

**INSTITUCION UNIVERSITARIA COLEGIOS DE COLOMBIA
UNICOC
COLEGIO JURIDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES**

“Estudio Comparado del Código Contencioso Administrativo y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en Colombia.”

Trabajo de Grado para optar al Título de Abogado.

Presentado por: Carlos Fernando Amaya Rodríguez.

Código: DE-091005.

Programa : Derecho y Ciencias Políticas.

COLEGIO JURIDICO Y DE CIENCIAS SOCIALES.

Noviembre de 2.012.

AGRADECIMIENTOS

Este texto es fruto no solo de un trabajo personal; es el resultado de muchas personas que me acompañaron en el camino de mi formación profesional como abogado, que de manera directa o indirecta a portaron algo en este proceso.

Deseo agradecer en primer lugar a mis Padres Fernando y Rosa ejemplos de templanza, honestidad, trabajo arduo y dedicación que les han permitido formar el hogar en el que crecí y me forme como persona, a ellos y su incondicional apoyo y amor fraternal muchas gracias, se que siempre puedo contar con ustedes. A mi hermana María Lucía siempre estaremos el uno para el otro, gracias por estar presente en mi proceso de formación, ahora me tocará a mi en el futuro guiarte y acompañarte en el tuyo que de seguro esta lleno de miles de éxitos. A mis abuelos Carlos y Josefa infinitas gracias a Dios, por tan maravillosos seres que han sido un apoyo fundamental en todo este proceso, que se consolida hoy con este trabajo.

De igual forma quiero agradecer a esos Ángeles Guardianes que están el camino, no solo para cuidar de nosotros en el andar por este, sino para guiar, apoyar en los momentos de dificultad que en el se pueden llegar a presentar, espero que sigan ahí, en las nuevas etapas que están por venir.

A mi Alama Mater UNICOC, un proyecto que empezó expectante, hace ya algunos años con su programa de Derecho y Ciencias Políticas, del que me siento orgulloso de ser parte de su próxima promoción Fundadores, gracias por haber dispuesto un excelente equipo de profesores al servicio de una comunidad de estudiantes motivados por la sed de conocimiento, gracias a todos ellos pues de una u otra manera han influido en el desarrollo de las competencias que hoy me permiten presentar este texto.

Finalmente a mis amigos y amigas, que han sido parte del proceso y esta etapa del camino y se que seguirán ahí ahora que inicio una nueva etapa.

INTRODUCCION

En el estudio del Derecho Administrativo, como el área del Derecho encargada de estudiar la estructura de la Administración, el ejercicio de sus funciones, las relaciones entre esta y los particulares, así como de las relaciones entre si de sus diferentes órganos, no se puede obviar el hecho que el Derecho Administrativo Colombiano es de corte Legalista o Normativo.

Lo anterior, en razón a que la principal fuente de esta sub disciplina del Derecho, es de tipo normativo, que por lo general ha de ser o recaer e una norma tipificada como código regulador de las situaciones anteriormente expuestas. Precisamente y con ocasión de la entrada en vigencia de manera formal del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es que se realiza el presente trabajo; buscando analizar situaciones que evidencien la justificación de su producción y el cambio dado frente a su inmediato antecesor el Código de lo Contencioso Administrativo.

Será entonces el fin que persiga el presente, trabajo al realizar una revisión de la nueva normatividad para los procedimientos Administrativos y las situaciones del proceso Contencioso Administrativo, estudiando las diversas Instituciones que aquí se presentan y comprando en la medida de ser posible con lo dispuesto por el Decreto Ley 1 de 1.984 (Código Contencioso Administrativo), así como de los retos que deberán ser afrontaos por la nueva normatividad. Este trabajo deberá ser entendido también desde el eje de analizar las ventas que propone la nueva normatividad.

1. Historia de la Regulaciones en Materia de Código para la Administración; el Paso de un Decreto Ley hacia una Legislación.

El estudio de la historia permite comprender el pasado, para entender el presente y proyectar el futuro; así las cosas, en el marco de un análisis comparativo entre el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo versus su inmediato antecesor el Código Contencioso Administrativo, es pertinente revisar la tipología de norma jurídica en la que fue expedido y constituido cada uno; y revisar un poco de la historia de las normatividades históricas, para regular el Derecho Administrativo

En primer lugar el Código Contencioso Administrativo, fue expedido mediante Decreto del Presidente de la República, Decreto Ley 1 de 1.984, mientras que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, fue expedido en función de la potestad legislativa del Congreso de la República de Colombia por medio de la Ley 1437 de 2.011. las diferencias saltan a la vista en primer plano y radican en que es uno esta investido de la figura del Decreto y el otro en la figura de la norma jurídica positiva por excelencia la Ley.

Es entonces indispensable analizar que la normatividad del Decreto Ley 1 de 1.984 Código Contencioso Administrativo, como bien se expuso en el apartado anterior se expidió bajo la vigencia de la norma constitucional de 1.886, fue fruto de las potestades conferidas al Presidente de la República bajo los regímenes aplicables de aquel entonces, lo que impidió por así decirlo un debate pluralista de ideas y un debate colaborativo como al menos en la practica demuestra el tramite de una Ley en el Congreso de la República hoy en día.

Muchos de los códigos y estatutos vigentes durante la Constitución Política de 1886, tomaron la figura del Decreto Ley, en especial las normatividades destinadas a la aplicación de reglas expresas en materia de la Administración pública, tanto en el procedimiento Administrativo, la Contratación del Estado y en algunos puntos de la Responsabilidad Administrativa del mismo Estado, con algunas contadas excepciones históricas a la regla, como lo fueron los dos primeros códigos contencioso Administrativo de Colombia los cuales fueron erigidos por formula de Ley, pero en una concepción propia del texto supremo de 1.886 del Estado de Derecho.

Sin embargo serán claras las criticas que desestimen este punto del trabajo al evidenciar que los decretos Ley y las Leyes están en el mismo rango y fuerza vinculante dentro del sistema jerarquizado de normas que se surte en Colombia, pero la diferencia y "contradicción" por así decirlo no está en el punto de poder y fuerza vinculante, esta en el origen de las mismas. Es prudente recordar que el Decreto Ley es un decreto que expide el presidente en uso de facultades extraordinarias y temporales cedidas a el por el legitimo órgano facultado para Legislar quien no es otro que el Congreso de la República quien en coherencia con lo expuesto es el autorizado para expedir la Leyes.

