioso administrativo establecido en la Ley 1437 de 2011 (art.169), el rechazo de la demanda cuando esta ha sido inadmitida y no se subsana opera de manera objetiva, como grupo de investigación nos planteamos el siguiente interrogante:

¿Son algunas de las modificaciones tácitas que introdujo la Ley 1564 de 2012 a la Ley 1437 de 2011, limitantes del derecho de acceso a la administración de justicia de quienes pretendan poner o pongan en marcha la jurisdicción de lo contencioso administrativo?

Así las cosas, desde una perspectiva socio jurídica pretendemos identificar qué repercusiones produce el que se establezcan requisitos y deberes adicionales a las partes para acudir a la jurisdicción, cuyo incumplimiento genera sanciones procesales radicales dentro del proceso contencioso administrativo. Al resolver la pregunta formulada pretendemos descubrir i) Cuáles son las modificaciones tácitas que introdujo la Ley 1564 de 2012 a la Ley 1437 de 2012 ii) Cuáles de estas modificaciones imponen cargas adicionales a las ya existentes a las partes iii) A qué parte en específico afectan dichas cargas adicionales iv) Cómo se materializa el derecho de acceso a la administración de justicia en el proceso contencioso administrativo y v) Cómo afectan las limitaciones del acceso a la justicia a quien es titular de los derechos.

Pues bien, observando esta investigación desde el punto de vista académico se entregará a la comunidad universitaria un trabajo realizado sobre un tema novedoso, poco estudiado hasta la fecha en nuestra alma máter, que contiene no solo un componente pedagógico en el área del derecho procesal, sino que también nos permite evaluar, hasta qué punto, podemos llevar a cabo acciones desde la academia para cambiar la realidad jurídica y adecuarla conforme a los parámetros ordenados en la Constitución.

### 3. METODOLOGÍA

Hemos adoptado en el desarrollo del proyecto la modalidad de investigación descriptiva pero cualitativa -Hermenéutica-; entendiéndola como un análisis sistemático de problemas en la realidad social que tienen un desarrollo jurisprudencial y normativo.

Los datos de interés han sido recogidos de fuentes secundarias externas, tales como investigaciones, publicaciones, informes y estadísticas en torno al tema de las leyes 1437 de 2011 y 1564 de 2012, también han sido tomados de la realidad en forma directa a partir de datos originales o primarios.

El análisis se viene realizando mediante el análisis de normas, doctrina, fundamentos jurisprudenciales y casos escuchados directamente por estudiantes del Consultorio Jurídico de Derecho y Desplazamiento de la Universidad de Cartagena, en los Juzgados y Tribunal Administrativo en la ciudad de Cartagena.

### 4. MARCO TEÓRICO

#### 4.1. Aspectos generales sobre la aplicación de la ley 1437 de 2011, Cartagena, una radiografía de lo que se dio en todo el país

Una vez entró en vigencia la Ley 1437 de 2011 el 2 de julio de 2012, y empezaron a llegar las demandas a los despachos judiciales para proveer sobre su admisión, las providencias en su mayoría inadmitieron las demandas porque no cumplían con los requisitos procesales para ser admitidas, como por ejemplo, con los anexos de la demanda. Situación que se acrecentó una vez entro en vigencia la Ley 1446 de 2012, por lo que algunos juzgados llamaron, incumplimiento del artículo 612 de la norma en mención.

#### 4.2 Modificaciones tácitas en cuanto al tema de presupuestos para demandar y de la demanda

Para estudiar el tema de las modificaciones tácitas, debemos tener en cuenta que no todas las normas de la Ley 1564 de 2012, se encuentran vigentes, de acuerdo con ello, se señalará en este artículo qué modificaciones ya surtieron efecto, como en el presente subtema, en el caso de algunos de los anexos de la demanda.

Pues bien, según el artículo 166 de la Ley 1437 de 2011, a la demanda debe acompañarse:

- (...)*
1. *Copia del acto acusado, con las constancias de su publicación, comunicación, notificación o ejecución, según el caso. Si se alega el silencio administrativo, las*

---

<sup>2</sup> Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

*pruebas que lo demuestren, y si la pretensión es de repetición, la prueba del pago total de la obligación.*

*Cuando el acto no ha sido publicado o se deniega la copia o la certificación sobre su publicación, se expresará así en la demanda bajo juramento que se considerará prestado por la presentación de la misma, con la indicación de la oficina donde se encuentre el original o el periódico, gaceta o boletín en que se hubiere publicado de acuerdo con la ley, a fin de que se solicite por el Juez o Magistrado Ponente antes de la admisión de la demanda. Igualmente, se podrá indicar que el acto demandado se encuentra en el sitio web de la respectiva entidad para todos los fines legales.*

