

A0014
3013
Ep. I

1323725

**PRINCIPIOS EN EL NUEVO CODIGO DE PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**IRLENA MARIA ACUÑA NADJAR
JAIME ZAPATA QUINTANA**

**UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
COHORTE 30
BARRANQUILLA
2013**

 **UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BIBLIOTECA
INSTITUTO DE POSTGRADO**

INTRODUCCION

Como vemos la ley 1437 del 2011, por la cual se reforma el Código Contencioso Administrativo, creando así el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, el cual tendrá vigencia a partir del primero de Enero del año 2012, trae una serie de reformas y de novedades, las cuales pretenden, descongestionar el sistema judicial administrativo, y hacer más fácil el mismo proceso administrativo.

El primer cambio relevante es haber facilitado el acceso a la justicia para los ciudadanos, por medio de las TIC; ahora algunas actuaciones en los procesos contencioso administrativos podrán llevarse a cabo por medios electrónicos, para lo cual se deberá implementar el expediente electrónico en un plazo máximo de 5 años.

El segundo cambio es haber introducido el concepto de unificación jurisprudencial, lo que permite que el Consejo de Estado unifique en una sola sentencia su posición respecto de asuntos que así lo ameriten, esto sin duda es un gran avance para la jurisdicción contenciosa máxime teniendo en cuenta que hoy día la jurisprudencia de esta rama es bastante dispersa.

El tercero de los cambios importantes está relacionado con el derecho fundamental de petición. El Nuevo Código le permite a cualquier ciudadano elevar peticiones respetuosas a las autoridades, algunas organizaciones particulares y algunas personas naturales, de manera escrita, oral o haciendo uso de las tecnologías de la información ("TIC"). Adicionalmente, ya no será necesario que el ciudadano petionario señale que está ejerciendo el derecho de petición para que éste sea

tratado como tal. Es decir, basta con elevar la solicitud para que la autoridad competente entienda que se trata del ejercicio del derecho constitucional de petición y responda dentro de los nuevos términos establecidos por el Nuevo Código.

Finalmente hay que anotar que el código aplica a la administración un procedimiento administrativo electrónico, ya que hace referencia a todas aquellas disposiciones normativas que permiten el uso exclusivo o alternativo, de medios tecnológicos en la satisfacción de todo el conjunto de actos y etapas previas a la adopción de decisiones finales de la administración pública; en la producción, publicación y notificación del acto administrativo; y en el ejercicio y trámite de recursos. Lo anterior permitirá en el futuro el diligenciamiento de todo tipo de actuaciones en forma digital.

PRINCIPIOS EN EL NUEVO CODIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El presente escrito tiene como objetivo analizar la fundamentación de los principios que rige el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, asimismo, que el hecho de revisar la actualización que ha sufrido este código.

Se puede ver que durante el transcurso de la historia el desarrollo normativo de los procedimientos administrativos había adquirido tal importancia, que fue necesario asignarle en el nuevo estatuto la primera parte, atendiendo a la "necesidad de separar las materias propias del procedimiento gubernativo de aquellas que corresponden al trámite de los juicios contencioso-administrativos y a la actuación del Consejo de Estado y de los Tribunales".

Asimismo, debe destacarse que, desde el decreto 2733 de 1959, el derecho de petición se convirtió en un aspecto medular de la regulación de los procedimientos administrativos a punto tal que estos se definirán a partir del derecho constitucional de petición, que conlleva para las autoridades la obligación de contestar en plazos breves, decidiendo siempre en el fondo de las pretensiones, so pena de incurrir en falta disciplinaria grave que conlleva pena de destitución. La Procuraduría General de la Nación y los personeros municipales vigilan celosamente el cumplimiento de estos deberes por parte de las autoridades.

La aparición de un nuevo código en el campo del Derecho Administrativo es siempre un hecho de interés para los expertos que actúan en el mundo académico y que participan en el diseño de políticas públicas. Hace algunos meses entró a

regir en Colombia un nuevo código para los procedimientos administrativos y para los procesos que se adelantan ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Es del caso señalar que, desde 1984, rigió en Colombia un estatuto¹ que, en un solo cuerpo normativo, reunía estos dos procedimientos, sin dudas disímiles, pero al mismo tiempo estrechamente relacionado.