Vale la pena recordar que materia de Códigos Contenciosos Administrativos Colombia ha tenido antes del Decreto Ley 1 de 19.84, las siguientes regulaciones normativas: La Ley 130 de 1.913, siendo esta el Primer Código Contencioso Administrativo de Colombia, resultado de la creación de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el país, introduciendo en su contenido el mandato de que la Legalidad de los Actos Administrativos es solo competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, así como la respectiva acción de control denominada Acción de Nulidad. Posteriormente el segundo código en historia del Derecho Administrativo fue la Ley 167 de

1.971 que mantuvo los principios orientadores de su antecesor así como la inclusión de la Acción de Reparación Directa, como medio contencioso destinado a resolver temas de la Responsabilidad Extra Contractual del Estado. El tercer código y hasta el año pasado normatividad vigente de las regulaciones del Derecho Administrativo, contrario sensum de las normas previas fue el Decreto Ley 1 de 1.984, en donde la regulación Administrativa del país ya no fue expedida por la pluralidad y debate propositivo del órgano Legislador, sino de la potestad extraordinaria de la figura del Presidente de la República.

En las múltiples reflexiones, que se han realizado en todo a la nueva legislación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “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.”¹

Lo anterior quizás en razón a la condición de la figura del presidente no solo de Jefe de Estado y de Gobierno, sino también de Suprema Autoridad Administrativa del Estado Colombiano, fue en su momento sensato pensar que

¹ Banco de la República & Consejo de Estado, Instituciones del Derecho Administrativo en el Código Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2.011, Editado por el Banco de la república, Bogotá, 2.011, p. 13.

la normatividad especial dirigida a la Administración, fuera expedida por la Suprema Autoridad Administrativa del Estado Colombiano; que en medio de todo produjo un articulado completo y acorde a las Estructuras Jurídicas y Orgánicas del Estado Colombiano bajo el amparo del Texto Constitucional de 1.886.

Sin embargo en pleno siglo XXI, en el marco de una de las Constituciones más garantistas del continente (Constitución Política de 1.991), era necesario que las actuaciones y actividades del Estado fueran codificadas por medio de una norma jurídica con la categoría de Ley, en donde la discusión no solo fuera en el seno del órgano Ejecutivo, sino que precisamente el debate se desarrollará, en donde siempre se ha debido dar el debate sobre la deontología del derecho Administrativo Colombiano, y la Administración Pública recibiendo la participación de ideas de todos los órganos del Estado e incluso la designación de una comisión redactora integrada por respetados juristas en esta especialidad del Derecho en Colombia.

Así las cosas, y como conclusión a este pequeño pero sustancioso apartado en temas históricos se deben realizar las siguientes precisiones: en primer lugar en la historia jurídica administrativa en Colombia, se han tenido cuatro Códigos que regularon las actuaciones de la Administración. En un segundo momento los dos primeros códigos fueron construidos como Leyes, mientras el tercero por medio de un Decreto Ley, con todas las implicaciones del caso. Finalmente la Ley 1437 de 2.011 y actual código fue resultado de un proceso de concertación y debate en donde como le menciono el ministro Vargas Lleras fue el resultado de un trabajo en conjunto de los diferentes estamentos del Estado, los Juristas y la Academia del Derecho.

2. La Justificación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente al Código Contencioso Administrativo.

En primer lugar lo que es necesario advertir, frente a las dos normatividades en materia del Derecho Administrativo existen en Colombia, es que una se encuentra en proceso de desmonte y otra en completo apogeo e ingreso al cuerpo normativo exigible en Colombia. La justificación puede radicar en los siguientes entendidos: El primero de ellos radica en que el Código Contencioso Administrativo data del año de 1.984 es decir que fue expedido bajo el mandato de la Constitución Política de 1.886, y a pesar de la existencia de otras disposiciones normativas con la misma condición de origen, para el Decreto Ley 1 de 1.984 su objeto de aplicación ha sido reorganizado y reconfigurado por parte del aquel entonces nuevo Texto Constitucional de 1.991.

En lo anterior se evidencia la primera justificación de realizar la producción de una nueva Disposición Normativa, consonante, coherente y pertinente con los mandatos desarrollados por la Constitución Política de Colombia del año de 1.991, permitiendo así que el Derecho Administrativo Colombiano ingresé a las virtudes del Estado Social de Derecho Contenido en la mencionada Carta Constitucional. Es curioso anotar que la presunta modernización solo se consumo hasta el año 2.011 casi 20 años después por parte del órgano Legislativo.

Lo anterior lo dejo en claro el Ministro del Interior y de Justicia Dr. German Vargas Lleras durante el Seminario Internacional de presentación del Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, en la que expreso que la expedición del nuevo código es una necesidad ante un retraso en la actualización de la normatividad en materia de

Derecho Administrativo a la esencia del Texto Constitucional y la Jurisprudencia de las Altas Cortes Colombianas “Mire: es muy simple: no es tanto que quisiéramos o no expedir este código, es que teníamos que hacerlo, nadie entendía cómo la Jurisdicción de lo Contencioso, así como asuntos centrales relativos a nuestra Administración Pública, estuvieran regulados por una norma de la década de los años ochenta, que no consultaba el principal cambio producido en Colombia durante el último siglo: La Constitución de 1991, una nueva carta que reformó aspectos sustanciales del ordenamiento jurídico de este país y que por demás introdujo variaciones muy relevantes en la manera de entender el Derecho, de interpretarlo, de aplicarlo, variaciones que durante estos veinte años han sido desarrolladas por las Altas Cortes en conjunto de sólidas líneas jurisprudenciales que tampoco tenía en cuenta la normativa anterior”²

Es indispensable para evidenciar un poco más las justificaciones y motivos de la creación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo recurrir al método histórico de interpretación de la norma, analizando entonces la exposición de motivos de la Ley 1437 de 2.011

En la mencionada exposición de motivos, se evidencia que la Ley 1437 de 2.011 como bien lo dijo el Ministro Vargas, se centro en la actualización del régimen normativo del Derecho Administrativo a las nuevas disposiciones del ordenamiento Constitucional de 1.991, que no solo deben versar en las renovaciones de la Estructura y Organización Administrativa del Estado, sino del catálogo de Derechos construido por el Constituyente de 1.991 y los fines del Estado Social de Derecho.