2. *Los documentos y pruebas anticipadas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandante, así como los dictámenes periciales necesarios para probar su derecho.*
3. *El documento idóneo que acredite el carácter con que el actor se presenta al proceso, cuando tenga la representación de otra persona, o cuando el derecho que reclama proviene de haberlo otro transmitido a cualquier título.*
4. *La prueba de la existencia y representación en el caso de las personas jurídicas de derecho privado. Cuando se trate de personas de derecho público que intervengan en el proceso, la prueba de su existencia y representación, salvo en relación con la Nación, los departamentos y los municipios y las demás entidades creadas por la Constitución y la Ley.*
5. *Copias de la demanda y de sus anexos para la notificación a las partes y al Ministerio Público.”*

Por su parte, en concordancia con lo establecido en el parágrafo 5 de la Ley 1444 de 2011<sup>2</sup> el artículo 610 de la Ley 1564 de 2012, consagró que en los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción, podría actuar en cualquier estado del proceso la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los siguientes eventos:

*“(…)*

1. *Como interviniente, en los asuntos donde sea parte una entidad pública o donde se considere necesario defender los intereses patrimoniales del Estado.*
2. *Como apoderada judicial de entidades públicas, facultada, incluso, para demandar.*

*Parágrafo 1°.*

*Cuando la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado actúe como interviniente, tendrá las mismas facultades atribuidas legalmente a la entidad o entidades públicas vinculadas como parte en el respectivo proceso y en especial, las siguientes:*

- a) *Proponer excepciones previas y de mérito, coadyuvar u oponerse a la demanda.*
- b) *Aportar y solicitar la práctica de pruebas e intervenir en su práctica.*
- c) *Interponer recursos ordinarios y extraordinarios.*
- d) *Recurrir las providencias que aprueben acuerdos conciliatorios o que terminen el proceso por cualquier causa.*
- e) *Solicitar la práctica de medidas cautelares o solicitar el levantamiento de las mismas, sin necesidad de prestar caución.*
- f) *Llamar en garantía. (...)."*

El artículo 612 de la Ley dispuso lo siguiente:

*"Modifíquese el Artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:*

*Artículo 199. Notificación personal del auto admisorio y del mandamiento de pago a entidades públicas, al Ministerio Público, a personas privadas que ejerzan funciones públicas y a particulares que deban estar inscritos en el registro mercantil. El auto admisorio de la demanda y el mandamiento de pago contra las entidades públicas y las personas privadas que ejerzan funciones propias del Estado se deben notificar personalmente a sus representantes legales o a quienes estos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones, o directamente a las personas naturales, según el caso, y al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales a que se refiere el artículo 197 de este código.*

*De esta misma forma se deberá notificar el auto admisorio de la demanda a los particulares inscritos en el registro mercantil en la dirección electrónica por ellos dispuesta para recibir notificaciones judiciales.*

*El mensaje deberá identificar la notificación que se realiza y contener copia de la providencia a notificar y de la demanda.*

*Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El secretario hará constar este hecho en el expediente.*

*En este evento, las copias de la demanda y de sus anexos quedarán en la secretaría a disposición del notificado y el traslado o los términos que conceda el auto notificado, solo comenzarán a correr al vencimiento del término común de veinticinco (25) días después de surtida la última notificación. Deberá remitirse de manera inmediata y a través del servicio postal autorizado, copia de la demanda, de sus anexos y del auto admisorio, sin perjuicio de las copias que deban quedar en el expediente a su disposición de conformidad con lo establecido en este inciso.*

*En los procesos que se tramiten ante cualquier jurisdicción en donde sea demandada una entidad pública, deberá notificarse también a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en los mismos términos y para los mismos efectos previstos en este artículo. En este evento se aplicará también lo dispuesto en el inciso anterior.*

*La notificación de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado se hará en los términos establecidos y con la remisión de los documentos a que se refiere este artículo para la parte demandada”.*

Es decir, también se debe notificar el auto admisorio de la demanda a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado en los términos en el artículo establecidos, por consiguiente, se modificó tácitamente el artículo de los anexos de la demanda, en el evento en el que se demande a una entidad pública, y ahora, en dicho evento además de los anexos que ahí se establecen, debe tenerse en cuenta a la agencia en mención como un demandado más y aportarse con destino a ella, copia de la demanda y sus anexos.