La nueva ley se convierte en el cuarto código histórico de los procedimientos administrativos y contencioso administrativos colombianos, habiendo sido el primero la ley 130 de 1913, "Sobre la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo", que fue un código exclusivamente judicial. El segundo código, contenido en la ley 167 de 1941, "Sobre organización de la jurisdicción Contencioso-administrativa", trata ya de los procedimientos administrativos en el Título Tercero, y dedica su Capítulo VIII específicamente al "Procedimiento Gubernativo". Cuarenta y tres años después se adoptó el tercer código mediante decreto 01 de 1984. Es interesante observar que, siempre que se dejó atrás uno de estos códigos al ser sustituido por uno nuevo, del antiguo se dijo que había sido una buena ley y que, quizá, no era indispensable remplazarla.

La historia de la legislación en esta materia, como en general la historia del derecho administrativo colombiano, está asociada con el Consejo de Estado, que fue creado por el libertador Simón Bolívar en 1817, apenas unos años después de que Napoleón fundara el Consejo de Estado de Francia en 1799, y que durante el siglo XIX ejerció funciones exclusivamente consultivas. La Constitución de 1886 asignó a la ley el cometido de organizar una jurisdicción de lo contencioso administrativo en los siguientes términos:

¹ Ley 1437 de 18 de Enero de 2011

"Artículo 164. La ley podrá establecer la jurisdicción contencioso-administrativa, instituyendo Tribunales para conocer de las cuestiones litigiosas ocasionadas por las providencias de las autoridades administrativas de los departamentos y atribuyendo al Consejo de Estado la resolución de las promovidas por los centros superiores de la administración".

Acerca de la fundamentación del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo en su artículo 3º se puede apreciar cuales son los principios que se deben regir en las actuaciones administrativas y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política:

En cuanto al principio del debido proceso, este indica que las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem.

Por otro lado, acerca del principio de igualdad, las autoridades darán el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones bajo su conocimiento. No obstante, serán objeto de trato y protección especial las personas que por su condición económica, física o mental se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

También cabe resaltar el principio de imparcialidad, las autoridades deberán actuar teniendo en cuenta que la finalidad de los procedimientos consiste en asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.

De otro lado, se encuentra el principio de buena fe, las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento leal y fiel de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.

Todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas, como lo afirma el principio de la moralidad.

Según el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo el cual afirma que las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, ordenado en el principio de participación.

El principio de responsabilidad, manifiesta que las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias por sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos.

En virtud del principio de transparencia, la actividad administrativa es del dominio público, por consiguiente, toda persona puede conocer las actuaciones de la administración, salvo reserva legal.

En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma.

De otro lado, según el principio de coordinación, las autoridades concertarán sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares.

Uno de los principios más importantes tratados en el mencionado código es el principio de eficacia, las autoridades buscarán que los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa.

De igual modo, también se encuentra el principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

Por último, y uno de los más importantes se encuentra el principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los

procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas

Al apreciar la evolución general del derecho administrativo, sostiene con mucha razón el profesor Libardo Rodríguez que "generalmente en la definición del derecho administrativo se ignora a los particulares, pues se considera que ese derecho es el derecho de la administración".² El derecho "de la administración, por la administración y para la administración", podríamos agregar.

En esta perspectiva el Estado miraba al ciudadano y a la sociedad desde una posición de autoridad y superioridad jerárquica, como titular de poderes exorbitantes ante el común de las personas, responsable mesiánico de una legalidad que debía imponer a toda costa. Los destinatarios de sus acciones eran percibidos no como personas sino como administrados, cual objeto inerte del poder estatal.

Las Constituciones han sido tradicionalmente consideradas como un programa que fija objetivos a mediano y largo plazo, y que requiere la colaboración de los futuros parlamentos para que la ley vaya alcanzando progresivamente los propósitos constitucionales. La venerable señora Constitución, por todos respetada pero no siempre tomada en serio, no podía caminar por sus propios medios y necesitaba cabalgar en la ley para llegar a su destino. La Constitución, ley en potencia, se realizaba mediante su concreción en leyes, que a su vez aparecían cuando se presentaban las condiciones propicias para su expedición.