² Consejo de Estado, Memorias Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, Bogotá, 2.011. Versión Online disponible en el Link <http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>

Otros aspectos que justificaron la reforma fue el papel del Juez de lo Contencioso Administrativo (entendió el Juez Administrativo como el Consejo de Estado, los Tribunales y efectivamente los Juzgados Administrativos) quien bajo el mandato del Código Contencioso Administrativo, era un vivo ejemplo de las concepciones de un Estado de Derecho, apegado a la norma por medio de una defensa objetiva de la misma, que bajo los postulados del Nuevo Código deberán ahora y en consonancia con el Estado Social de Derecho ser jueces no solo defensores de la Ley sino protectores de los Derechos de la sociedad y del ser humano, concepción propia del paradigma normativo del siglo XXI y del proceso de Constitucionalización del Derecho.

De la mano de los jueces, la estructura de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, también sufrió una serie de cambios en lo que a su conformación respecta, pues en el año de 1.996 mediante la Ley 270 de la misma calenda se creo la figura de los Jueces Administrativos los cuales bajo los orígenes de la jurisdicción en el año de 1.910 y por supuesto de la expedición del Código Contencioso Administrativo en el año de 1.984 no existían, estando entonces la Jurisdicción se encontraba conformada por los Tribunales Administrativos y el Honorable Consejo de Estado. Los mencionados jueces administrativos solo entraron en operación hasta el año 2.006 en el mes de Agosto (diez años después de su creación) lo cual llevo a la necesidad de que en el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, teniendo de presente la nova estructura de la Jurisdicción procediera a reorganizar y reasignar las competencias entre los tres órganos integrantes de la Jurisdicción, con la posible intención de así poder descongestionar las Secciones del Consejo de Estado (órgano de segunda instancia hasta el momento de muchos procesos contenciosos en donde la competencia radica en lo Contencioso Administrativo), y generar un mayor dinamismo de los procesos y cumplir con los principios del Derecho Procedimental en especial la celeridad procesal.

De otro lado en el contenido del nuevo código frente al anterior, se busco el fortalecimiento del Derecho de Petición, en su esencia de Derecho Fundamental garante y protector de los derechos fundamentales; como mecanismo de participación ciudadana, así como también reafirmar su papel como el eje principal y gestor de las actuaciones de la Administración “El Derecho de Petición se convierte en un poderoso instrumento para la protección de los derechos de las personas. Es el eje de toda actuación administrativa iniciada por un particular, sin distinción alguna ya sea una persona jurídica, natural, un extranjero, residenciado, etc, ante las autoridades e implica el ejercicio del derecho de petición, aún sin hacer mención de que éste se está ejercitando. En consecuencia toda autoridad está obligada a tramitarlo.”³ Si bien el Código Contencioso Administrativo recogía aspectos para el procedimiento de atención al Derecho de Petición, su desarrollo no era tan extenso, específico y detallado como los artículos contenidos en la Ley 1437 de 2.011, sin embargo la Sentencia C-818 de 2.011 declaro la inexecutable de los Art. 13 al 33 con efectos diferidos hasta el mes de diciembre de 2.014 este tema se revisara en un posterior apartado del presente trabajo.

Otra Justificación que hasta ahora parecer haber pasado por debajo de la mesa y no en el sentido negativo de la metáfora, sino por la no atención dada, es la aceptación de los Medios electrónicos en los procesos y actuaciones de la Administración; lo que sin lugar a dudas evidencia la intención clara del legislador de poner a punto la actividad del Estado, en conexidad con las Tics del siglo XXI, llegando en el deber ser de la norma a proponerse “hace referencia a todas aquellas disposiciones normativas que permiten el uso

³ Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico Auditoria General de la República, Con el apoyo técnico de: Doctor José Luis Benavides Russi, GUÍA METODOLÓGICA DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá D.C., 2.012 p. 32

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.”⁴ Sin embargo y ante las mieles de tan excelsa promesa, se debe ser cauteloso ante los temas de fraude y falsificación de los datos electrónicos; así como la necesidad de realizar un cambio en la conciencia y costumbres no solo de los burócratas colombianos, sino también de la comunidad en general que deba someterse al procedimiento de alguna actuación de la Administración por el conducto de los medios electrónicos.

Otro aspecto que parece interesante a la hora de juzgar la necesidad de una nueva legislación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente a su inmediato antecesor, fue la consolidación en un solo acápite los principios orientadores de la función administrativa, la actividad de la Administración; de los diversos principios contenidos en el Decreto 1 de 1.984; así como la inclusión de nuevos principios con las mismas finalidades anteriormente expuestas. Ambos códigos comparten los principios de: *Economía, Celeridad, Contradicción, Eficacia, Publicidad, Imparcialidad.*

La Ley 1437 de 2.011 introdujo a mutuo propio los siguientes principios, en desarrollo de los mandatos Constitucionales y en consonancia con la jurisprudencia de las Altas Cortes:

- Debido Proceso, el cual se presenta con absoluta coherencia y consonancia con el derecho al Debido Proceso del Art. 29 de la C.P. de 1.991 en donde desde el mandato constitucional quedan cobijadas las actuaciones de índole Administrativo “Art. 3.1 Todas las actuaciones

⁴ Opera Cit. P. 90

administrativas se deben adelantar de acuerdo con las normas establecidas por la Constitución y la ley y la administración tiene la obligación de garantizar los derechos de representación, defensa y contradicción.”⁵

- Igualdad, con este principio también se reconoce una de las garantías y derechos más aplicados y aplaudidos de la Constitución de 1.991, que en todo caso entro a renovar el principio de Imparcialidad del Decreto 1 de 1.984, sin embargo más que una innovación deben entenderse como una actualización en materia normativa.
- Buena Fe: busca incluir dentro de la norma especial para el Derecho Administrativo, uno de los principios y presunciones más importantes y trascendentes al Derecho en General y es presumir que las actuaciones de parte y parte son leales, fieles y en atención al ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
- Participación: ejemplo claro de un proceso de actualización de las normas del Derecho Administrativo, al mandato del Texto Constitucional quien creo no solo un Estado Social de Derecho, sino también un Estado Participativo en lo que refiere por parte de sus ciudadanos en todos los procesos del mismo.
- Moralidad: El Consejo de Estado antes de la expedición de la norma se expreso sobre la moralidad en los entendidos, que la moralidad “existe amenaza o vulneración del la moralidad administrativa, entre otros, en los siguientes supuestos: cuando la trasgresión de la legalidad obedece a finalidades de carácter particular- noción que la aproxima a la desviación del poder; cuando existen irregularidades y mala fe por parte de la administración en el ejercicio de potestades públicas; cuando se desconocen valores y principios que inspiran la actuación administrativa y que determinan la expedición de las normas correspondientes al

⁵ Congreso de la República de Colombia, Ley 1437 de 2.011 “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo” Secretaria del Senado, Bogotá, 2.011

tiempo que orientan su adecuada interpretación”⁶, se puede entender que la moralidad Administrativa es entonces un complejo principio donde convergen varias situaciones e incluso otros principios. El mismo ha sido elevado a Derecho Colectivo mediante Ley 472 de 1.998, permitiendo la Procedencia de las Acciones Populares contra las actuaciones de la Administración (incluidos los Contratos Estatales) que ignoren y atente contra este principio y Derecho Colectivo.