Cuando la demanda verse sobre bienes inmuebles, deberán observarse, cuando esté vigente, lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1564 de 2012, que señala los siguientes requisitos adicionales a la demanda:

*“Artículo 83. Requisitos adicionales.*

*Las demandas que versen sobre bienes inmuebles los especificarán por su ubicación, linderos actuales, nomenclaturas y demás circunstancias que los identifiquen. No se exigirá transcripción de linderos cuando estos se encuentren contenidos en alguno de los documentos anexos a la demanda.*

*Cuando la demanda verse sobre predios rurales, el demandante deberá indicar su localización, los colindantes actuales y el nombre con que se conoce el predio en la región.*

*Las que recaigan sobre bienes muebles los determinarán por su cantidad, calidad, peso o medida, o los identificarán, según fuere el caso.*

*En los procesos declarativos en que se persiga, directa o indirectamente, una universalidad de bienes o una parte de ella, bastará que se reclamen en general los bienes que la integran o la parte o cuota que se pretenda.*

*En las demandas en que se pidan medidas cautelares se determinarán las personas o los bienes objeto de ellas, así como el lugar donde se encuentran.”*

De otra parte, a nuestro criterio, es completamente compatible con el proceso contencioso administrativo que se aplique el artículo 206 de la Ley 1564 de 2012, que todavía no ha cobrado vigencia. Esta norma establece:

*“Artículo 206. Juramento estimatorio.*

*Quien pretenda el reconocimiento de una indemnización, compensación o el pago de frutos o mejoras, deberá estimarlo razonadamente bajo juramento en la demanda o petición correspondiente, discriminando cada uno de sus conceptos. Dicho juramento hará prueba de su monto mientras su cuantía no sea objetada por la parte contraria dentro del traslado respectivo. Solo se considerará la objeción que especifique razonadamente la inexactitud que se le atribuya a la estimación.*

*Formulada la objeción el juez concederá el término de cinco (5) días a la parte que hizo la estimación, para que aporte o solicite las pruebas pertinentes.*

*Aun cuando no se presente objeción de parte, si el juez advierte que la estimación es notoriamente injusta, ilegal o sospeche que haya fraude, colusión o cualquier otra situación similar, deberá decretar de oficio las pruebas que considere necesarias para tasar el valor pretendido.*

*Si la cantidad estimada excediere en el cincuenta por ciento (50%) la que resulte probada, se condenará a quien la hizo a pagar a la otra parte una suma equivalente al diez por ciento (10%) de la diferencia.*

*El juez no podrá reconocer suma superior a la indicada en el juramento estimatorio, salvo los perjuicios que se causen con posterioridad a la presentación de la demanda o cuando la parte contraria lo objete. Serán ineficaces de pleno derecho todas las expresiones que pretendan desvirtuar o dejar sin efecto la condición de suma máxima pretendida en relación con la suma indicada en el juramento.*

*El juramento estimatorio no aplicará a la cuantificación de los daños extrapatrimoniales. Tampoco procederá cuando quien reclame la indemnización, compensación los frutos o mejoras, sea un incapaz.*

*Parágrafo.*

*También habrá lugar a la condena a que se refiere este artículo, en los eventos en que se nieguen las pretensiones por falta de demostración de los perjuicios. En este evento la sanción equivaldrá al cinco (5) por ciento del valor pretendido en la demanda cuyas pretensiones fueron desestimadas.”*

El numeral 7 del artículo 63 de la Ley 1564 de 2012, establece que uno de los requisitos de la demanda es presentar el juramento estimatorio en los casos que fuere necesario.

Así las cosas, el presentar juramento estimatorio, sería obligatorio para presentar una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo en algunos eventos, dependiendo de la pretensión que se persiga.

Además de lo anterior, la Ley 1564 de 2012, previendo que el Congreso de la República expida la norma sobre el arancel judicial que ha de pagarse antes de iniciar la demanda, ya en trámite como proyecto de ley No. 224 de 2012 Senado, 019 de 2012 Cámara, lo establece también como un requisito previo para demandar ante cualquier jurisdicción en su artículo 84, de los anexos de la demanda, cuando expresamente señala que uno de ellos, es el pago del arancel judicial cuando hubiere lugar.