Si bien ello pudo ser aceptable en el pasado, en nuestro tiempo la gente no quiere ni puede esperar a que la ley decida ocuparse de sus expectativas, en especial si

² RODRIGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá, Editorial Temis S.A. 2012.

se trata de sus derechos. Si estos no se les puede reconocer en tanto el Congreso legisle, hasta cuándo habrá que aguardar? ¿Qué hacer si el punto no interesa al legislador o se presentan temas que reclaman con mayor urgencia su atención, o si el gobierno decide no alentar iniciativas que se desvían de sus prioridades de gasto? Los derechos no dan espera, y si están en la Constitución, que también es ley, pero además fundamental, ocurre que la Constitución rige y obliga, como las leyes y más aún, y por consiguiente todas y cada una de sus disposiciones. Este giro en la visión constitucional cobró impulso indomable en Colombia a raíz de la expedición de la Constitución Política de 1991.

Esta nueva mirada al derecho no significa, como han llegado a afirmar algunos radicales, que el principio de legalidad haya sido sustituido por el de primacía de la Constitución. Como tampoco es cierto que otrora se ignorara la Constitución para dar preferencia a la ley. Antaño la atención del jurista se enfocaba en la ley como reflejo de la Constitución, las leyes eran percibidas como la Constitución encarnada y triunfante, por entregas periódicas, el cumplimiento de aquellas promesas que eran históricamente posibles. A la parsimonia de la producción legislativa, sujeta a vaivenes políticos, imprevistos y volatilidad de los propósitos de un partido o un gobierno, la sustituyó la impaciencia ciudadana, y se optó por tomar, de inmediato, la Constitución que estaba ya a la mano. Ha sido este un proceso lento, difícil, traumático en ocasiones, que en América Latina ofrece distintos grados de avance según las circunstancias de cada país.

Durante los últimos cuarenta o cincuenta años ha obrado en la cultura jurídica de occidente, bajo el impulso de fuertes cambios constitucionales, un gradual cambio de perspectiva que obliga a concebir la entera construcción del derecho a partir de la Constitución, pues sus preceptos obligan de manera irresistible y permean, con sus valores, principios y reglas, la totalidad de la legislación. Al contrario de lo que

antiguamente se entendió, ahora las leyes deben cabalgar sobre la Constitución. Todas las disciplinas jurídicas han atravesado un proceso de constitucionalización, y ello se aprecia de manera singular respecto del derecho administrativo, cuya estrecha relación con el derecho constitucional ya se percibía con claridad en la doctrina desde el siglo XIX. De allí que la ya clásica expresión de Fritz Werner, presidente del Tribunal Supremo Administrativo de Alemania entre 1958 y 1969, según la cual "el derecho administrativo es derecho constitucional concretizado"³, sea una buena síntesis de lo que viene ocurriendo con el derecho en general.

Nuestro tiempo ha propiciado un fructífero debate a la democracia desde la perspectiva de los derechos humanos. Una sociedad más dueña de sus libertades, mejor informada y más exigente, pugna por desmitificar el Estado y replantear el derecho público a partir de reglas igualitarias de relación e interlocución entre el gobierno y los gobernados, y confiere protagonismo al ser humano como persona, como ciudadano, como individuo titular de derechos, como usuario de servicios, como "cliente" de la administración pública. El concepto "sociedad civil" resulta ser demasiado abstracto para esta época de demandas ciudadanas y participación, en la cual los actores sociales son personas concretas, que deben ser consideradas en sus condiciones reales y actuales de existencia, con sus ideas, sentimientos, necesidades y expectativas específicas.

En esta nueva perspectiva, los ciudadanos se han interesado por promover la materialización de la Constitución, y han encontrado poderosos aliados en los jueces. La Constitución no puede defenderse por sí sola. Corresponde a las autoridades respetarla y ejecutarla. Sin embargo, las autoridades de origen político son vulnerables a una gran diversidad de intereses particulares que no suelen coincidir con el interés general. En la medida en que los cambios constitucionales

³ Rodríguez-Arana, Jaime. Aproximación al derecho administrativo constitucional, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.

han hecho posible apelar a una justicia independiente y profesional, y a procedimientos judiciales que permiten la protección eficaz de los derechos, la ciudadanía ha resuelto poner en marcha el aparato judicial en pro de sus derechos. Importancia decisiva en este proceso de sensibilización constitucional de la ciudadanía y del aparato judicial han sido, sin duda alguna, la creación en 1991 de dos importantes instituciones: la Corte Constitucional y la acción de tutela, cuyos orígenes se remontan a la célebre acción de amparo mexicano. Resulta interesante observar de qué manera han resultado compatibles la tutela, en manos de todos los jueces de la república, y la justicia contencioso administrativa, que confluyen sin tropiezos al objetivo común de la protección judicial efectiva de los derechos de todas las personas.