- Responsabilidad: Principio incorporado sin lugar a dudas en razón al mandato del Art. 90 del texto Superior de 1.991, entendido el mencionado artículo como la cláusula de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, que para efectos del presente código, reconoce la responsabilidad de los funcionarios para con los particulares así como para con la misma administración, en los eventos de sus actuaciones y omisiones.
- Transparencia: principio contenido en Art. 3 No. 8 del CPACA que dispone “Cualquier persona tiene pleno derecho de conocer todas las actuaciones administrativas, excepto aquellas que gozan de reserva legal.” Principio que debe entenderse por medio del método sistemático de interpretación como un complemento a los mandatos del principio de publicidad contenido tanto el CPACA y en el Código Contencioso Administrativo de 1.984.
- Coordinación: este principio tiene como finalidad el trabajo coordinado de todas las Entidades del Estado, dirigidas a la satisfacción del Interés General como principal finalidad del Estado Colombiano.

Al igual que los anteriores enunciados otra situación, que demostró una justificación de la generación de una nueva normatividad para el procedimiento y lo contencioso Administrativo radico en el aspecto de la

⁶ Consejo de Estado, Sentencia del 14 de Abril de 2.010, Radicado 01472-01 (AP)

Medidas Cautelares, las cuales fueron redimensionadas en la nueva legislación, ampliando el abanico de opciones del Juez Contencioso Administrativo, quien bajo mandato del Código de 1.984 solo podía hacer uso de la Suspensión Provisional de los Actos Administrativos que ante él se demandaren, generando medidas cautelares no solo de suspensión, sino también medidas preventivas, conservativas o anticipativas frente ya no solo al Acto Administrativo, sino también frente a las demás modalidades de actuaciones por parte de la Administración, El mismo código fruto de la Ley 1437 de 2.011 dispuso “Art. 229 Procedencia de Medidas Cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanta ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar en providencia motivada, **las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo...**” (negrillas fuera del texto original).

Lo anterior demuestra la clara intención del legislador de permitir y otorgar en el Juez Contencioso Administrativo una serie de herramientas tendientes a las garantías constitucionales creadas por el texto Superior de 1.991, y que fueron desarrolladas de igual manera por el Consejo de Estado en evaluación crítica a la medida de Suspensión Provisional del anterior régimen Jurídico, que sin embargo estaba sujeta la condición de la defensa objetiva de la norma por parte del operador Jurídico que en regla general se dispondría “Para que proceda la suspensión provisional es indispensable que el quebranto de las normas que se invocan como vulneradas, debe surgir una simple comparación entre estas y el acto acusado, en forma tal que si para encontrar tal contradicción es necesario el examen de los elementos probatorios allegados al expediente, o tener que realizar juicios

de valor respectivos de la actuación administrativa, no resulta procedente la medida cautelar”⁷ situación justificable en virtud a la atadura del operador jurídico a la norma vigente y especial para aquel entonces, pero omisiva de los mandatos Constitucionales que ya venia trabajo la Corte Constitucional antes de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2.011 se pronunció sobre las mismas “Así, si las medidas cautelares están destinadas a salvaguardar los derecho subjetivos en disputa y principalmente, a garantizar la efectividad y eficacia de la administración de justicia, es imprescindible que las mismas se decreten y practiquen antes de que el titular de los derechos cautelados tenga conocimiento de ellas. Admitir lo contrario, esto es, que su ejecución sea posterior a la notificación del auto que las ordena, haría inoperante dicha figura en cuanto le daría al demandado la oportunidad de eludirla, impidiéndole al juez cumplir eficazmente su objetivo de proteger el derecho amenazado o violado.”⁸

Las anteriores comparaciones en materia de las medidas cautelares contenidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, llevan a su vez a comprobar que la intención del Legislador fue reunir todo el desarrollo jurisprudencial en materia de *medidas cautelares* y dotar al juez de las herramientas necesarias para proteger los derechos de los administrados, más haya de una evidente y simple demostración de una clara, expresa y contundente infracción a la Ley por la actuación administrativa objeto de la contienda, reducida únicamente en el marco del Decreto Ley 1 de 1.984 a los Actos Administrativos en propiedad.

⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección tercera, Consejero Ponente Dr. Germán Rodríguez Villamizar, Sentencia del 10 de Junio de 2.004, Referencia: 25152.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-925 de 1.999, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

Se puede entonces, decir a modo de conclusión del presente acápite del trabajo que la Justificación de la reforma en materia normativa del código del Derecho Administrativo Colombiano, esta más que justificada, en razón a todo lo evidenciado anteriormente, llegando al punto de afirmar, palabras más palabras menos, que fue el paso del siglo XX y XIX, así como del Estado de Derecho o Liberal: al siglo XXI y al Estado Social de Derecho. Logrando coherencia en materia del Derecho Administrativo con los preceptos, principios, valores e Instituciones de la Constitución Política Colombiana de 1.991, realizando así el proceso de actualización de la norma base del Derecho Administrativo, la cual no se hacia hace más de veinte años, desde la ultima "actualización."

3. La Estructura del Código Contencioso Administrativo y la del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo primero que salta a la vista es la titulación de cada código, pues el Decreto Ley 1 de 1.984 fue en titulado como código Contencioso Administrativo, mientras que La Ley 1437 de 2.011 fue constituida como Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La sola nomenclatura, constituye al primera gran diferencia en razón a que el en la nova legislación, se ha incluido en un solo código, las regulaciones no solo al tema contencioso sino que también, se ha diseñado un acápite especial para el procedimiento administrativo, cuando la Instructora del proceso es la misma Administración.

El código Contencioso Administrativo, se conforma en un solo cuerpo sin distinción de especialidad de parte en el contenido del código, mientras que el código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene bien diferenciado las dos partes generales de las que se compone el código; una destinada al procedimiento y otra destinada a los temas contenciosos.