En efecto, el artículo en mención establece:

*“Artículo 84. Anexos de la demanda. A la demanda debe acompañarse:*

- 1. El poder para iniciar el proceso, cuando se actúe por medio de apoderado.*
- 2. La prueba de la existencia y representación de las partes y de la calidad en la que intervendrán en el proceso, en los términos del artículo 85.*
- 3. Las pruebas extraprocesales y los documentos que se pretenda hacer valer y se encuentren en poder del demandante.*
- 4. La prueba de pago del arancel judicial, cuando hubiere lugar.*
- 5. Los demás que la ley exija.”*

### *3.3. Modificación tácita en cuanto a la competencia de los Tribunales Administrativos.*

El párrafo 3 del artículo 24 de la Ley 1564 de 2012, establece lo siguiente:

*“Las autoridades administrativas tramitarán los procesos a través de las mismas vías procesales previstas en la ley para los jueces.*

*Las providencias que profieran las autoridades administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales no son impugnables ante la jurisdicción contencioso administrativa.*

*Las apelaciones de providencias proferidas por las autoridades administrativas en primera instancia en ejercicio de funciones jurisdiccionales se resolverán por la autoridad judicial superior funcional del juez que hubiese sido competente en caso de haberse tramitado la primera instancia ante un juez y la providencia fuere apelable.*

*Cuando la competencia la hubiese podido ejercer el juez en única instancia, los asuntos atribuidos a las autoridades administrativas se tramitarán en única instancia.”*

Luego entonces, se adicionó la competencia de los tribunales administrativos, quienes ahora en segunda instancia conocerán de la apelación de las providencias proferidas por las autoridades

administrativas en ejercicio de funciones jurisdiccionales, en asuntos, que de ser conocidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo serían de competencia de los jueces administrativos.

#### **4.3. Modificación tácita en cuanto al contenido de las providencias**

Esta modificación está contenida tanto en el artículo 7 de la Ley 1564 de 2012, como en el numeral 7 del artículo 42 *Ibid.*, y consiste en que a partir de la vigencia de dichas normas, cuando los jueces en sus providencias se aparten de la llamada doctrina probable, deberán exponer en forma clara y detallada el porqué de su decisión.

En efecto el artículo 7 de la Ley 1564 de 2012 establece:

*“Artículo 7°. Legalidad.*

*Los jueces, en sus providencias, están sometidos al imperio de la ley. Deberán tener en cuenta, además, la equidad, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina.*

*Cuando el juez se aparte de la doctrina probable, estará obligado a exponer clara y razonadamente los fundamentos jurídicos que justifican su decisión. De la misma manera procederá cuando cambie de criterio en relación con sus decisiones en casos análogos.*

*El proceso deberá adelantarse en la forma establecida en la ley.”*

Y por su parte, el numeral 7 del artículo 42 consagra:

*“Artículo 42. Deberes del juez.*

*Son deberes del juez:*

*(...) 7. Motivar la sentencia y las demás providencias, salvo los autos de mero trámite.*

*La sustentación de las providencias deberá también tener en cuenta lo previsto en el artículo 7 sobre doctrina probable.”*

La doctrina probable es un concepto que se maneja en nuestro país desde la Ley 153 de 1887, se denominaba doctrina legal probable y según el artículo 10 de la norma en mención, en casos dudosos, podía ser aplicada por los jueces la tesis adoptada en tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema de Justicia, como tribunal de casación sobre un mismo punto de derecho.

Así estaba establecido en la norma en mención:

*“En casos dudosos, los Jueces aplicarán la doctrina legal más probable. Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina legal más probable.”*



Ahora, el artículo 371 de la Ley 105 de 1890, manifestó que la doctrina probable consiste en la interpretación que la Corte Suprema dé a unas mismas leyes en dos decisiones uniformes, en los términos de la norma en comento:

*"(...) es doctrina legal la interpretación que la Corte Suprema dé a unas mismas leyes en dos decisiones uniformes. También constituyen doctrina legal las declaraciones que la misma Corte haga en dos decisiones uniformes para llenar los vacíos que ocurran, es decir, en fuerza de la necesidad de que una cuestión dada no quede sin resolver por no existir leyes apropiadas al caso."*

Posteriormente con el artículo 4 de la Ley 169 de 1896, se estableció la hoy vigente doctrina probable, se eliminó el término "legal probable", y se dispuso que la constituyen tres decisiones adoptadas por la Corte Suprema Como tribunal de casación sobre un mismo punto de derecho. Al tenor de la norma en comento:

*"Artículo 4. Tres decisiones uniformes dadas por la Corte Suprema, como tribunal de casación, sobre un mismo punto de derecho, constituyen doctrina probable, y los jueces podrán aplicarla en casos análogos, lo cual no obsta para que la Corte varíe la doctrina en caso de que juzgue erróneas las decisiones anteriores."*

Sobre esta norma se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C-836 de 2001 y dijo que es exequible.