Es justo destacar que la jurisdicción colombiana de lo contencioso administrativo tempranamente se identificó con la causa de la defensa de los derechos ciudadanos frente a los eventuales abusos, errores u omisiones de las autoridades, visión que gracias a las evoluciones del derecho administrativo contemporáneo, según hemos visto, viene a ser uno de los rasgos más sobresalientes del derecho administrativo de nuestros días.

En efecto, ya en 1927 exponían los tratadistas Argüello y Buenahora, profesores de Derecho Administrativo en la Universidad Externado de Colombia:

"Para resolver las controversias surgidas por oposición entre los intereses privados existe el Poder Judicial; era indispensable crear una jurisdicción encargada de decidir las muy frecuentes entre la administración, es decir, las autoridades, y los individuos, porque los actos de esa administración pueden lesionar los intereses individuales o el mismo interés colectivo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo se ejerce, de esta suerte, por entidades que son el amparo de las

garantías sociales consignadas en la Carta Fundamental, y que están investidas de la facultad de anular los actos públicos que sean violatorios de ella, llámense leyes, decretos, ordenanzas o acuerdos. Pudiera decirse que es una institución de defensa social. Como salvaguardia de la justicia y del derecho, es una jurisdicción distinta de la jurisdicción civil, especialísima, con autoridades inferiores y superiores, independiente, y capaz de dictar disposiciones definitivas de obediencia obligatoria"⁴.

La ley 1437 de 2011 viene a reafirmar la antigua vocación democrática del derecho administrativo colombiano y, bajo la influencia poderosa de la Constitución de 1991, ratifica la idea de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como institución de defensa social y de salvaguardia de la justicia y del derecho y, en términos más generales, la idea de que el derecho administrativo tiene como objeto primordial la protección de todas las personas en sus intereses individuales y colectivos, y el amparo de las garantías sociales consignadas en la Carta Fundamental.

1. La parte primera del nuevo código expedido por ley 1437 de 2011, que trata del "Procedimiento administrativo", trae como principales innovaciones las siguientes:

- Mandato fundamental de efectiva protección de los derechos de todas las personas, a partir de los principios, valores y reglas constitucionales, lo cual es una evidente manifestación de la "constitucionalización" del derecho administrativo en el principal de sus estatutos.
- Expansión del derecho de petición a la totalidad de las relaciones autoridad-ciudadano, y extensión de este derecho, incluso, a algunas de las relaciones entre particulares.

⁴ ARGUELLO, Alcibiades, y BUENAHORA, Luis. Derecho Administrativo Colombiano. Bogotá, Talleres de ediciones Colombia, 1927, p. 37

- Digitalización del procedimiento administrativo y desarrollo de la noción de ciudadanía digital.
- Atribución de una relevancia sin precedentes, en el sistema de fuentes, a la jurisprudencia administrativa, con la introducción de mecanismos eficaces para que deban aplicarla, en aras del principio de igualdad, las autoridades administrativas y los jueces.

Es tan importante la nueva orientación del código en su primera parte, que sin duda producirá un fuerte impacto en la organización y funcionamiento de la administración pública en todos sus sectores y niveles, en la cultura y la práctica de los jueces y abogados, en la forma como se enseña el derecho en las universidades e, incluso, en otras áreas especializadas del derecho.

La primera parte del nuevo código, relativa al procedimiento administrativo, bien puede ser entendida como una carta ciudadana de derechos ante la administración.

La administración de justicia en Colombia se ha caracterizado en los últimos años por una marcada tendencia reformista para buscar la eficiencia y mejorar las condiciones de acceso al aparato judicial.

Se crea entonces para la jurisdicción contencioso administrativa cambios innovadores como lo es remplazar el Código Contencioso administrativo por un nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, donde se le adapta a la normativa los principios y parámetros de la Constitución Política, atendiendo que desde el año 1991 se introdujo un modelo diferente de Estado que impacta en su seno los deberes y mecanismos de actuación de la

administración pública y que obliga a que diversas ramas de la administración de justicia se permeen de los principios constitucionales que con él se desarrollan.