El Código de Procedimiento Administrativo y lo Contencioso Administrativo, en su Parte Primera *Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo* dispuso en el art. 1 Finalidad de la Parte Primera. “Las normas de esta parte primera tienen como finalidad proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de los fines estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración, y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares” mientras que el Art. 2 expone el Ámbito de Aplicación “Las normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y

entidades que conforman las Ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades. Las disposiciones de esta Parte Primera no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieran decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar perturbaciones de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad, y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción. Las autoridades sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en el Código, sin perjuicio de los procedimientos, regulados en leyes especiales. En lo no previsto en los mismos se aplicarán las disposiciones de este Código.”

Mientras el Código Contencioso Administrativo, en su art. 1 dispuso “Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este Código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de "autoridades". Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles. Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas. Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y

remoción." Siendo esta la base para la definición del campo de aplicación del Código Contencioso Administrativo de 1.984

Sin lugar a dudas la estructura de los respectivos códigos muestran una clara diferencia en sus objetivos, alcances e incluso del ámbito de aplicación de la norma, situación que evidencio los anteriores apartados citados de las dos normatividades, dejándose de pronto un poco más en claro la temática en la Ley 1437 de 2.011; quien definió no solo en la parte primera las competencias en aplicación de la norma, sino también los temas relativos a la finalidad y principios (situación que ya fue analizada como justificación de la nueva normatividad en los apartados previamente desarrollado).

Vale la pena mencionar que la estructura del Nuevo Código, ha generado una estructura más amigable con los usuarios del mismo, pues a recogido los temas estratégicos como principios, medios de control, autocontrol de la administración entre otras situaciones, en acápite identificables generando así un fácil manejo y aplicación.

En conclusión, las estructuras de ambos códigos, presentan puntos coyunturales así como posiciones de amplia diferencia en lo relativo a la estructura general del articulado, y la manera en la que son vistos y trabajados por sus usuarios.

4. Instituciones del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo frente al Código de Contencioso Administrativo.

Cuando se esta en el ejercicio de un estudio de dos normatividades sobre el mismo objeto o tema de estudio, no puede pasar desapercibido Las Instituciones propias de la normatividad. Para efectos de dar un orden y centralidad en el trabajo se definirán en este momentos las Instituciones que serán revisadas en el marco del presente apartado y son a saber: a. El Derecho de Petición, b. Las Medicas cautelares y la Suspensión Provisional, c. La distribución de competencias entre la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (Consejo de Estado, Tribunal Administrativo y Juez Administrativo), d. La Jurisprudencia del Consejo de Estado como fuente principal de interpretación de los servidores públicos y de los jueces con competencia en lo contencioso administrativo, e. El Silencio Administrativo, f. La revocatoria directa de los Actos Administrativos.

A. Derecho de Petición: Con base al plan de trabajo propuesto en el párrafo anterior, se iniciara con la revisión de las Instituciones con el Derecho de Petición. Sobre este lo primero que debe hacerse mención es la pluralidad de caracteres que tiene la mencionada institución, que en términos generales pueden consolidarse en tres grandes matices, el primero de ellos como derecho fundamental, el segundo decantado sobre mecanismo de participación ciudadana, y finalmente como uno de las modalidades para dar inicio al tramite de creación de un Acto Administrativo.

El Derecho de Petición ciertamente fue consagrado en la carta constitucional de 1.991 de Colombia, y revestido como derecho fundamental de todos los colombianos en su art 23 dispuso que “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades

por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.” Luego entonces fue el mismo Constituyente Primario quien concertó que el Legislador fuere quien reglamentará la materia.

Por ello en ambos códigos, resultan ser la fuente de la reglamentación del procedimiento para el ejercicio del Derecho de Petición, entendido este no solo como derecho fundamental, sino como causal para iniciar un procedimiento de creación de los actos administrativos pues como lo ha definido la doctrina “EL acto Administrativo, como declaración de voluntad administrativa creadora de efectos jurídicos de Derecho Público, no existe espontáneamente en el mundo de los hechos, sino por el contrario, requieren normalmente para su formación estar presidido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que den al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión, al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución, se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo a las normas legales”⁹ es entonces claro que el Derecho de Petición en conjunto con las otras causales (cumplimiento de un deber legal y una actuación oficiosa) son los desencadenantes de esa serie de pasos destinados a obtener la materialización de la voluntad de la Administración. De igual forma el Código de Procedimiento Administrativo de lo Contencioso Administrativo en el Título II de la Parte primera, dispuso en el artículo 13 transcribe la esencia del Art. 23 de la constitución, pero para los efectos del presente punto dispuso en especial lo siguiente “Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la

⁹ Pérez Dayán Alberto, Teoría General Del Acto Administrativo, Editorial Porrúa, México D.F., 2.003, p. 79

Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante el, entre otras actuaciones, se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho o que se resuelva una situación jurídica, que se le preste un servicio, pedir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.” En los anteriores términos queda expuesto tanto el objeto de cobertura del Derecho de Petición, así como la esencia del mismo como causal para iniciar el procedimiento de creación de un Acto Administrativo. Es importante en este punto comparar que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ha eliminado el formalismo del en la presentación del Derecho Petición, frente a los estrictos contenidos que debían formularse bajo el imperio del Decreto Ley 1 de 1.984, el cual disponía tanto para los Derechos de Petición de Interés General y de Interés Particular; una serie de requisitos mínimos de forma, el art. 5 de la mencionada norma dispone que toda petición tanto verbal como escrita de interés general debe contener como mínimo los siguientes: la designación de la autoridad a la que se dirigen; los nombres y apellidos del solicitante, de su apoderado si lo tienen, indicando numero de documento de identidad y direcciones; el objeto del petición; las razones en las que se apoyan; la relación de documentos en que se apoyan; y la firma del peticionario. De igual manera el art. 9 dispone que para las peticiones de interés particular se aplicaran las mismas reglas para las peticiones de interés general contenidas en el ya mencionado art. 5.