#### **4.4. Derecho de acceso a la administración de justicia**

Del núcleo esencial de este derecho hace parte que estén dispuestos todas las condiciones necesarias para que el acceso a dicho servicio sea efectivo, esto quiere decir que vulnera el derecho en cuestión, el establecimiento de presupuestos innecesarios para acceder a él.

Según la H. Corte Constitucional:

*"El derecho de demandar justicia impone, la obligación de crear las condiciones para que el acceso a este servicio sea real y efectivo, por lo que se adopta como imperativo constitucional de este derecho su efectividad, el cual implica lograr en forma real y no meramente nominal, que a través de las actuaciones judiciales se restablezca el orden jurídico y se protejan las garantías personales supuestamente violadas. En virtud de la cláusula general de competencia, la regulación de los procedimientos judiciales, su acceso, etapas, características, formas, plazos y términos es atribución exclusiva del legislador."<sup>3</sup>*

---

<sup>3</sup> Sentencia C-426 de 2002, M. P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Bogotá, D.C., 29 de mayo de 2002. Sala Plena de la Corte Constitucional.

## 5. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Como la sanción establecida en los artículos 169 y 170 de la Ley 1437 de 2011, esto es, de rechazo de la demanda que no sea subsanada en el término de 10 días es objetiva, es decir, una vez se produzcan los presupuestos contenidos en las normas en mención al juez solo le es dado aplicar los imperativos que dicen “se rechazará la demanda y se ordenará la devolución de los anexos en los siguientes casos: (...) cuando habiendo sido inadmitida no se hubiere corregido la demanda dentro de la oportunidad legalmente establecida” y “se inadmitirá la demanda que carezca de los requisitos señalados en la ley por auto susceptible de reposición, en el que se expondrán sus defectos para que el demandante los corrija en el plazo de diez (10) días. Si no lo hiciera se rechazará la demanda”, el cumplimiento de los presupuestos para demandar es requisito sine qua non para acceder a la administración de justicia.

Hay requisitos que son tan necesarios como útiles, a nuestro modo de ver, como el que se establece para el caso en el que la demanda verse sobre bienes inmuebles, pues, ello ayuda mucho al juez a tomar sus decisiones, pues, adelanta en parte el material probatorio que hay que allegar al expediente y en esa materia, podría, según el caso, tenerse como carga procesal probatoria a cargo de quien demanda. Sin embargo, otros de los requisitos para demandar aumentan la ritualidad de tal forma, que desde la admisión de la demanda se ubicarían sobre el derecho sustancial del usuario de la administración de justicia, al ser determinantes sobre si el asunto puede o no ser conocido por un juez de la república.

Así las cosas, con cada requisito que se establece para poder demandar se aleja cada vez más a las personas del servicio público de la justicia y ello, vulnera el derecho de acceso a la administración de justicia, particularmente en el caso de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En consecuencia, las modificaciones que afectan el derecho de acceso a la administración de justicia no son todas, son las que establecen requisitos para poder acceder al juez, que nada tienen que ver con el caso que se le quiera plantear a él.

Estas cargas adicionales que la norma nueva trae desprevenidamente, afectan es a quien quiere acercarse al juez administrativo para hacer efectivos sus derechos reconocidos en la constitución o en las leyes, o a quien pretenda mantener el orden legal, quien incluso puede llegar a perder la facultad jurídica para reclamar su derecho subjetivo.

El derecho a la administración de justicia en materia contenciosa administrativa se materializa cuando el ciudadano fácilmente puede acceder a él, para que sea el mismo Estado quien defina su situación particular, así su contraparte procesal esté compuesta por, o sea, una entidad pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución Política de Colombia, 1991.

Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República de Colombia enero 18 de 2011.

Ley 1564 de 2011, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia julio 12 de 2012.

Ley 1444 de 2011, Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia mayo 4 de 2011.

Ley 153 de 1887, Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. Congreso de la República de Colombia agosto 15 de 1887.

Ley 169 de 1896, Sobre reformas judiciales, Congreso de la República de Colombia diciembre 31 de 1896.

Sentencia C-426 de 2002, Corte Constitucional de Colombia. M. P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Bogotá, D.C., 29 de mayo de 2002. Sala Plena.

Sentencia C-836 de 2001, Corte Constitucional de Colombia. M. P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, Bogotá, D.C., agosto 9 de 2001. Sala Plena

ARBOLEDA, Enrique. (2012): “Comentarios al nuevo código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo”, Bogotá Colombia: Editorial Legis, segunda edición.