Para este ensayo se trae a colación uno de los cambios sustanciales como lo es el mecanismo de la "la oralidad" la cual como antecedente histórico en Colombia, ha sido o se ha venido implementando de manera gradual en algunas áreas del derecho "tal y tal como registran algunos desarrollos legislativos, en el campo laboral: en el artículo 42 del Código Procesal laboral, modificado por el artículo 21 de la Ley 712 del 2001 y Ley 1149 de 2007, y en material penal por Ley 906 de 2004 y la Ley 270 de 1996. Lo más reciente se incorpora en el artículo 4 La Celeridad y oralidad en los proceso judiciales marcando una fuerte tendencia en el campo del derecho procesal administrativo

En el caso de la justicia administrativa ha venido presentando crisis por la prolongada duración de los procesos, obedeciendo a diversas concausas dentro de las que se destaca, entre otras un proceso escrito lento, formalista y rígido.

Una de las soluciones para dar celeridad al proceso administrativo, lo constituye la introducción de un proceso por audiencia, por ello con la entrada en vigencia de la ley 1437 del 18 de enero de 2011, la cual inició a regir el pasado 02 de Julio de 2012, trae consigo una gran transformación como lo es pasar de un proceso sustancial y predominantemente escrito, a un proceso por el sistema de audiencias, en el que hace presencia el mecanismo de la Oralidad, donde tal postura busca racionalizar el actuar judicial y lograr una efectiva dispensa de justicia, considerando que se logre en cierto modo contrarrestar la congestión que padece la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En la introducción de la oralidad se establecen entonces tres audiencias orales, combinando el proceso escrito con el oral, donde la primera audiencia tendrá por objeto el saneamiento del proceso; la fijación del litigio, la decisión sobre excepciones previas, y el decreto de pruebas. La segunda se concentrará en el decreto de pruebas, y podrá prescindirse de éste cuando se trata de asuntos de puro derecho y finalmente en la tercera audiencia se escucharán los alegatos de cierre de las partes y se proferirá, de ser posible, el sentido del fallo.

La ley 270 de 1996 enuncia precisamente que la "administración de justicia debe ser pronta, cumplida y eficaz en la solución del fondo de los asuntos que se someten a su conocimiento...los términos procesales serán perentorios y de estricto cumplimiento por parte de los funcionarios judiciales...las actuaciones judiciales que se realicen en los procesos judiciales deben ser orales con las excepciones que establezca la ley..."

Es decir se acoge la postura legal con un propósito consecuencial, acogiendo el mecanismo de la oralidad implicando la ausencia de actuaciones escritas, y comportando el aprovechamiento de los avances tecnológicos para adelantar las actuaciones judiciales.

En éste orden de ideas, la oralidad contribuye a la democratización de la justicia y del derecho, puesto que se requiere un juez, que además de un rol activo como director del proceso, asuma un papel asistencial actuando con las partes para determinar y delimitar el objeto del proceso, los hechos controvertidos y la prueba admisible y pertinente.

En contraste con las concepciones tradicionales del derecho administrativo y sus procedimientos, en el nuevo código emerge como el verdadero objeto de la Parte

Primera, donde se trata específicamente de los principios, para proporcionarle eficaz protección y garantía en sus derechos inalienables.

En el nuevo código se modifican el lenguaje y los conceptos bajo la influencia de la cultura jurídica inducida por la Carta Política de 1991 (Estado social de derecho, primacía del interés general, principio democrático y de libertad, democracia participativa, pluralismo, igualdad, dignidad, buena fe, descentralización con autonomía de las entidades territoriales). Nociones otrora relevantes para el Derecho Administrativo van pasando a un segundo plano, convirtiéndose algunas de ellas, incluso, en expresiones de lenguaje políticamente incorrecto. Por ejemplo, la intangibilidad de los actos políticos, la discrecionalidad entendida como actividad administrativa "no reglada", los en otra época numerosos "privilegios y prerrogativas de la administración", la expresión "vía gubernativa", la denominación del ciudadano como "administrado", el concepto de "justicia rogada".

El código hace claramente el tránsito de la idea del ciudadano administrado a la de persona titular de derechos, y de la autoridad que simboliza el poder del Estado a la autoridad que es, por excelencia, un servidor público. La reforma pone el código en armonía con los preceptos del Estado Social de Derecho, cuyo primer compromiso es con la dignidad humana y el respeto a los derechos en su más amplia comprensión.

La ley 1437 no solo pretende la expedición del acto administrativo legal, ni el ordenado funcionamiento de las oficinas públicas de acuerdo con determinadas premisas de racionalidad administrativa, sino la eficaz protección de los derechos de las personas en sede administrativa, a partir de una minuciosa reglamentación del principio constitucional del debido proceso administrativo.