Sin lugar a dudas el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, realizo un ejercicio muy juicioso en materia de reglamentación de los diferentes ítems que versan sobre el Derecho de Petición, incluido lo relativo a los términos para resolver los Derechos de petición en razón de las materias o modalidades de petición “Salvo norma

legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. **Parágrafo.** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.”¹⁰

Gran avance en la materia por cuanto según la *complejidad* del Petitum, la Administración tendrá mayores o menores términos, para resolver las solicitudes formuladas ante ella, de igual manera se configura dentro del numeral primero del artículo 14 se configura un silencio administrativo positivo, por cuando en la solicitud de documentos y copias, si vencido el termino para resolver (10 días), la norma dispone “Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales,

¹⁰ Congreso de la República de Colombia, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, Secretaria del Senado de la República. Art. 14 *Termino para resolver las distintas modalidades de peticiones.*

que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.” Lo que sin lugar a dudas construye y edifica una causal adicional para la operación del Silencio Administrativo Positivo. Todo lo anterior comparado con lo contenido en el Código Contencioso Administrativo dispuso en su momento para la misma finalidad (los términos para responder), un solo termino de 15 días, haciendo la salvedad de informar antes del vencimiento las causas para no contestar dentro del termino la petición “ARTICULO 6o. TERMINO PARA RESOLVER. Las peticiones se resolverán o contestarán dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de su recibo. Cuando no fuere posible resolver o contestar la petición en dicho plazo, se deberá informar así al interesado, expresando los motivos de la demora y señalando a la vez la fecha en que se resolverá o dará respuesta. Cuando la petición haya sido verbal, la decisión podrá tomarse y comunicarse en la misma forma al interesado. En los demás casos será escrita.”¹¹

Evidencia entonces la puesta al día de la materia del Derecho de Petición, a las intenciones del Estado Social de Derecho y al mandato del Art. 23 de la Constitución Política de 1.991, una noble intención del legislador de poner en coherencia lo desarrollado por las Altas Cortes, por cuanto “Las respuestas que en cumplimiento de del derecho de petición, ofrezcan las autoridades pública, deben ser oportunas. Han de orientarse ha resolver de fondo el asunto, bajo cuestión y deben ser expuestas de manera clara, precisa y coherente.”¹²

¹¹ Presidencia de la República, Decreto Ley 1 de 1.984 Código Contencioso Administrativo, Secretaria del Senado de la República. Art. 6.

¹² Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-452 del 24 de Mayo de 2.005, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Bogotá, Relatoría de la Corte Constitucional, 2.005.

A pesar de los puntos positivos presentados en las anteriores líneas del presente trabajo, el legislador omitió la imposición de tramitar tan excelente reglamentación por el tipo de Ley establecido para tales efectos por el texto Constitucional, quien en su artículo 152, dispuso que los temas que versen sobre derechos y deberes fundamentales, los procedimientos y recursos para su protección deberían tramitarse por medio del procedimiento de las Leyes Estatutarias; y sin lugar a dudas el Derecho de Petición encaja perfectamente en la anterior descripción.

Es de advertir que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo fue tramitado como ley ordinaria, incluido claro está el apartado destinando a reglamentar el Derecho de Petición, situación que obviamente fue analizada por la Corte Constitucional Colombiana, mediante sentencia de Control de Constitucionalidad C-818 de 2.011, en donde se estudió la constitucionalidad de los artículos 13 al 33 de la mencionada norma.

La Corte por medio de su sentencia y en ejercicio del Control de constitucionalidad, procedió a la declaratoria de inexecutable de los mencionados artículos del Código, por ser el eje de la reglamentación de un Derecho Fundamental y el procedimiento para el ejercicio del mismo, en razón de haber sido tramitados por el medio incorrecto de una Ley Ordinaria y no en el marco del proceso establecido por el Texto Superior de las Leyes Estatutarias; en relación de lo anterior la corte dijo en su providencia lo siguiente “La Constitución Política de 1991 consagró en los artículos 152 y 153 un procedimiento legislativo cualificado en aquellas materias que el Constituyente consideró como de mayor trascendencia dentro del Estado Social de Derecho. En efecto, en dichas disposiciones no sólo se señaló el contenido material de los asuntos que deben ser reglamentados mediante

ley estatutaria, sino también se ordenó el establecimiento de un trámite de formación de las mismas más riguroso en cuanto a la aprobación por mayorías especiales y a la revisión constitucional previa a la sanción, oficiosa y definitiva.”¹³ Se puede evidenciar que la Corte de entrada recuerda al Legislador las obligaciones a las que se encuentra sometida en los tramites Legislativos que en su esencia y objeto deban tramitarse por los procedimientos especiales, que para el caso concreto como es un derecho fundamental, debió hacerse por la competencia exclusiva de las Leyes Estatutarias.

Dentro del argumento de la Corte se hacen algunas referencias del Control de Constitucionalidad sobre si la reglamentación afecto el núcleo esencial del Derecho petición, para ello dentro del texto de la sentencia recurrió a su amplia y rica jurisprudencia indicando entre muchas lo expuesto frente al Derecho de Petición en la Sentencia de Revisión de Tutela T-147 de 2.006 “*“La abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de características esenciales del derecho de petición, cuyo núcleo esencial reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, tiene como presupuesto esencial una de dos circunstancias: (i) que al accionante no se le permita presentar petición, o (ii) que exista presentación de una solicitud por parte del accionante. En este sentido, la vulneración del derecho de petición se presentará o bien por la negativa de un agente de recibir la respectiva petición o frustrar su presentación – circunstancia (i)-; o bien que habiendo presentado una petición respetuosa no ha obtenido respuesta, o que la solicitud presentada no fue atendida debidamente –circunstancia (ii).”* Bajo ese entendido, y en coherencia con todo lo expuesto a lo largo del presente apartado los mandatos e interpretación de la Corte sobre la

¹³ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-818 de 2.011, Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Relatoría de la Corte Constitucional, Bogotá, 2.011

esencia del Derecho de Petición, pues toda la amplia y expresa reglamentación del Art. 23 de la Constitución Política de 1.991 y decantando en el Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no limita al Derecho de Petición sino que efectivamente busca acercar la Administración a los Administrados.