Los términos en que se redactó el artículo 1º del código, denominado "Finalidad de la Parte Primera", dan buena idea sobre el temperamento del nuevo estatuto, al declarar que sus normas tienen como finalidad "proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares".

Son numerosas y relevantes las novedades que ofrece la Parte Segunda del Código, entre ellas el concepto de acción única con múltiples pretensiones, el sistema de oralidad y audiencias, las nuevas atribuciones del juez como director del proceso, la utilización de medios electrónicos en los procedimientos administrativo y judicial. Procedimiento especial para extender la jurisprudencia unificada del Consejo de Estado. A una de ellas, en especial, dedicamos los comentarios que siguen, que tiene particular relieve por tratarse de una materia transversal a todo el estatuto, y porque insinúa grandes transformaciones en la cultura jurídica nacional. Se trata de la extensión de los efectos de las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado a terceras personas.

La Corte Constitucional, no contenta con clarificar mediante su doctrina la idea de una jurisprudencia que traza senderos vinculantes para jueces y funcionarios en general en sus decisiones, ha sugerido en diversas oportunidades que se legisle para dar desarrollo a mecanismos procesales de unificación de la jurisprudencia, argumentando que por este medio se contribuye a la seguridad jurídica y se garantiza trato igual a las personas:

" La unificación de la jurisprudencia por parte de los altos tribunales tiene un papel muy importante en la interpretación y la aplicación de las disposiciones jurídicas por parte de los jueces, en cuanto garantiza los principios de seguridad jurídica y de igualdad de las personas.

Con el fin de lograr tales objetivos, en ejercicio de la mencionada libertad de configuración normativa, el legislador puede establecer mecanismos procesales de unificación de la jurisprudencia mediante recursos o trámites especiales ante las altas corporaciones judiciales y, así mismo, puede modificar o suprimir los existentes, con los límites superiores indicados".⁵

Para la Corte Constitucional es manifiesto que unificar la jurisprudencia de la jurisdicción es una función propia de las Altas Cortes como órganos de cierre que son de la respectiva jurisdicción. La ley 1437 de 2011 siembra, por consiguiente, en un terreno laboriosamente abonado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y en un clima intelectual que le es favorable gracias a la evolución que en la cultura jurídica nacional ha propiciado no solo la orientación principialista sino la teleológica del ordenamiento constitucional que nos rige hace ya veinte años.

Veinte años de constitucionalismo militante, en el cual se han distinguido jueces, abogados, profesores, dirigentes y ciudadanos en general, han permeado la organización judicial, ha promovido la constitucionalización de todas las ramas del derecho, ha colocado en primer plano de atención la defensa de los derechos y ha inspirado en la sociedad un sentimiento constitucional, basado en confianza hacia los jueces y mayor conciencia de la propia dignidad.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2006

contratación estatal, además de unificar la principalística de la contratación pública de nuestro país.

En segundo lugar, muy novedosamente se utiliza la implementación de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, como reza en el capítulo cuarto de esta ley; Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo, toda vez que en su artículo 53 titulado: Procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos, el cual manifiesta en su inciso primero que: "Los procedimientos y trámites administrativos podrán realizarse a través de medios electrónicos. Para garantizar la igualdad de acceso a la administración, la autoridad deberá asegurar mecanismos suficientes y adecuados de acceso gratuito a los medios electrónicos, o permitir el uso alternativo de otros procedimientos.", ello generara un cambio en la cultura jurídica de nuestro país en lo referente a la contratación estatal y al Derecho en general, admitiendo por ejemplo que el registro, las notificaciones, los actos administrativos y los expedientes puedan utilizar estos sistemas, todo ello con la finalidad de concretar principios como el de la eficiencia de la administración, la transparencia, la publicidad de los actos de la administración etc. El artículo 53 inclusive en su inciso segundo manifiesta que: "En cuanto sean compatibles con la naturaleza de los procedimientos administrativos, se aplicarán las disposiciones de la Ley 527 de 1999 y las normas que la sustituyan, adicionen o modifiquen." dándole una gran incidencia a la ley de comercio electrónico en los procesos de la contratación pública⁶.

Ya en lo referente a las acciones contenciosas es importante indicar que se le dio una prevalencia a la acción de controversias contractuales, en esta misma inclusive se puede solicitar la nulidad de los actos administrativos contractuales, más sin embargo se cierra la puerta para poder demandar la nulidad de los actos

⁶ LEY 527 DE 1999. Diario Oficial No. 43.673, de 21 de agosto de 1999

administrativos precontractuales, dejando como única opción para este fin la acción de nulidad o de nulidad y restablecimiento del derecho, dependiendo del caso en concreto.

Es importante tocar analizar el título IV; Recursos extraordinarios, en su capítulo segundo; el tema del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia consagrado en el artículo 256 y siguientes, el cual reza: "El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme y garantizar los derechos de las partes y de los terceros que resulten perjudicados con la providencia recurrida y, cuando fuere del caso, reparar los agravios inferidos a tales sujetos procesales." tema eminentemente relevante en lo referente a la contratación estatal, sobretodo porque deja ver el esfuerzo en la elaboración de esta ley acoplándola a las nuevas tendencias y teorías del derecho global, dándole una prerrogativa muy importante al legitimar a cualquiera de las partes o de los terceros procesales que hayan resultado agraviados por la providencia, lo cual sienta un presente en la construcción de líneas jurisprudenciales y en la importancia de la jurisprudencia del Contencioso Administrativo.

De igual manera en lo referente al procedimiento de extensión de la jurisprudencia del Consejo de Estado a terceros, consagrada en el artículo 269 y ss. de la misma norma, dejando prever que se exigirán en materia contractual la unificación de criterios, como por ejemplo en lo que tiene que ver con el equilibrio económico del contrato y la aplicación de los poderes exorbitantes de la administración, temas tan complejos y divergentes en la jurisdicción administrativa.

En cuanto al marco legal de la reforma al nuevo Código de Procedimiento Administrativo se puede sintetizar así:

La ley 147 de 1888 encomendaba a la Corte de Suprema de Justicia la atribución de resolver las cuestiones que se suscitaban entre dos o más departamentos sobre competencias administrativas, propiedades o cualquier otro asunto contencioso.

La ley 130 de 1913 asignó al Tribunal Supremo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las siguientes funciones:

- Conocer en única instancia de las cuestiones entre el Estado y uno o más departamentos o municipios sobre competencias administrativas.
- Conocer en única instancia de las cuestiones que se susciten entre dos o más departamentos sobre competencias.

Cuando se trataba de conflictos entre dos o más municipios o entre un departamento, intendencia o comisaría y un municipio, le correspondía resolver al Tribunal Administrativo Seccional de la respectiva jurisdicción.

Para el caso de conflictos entre municipios localizados en diferentes departamentos, intendencias o comisarías, debía resolver a prevención el Tribunal Seccional que tuviera jurisdicción sobre cualquiera de ellos.

El procedimiento ante el Tribunal Supremo en esencia consistía en que una vez remitido el asunto a la Corporación, se efectuaba el reparto y el magistrado sustanciador señalaba fecha y hora para audiencia, en la que intervenía el Procurador General de la Nación en representación de la Nación y voceros especiales en representación de los departamentos; en el desarrollo de la audiencia se presentaban alegatos escritos y pasados tres días, el magistrado estaba obligado a presentar el proyecto de sentencia en la que se resolvía el asunto.

asociaciones en el procedimiento singular, asimismo la indispensable participación de la sociedad y la defensa de los derechos de incidencia colectiva.

Se menciona el principio del debido proceso, que es un principio general del derecho, de carácter universal, razón por la cual es aplicable también al procedimiento administrativo, a través del cual se haya de ejercer poder sobre un individuo, o grupo de individuos.

Es de anotar que todos estos principios consagrados en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo, tienen en suma un criterio de eficacia política y administrativa, llevando a una mejor administración, a una más justa decisión con menor costo.

BIBLIOGRAFIA

ARGUELLO, Alcibiades, y BUENAHORA, Luis. Derecho Administrativo Colombiano. Bogotá, Talleres de ediciones Colombia, 1927, p. 37

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LEY 1437 DE 18 DE ENERO DE 2011.

Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2006. M.P. DR. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

Corte Constitucional, Auto 208 de 2006, 1 de Agosto de 2006, M.P. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

LIBARDO RODRIGUEZ, Derecho Administrativo General y Colombiano. Bogotá, Editorial Temis S.A. 2012

RODRIGUEZ ARANA, Jaime. Aproximación al derecho administrativo constitucional, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2009.