En todo caso a pesar de tener un fin teleológico altruista, y bien encaminado, la Corte identifico plenamente el pecado, de la normatividad acusada, por cuanto los mandatos del texto superior son incuestionable, por mas precisos y correctos que sean las disposiciones normativas enfrentadas a este ordenamiento Superior, y en todo caso máxime cuando la norma constitucional ha dispuesto un procedimiento legislativo especial para el tratamiento de estos asuntos. Luego entonces el argumento de la Corte Constitucional en la sentencia C-818 de 2.011 fue la presencia de un vicio de forma por ignorar el procedimiento establecido en la Ratio Decidendi sobre el tema en particular expuso *“De todo lo anterior resulta que esta situación encuadra en varios de los criterios que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación hacen necesaria la regulación de un determinado tema mediante ley estatutaria. Efectivamente (i) cuando menos, se trata de normas que se refieren a contenidos muy cercanos a los elementos estructurales esenciales del derecho de petición y (ii) los artículos 13 a 33 contienen un desarrollo integral y sistemático del derecho fundamental de petición, y por tanto, todas las materias tratadas, sea cual fuere su contenido específico, han debido ser objeto de una ley estatutaria. Sin embargo, dicho trámite legislativo fue realizado a través del procedimiento ordinario, tal y como consta en la certificación expedida por el Secretario General del Congreso, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo, de fecha 5 de abril de 2011. Allí se señala que la Ley 1437 de 2010, se ciñó al trámite que se exige para las leyes ordinarias y fue tramitado en dos legislaturas, razón por la cual los artículos 13 a 33*

*deberán ser declarados inexequibles. En relación con el ámbito de las disposiciones afectadas por el vicio, y tal y como se ha procedido en otras oportunidades, el defecto trae consigo la inconstitucionalidad de todos los artículos relacionados con la materia que regula el derecho fundamental, en la medida en que al hacer un desarrollo integral del mismo, todos ellos resultan afectados, en cuanto nacieron a la vida jurídica mediante el trámite de una ley ordinaria y no de una ley estatutaria, como era imperativo que ocurriera en cumplimiento de los preceptos superiores.”*¹⁴ Solo resta decir frente al Derecho de petición que la mencionada sentencia en sus consideraciones también dispuso la necesidad de no generar un vacío legal como consecuencia de la declaratoria de inexequibilidad, del articulado que reglamenta del Derecho de Petición en el marco del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y con base a ello procedió a generar la declaratoria de la inexequibilidad con efectos diferidos hasta diciembre de 2.014 bajo los argumentos “Esta situación genera **graves riesgos** frente al goce efectivo del derecho fundamental de petición. En efecto, no existirá certeza por parte de los funcionarios públicos del trámite que debe imprimirse a las solicitudes presentadas por los ciudadanos. Además, ello podría afectar la garantía de otros derechos fundamentales, por cuanto no puede olvidarse que el derecho de petición es una garantía instrumental que permite a los asociados reclamar o exigir la vigencia de otras prerrogativas constitucionales (...) la declaratoria de inexequibilidad diferida garantiza que el Congreso discuta y aprueba una ley estatutaria del derecho de petición, en la que se actualicen los elementos estructurales de esta garantía constitucional, con base en las exigencias de la nueva Carta Política y de la jurisprudencia constitucional, respondiendo al espíritu del nuevo Código Contencioso. No debe olvidarse que la ley 1437 de 2011, aprobada por la

¹⁴ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-818 de 2.011, Obra citada.

Congreso Nacional a iniciativa del Consejo de Estado, es el resultado de un trabajo juicioso y sistemático encaminado a actualizar y responder a las nuevas necesidades de la actuación y de la jurisdicción administrativa.”¹⁵ Es importante advertir en el presente escrito que a la fecha en el Congreso no cursa trámite ningún proyecto de Ley Estatutaria, y no pareciere asomarse iniciativa de dicha índole.

- B. Las Medidas Cautelares y la Suspensión Provisional. Sin lugar a dudas una de las figuras e Instituciones que mas revolución presento en el marco de esta nueva normatividad, fue la creación de la figura de las Medidas Cautelares en el marco de los procesos contencioso administrativos, dotando al juez administrativo de las herramientas propias de un juez constitucional, a generar un abanico más amplio de opciones para la defensa preventiva de derechos que se puedan ver afectados o lesionados por el ejercicio de una actuación de la Administración.

Sin lugar a dudas el espíritu de la norma puede evidenciarse en el tenor literal de las palabras de los artículos 229 y 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo “**Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares.** En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

¹⁵ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-818 de 2.011, Obra citada.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro

del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.”

En efecto el Legislador, con las anteriores regulaciones contribuyo a poner en consonancia el proceso Contencioso Administrativo, con los mandatos de proteger y evitar al máximo la lesión de los derechos de los administrados, pero para poder comprender el avance en materia de las medidas cautelares, dado por la Ley 1437 de 2.011; es necesario revisar entonces lo dispuesto por el Decreto Ley 1 de 1.984 en donde solo se contempló la figura de la Suspensión Provisional en el Art. 152 “El Consejo de Estado y los tribunales administrativos podrán suspender los actos administrativos mediante los siguientes requisitos: 1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida. 2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud. 3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor.” Una posición propia y consecuente con la esencia legalista y del Estado de Derecho propio del régimen de la Constitución Política de 1.886, en donde la procedencia de la suspensión, se supedita a una expresa vulneración del acto acusado frente a la presunta norma violada, por cuanto el examen es meramente “objetivo” y de cotejo; situación que nada tiene que ver con la esencia de un Estado Social de Derecho y el nuevo paradigma del ser humano como eje central del ordenamiento jurídico que fue finalmente la intención del Constituyente Primario en el año de 1.991.

Por ello es que “La Ley 1437 de 2011, dándole prevalencia al derecho sustancial sobre el formalismo, señala que la suspensión provisional procede en todos los procesos declarativos en cualquier estado del juicio (hasta en segunda instancia), y no solamente con la admisión de la demanda como ocurre hoy día, por lo que puede ser solicitada en y con la demanda o en escrito iterado en cualquier tiempo hasta antes de decidirse en 2a instancia el correspondiente medio de control. La causal planteada debe ser la de violación de normas superiores citadas como conculcadas por el demandante confrontándose con el acto demandado y con las pruebas allegadas con la solicitud, sin que se requiera que la violación sea “*ostensible*” como acontece con el Código del 84.”¹⁶ Entonces las medidas cautelares en el marco de la Ley 1437 de 2011 se revelan como una herramienta más activa, más garantista en donde el juez ya no solo está sometido a verificar una abierta ilegalidad, sino que puede valorar de fondo la petición de la medida cautelar a disponer.

En todo caso esta nueva esencia responde precisamente a ese proceso de la Constitucionalización del Derecho en General que para efectos del presente trabajo opera en el rango del Derecho Administrativo, en virtud que la procedencia de esas medidas, su esencia en sí, están marcadas de un claro tinte de la esencia garantista del Derecho Constitucional en sí, a razón que el juez Administrativo, hace parte efectivamente de la jurisdicción constitucional y ante él se podrán tramitar acciones de tutela y acciones populares (claro están las que la parte demandada sea un organismo del Estado o Administración) “Igual acontece cuando dichas órdenes precautelares se decreten en el curso del medio de control constitucional que tiene por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses

¹⁶ Colpas Roberto Mario. Medidas Cautelares En El Código De Procedimiento Administrativo Y De Lo Contencioso Administrativo Colombiano, Desde Una Perspectiva Constitucional, Revista AVOCATUS No. 18 Universidad Libre (Seccional Barranquilla), Barranquilla, 2012 p. 37

colectivos (acciones populares⁵) por lo que resultó totalmente desafortunado pretender compilar en un mismo capítulo la mayoría de las cautelas que los jueces y magistrados de la jurisdicción de lo contencioso administrativo pueden ordenar, ora en procesos propios de su especialidad, ora en juicios de tipo constitucional, habida cuenta que en estos últimos no aplican las reglas de interpretación restrictiva y necesidad de solicitud formal de parte que rigen para aquellos trámites.”¹⁷

En conclusión frente a las medias cautelares, se puede mencionar a priori (con total justificación, de que el C.P.A.C.A,¹⁸ solo lleva 4 meses de entrada en vigencia oficial) que la nueva configuración legislativa en materia de medidas cautelares frente a lo dispuesto por el Decreto Ley 1 de 1.984, es un paso al Estado Social de Derecho en materia de control a las actuaciones de la Administración, por cuanto ha dotado al juez de lo necesario para proteger provisionalmente los derechos e intereses de los administrados, entre tanto sea expedida una decisión de fondo por parte de él; evitando así lesiones que a futuro generen una consecuencia más drástica para el administrado y el mismo Estado.

C. La distribución de competencias al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En el tema de competencias dentro de los diferentes miembros de la jurisdicción contenciosa administrativa, ciertamente presenta una reforma de especial interés, por cuanto con la tan esperada y a la vez demorada aparición de los Jueces Administrativos, la tradicional competencia establecida por el Código Contencioso Administrativo estaba construida en la existencia solamente de los Tribunales Administrativos y del Consejo de Estado.

¹⁷ Colpas Roberto Mario. Obra citada, p. 41.

¹⁸ Siglas para Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, de igual manera es necesario recordar que la misma norma dispuso que su vigencia sería a partir del 2 de julio de 2.012 y no desde su sanción presidencial como el común denominador de las Leyes.

Como se menciona anteriormente, los jueces administrativos fueron creados en el año de 1.996 y su aparición material en el plano de la estructura u organigrama de la rama judicial se efectuó diez años después; la finalidad de estos jueces esta plenamente justificada en virtud de la necesidad de descongestionar una de las jurisdicciones más congestionadas del país y permitir un mejor y mayor acceso a la Administración de Justicia.

La regulación de las competencias entre los tres órganos de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se encuentra en la Parte Segunda de la Ley 1437 de 2.011 en su Título IV Distribución de Competencias recopilando los artículos 149 al 158, en donde el legislador realizo una acuciosa tarea en redistribuir los negocios jurídicos de competencia de la Jurisdicción contenciosa administrativa, en tres organismo, cuando durante los casi cien años de la jurisdicción de este ramo; siempre se manejo con cuerpos colegiados y dos órganos, determinado en la nueva norma, Consejo de Estado, Tribunal Administrativo (estos dos cuerpos colegiados) y juzgados administrativos asuntos con competencia en primera, segunda o única instancia; finalizando el capitulo con las reglas para determinar competencia en razón del factor territorial, y la cuantía; así como el tema relativo a la resolución de crisis fruto de los conflictos de competencia

“Artículo 158. Conflictos de Competencia. Los conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos y entre estos y los jueces administrativos de diferentes distritos judiciales, serán decididos de oficio o a petición de parte por el Consejo de Estado, conforme al siguiente procedimiento:

Cuando una Sala o sección de un tribunal o un juez administrativo declarare su incompetencia para conocer de un proceso por considerar que corresponde a otro Tribunal o a un juez administrativo de otro distrito

judicial, ordenará remitirlo a este, mediante auto contra el cual sólo procede el recurso de reposición. Si el tribunal o juez que recibe el expediente también se declara incompetente, remitirá el proceso al Consejo de Estado para que decida el conflicto.

Recibido el expediente y efectuado el reparto entre las secciones, según la especialidad, el Ponente dispondrá que se dé traslado a las partes por el término común de tres (3) días, para que presenten sus alegatos; vencido el traslado, el conflicto se resolverá en un plazo de diez (10) días, mediante auto que ordenará remitir el expediente al competente. Contra este auto no procede ningún recurso.

Si el conflicto se presenta entre jueces administrativos de un mismo distrito judicial, este será decidido por el Tribunal Administrativo respectivo, de conformidad con el procedimiento establecido en este artículo. La falta de competencia no afectará la validez de la actuación cumplida hasta la decisión del conflicto." Vale la pena aclarar que en la eventualidad que si el conflicto de competencia no es suscitado dentro de la misma jurisdicción contenciosos administrativo, sino contrario sensu este es predicable de la primera para con la jurisdicción ordinaria será entonces el Consejo Superior de la judicatura el órgano facultado para resolver de fondo y asignar finalmente la competencia sobre el asunto a una de las dos jurisdicciones enfrentadas.

- D. La Jurisprudencia del Consejo de Estado como fuente principal de interpretación de los servidores públicos y de los jueces con competencia en lo contencioso administrativo. Sobre este tema hay dos referentes puntuales, que evidencia una de las innovaciones en materia de Instituciones al interior de la Ley 1437 de 2.011 frente a su inmediata antecesora.

Debe recordarse que bajo el mandato del art. 230 del texto constitucional de 1.991, se definió el sistema de fuentes para el Derecho Colombiano, reafirmando el sistema continental europeo, germánico o francés, en donde la Ley o la Norma son la fuente exclusiva del operador jurídico (el conocido Imperio de la Ley), sin embargo se consagró la jurisprudencia como criterio auxiliar de interpretación.

Con el anterior panorama debidamente expuesto, la ley objeto de estudio del presente proyecto creó en un primer momento la figura contenida en el artículo 102 de la norma que se denomina **Extensión de la Jurisprudencia del Consejo de Estado**, en donde se obliga como referente de las actuaciones la jurisprudencia unificada del mencionado cuerpo colegiado.

No en vano los mismos Magistrados del Consejo de Estado han Propuesto que “Una de las novedades más importantes del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 18 de enero de 2011) –en adelante nuevo código- es el de la extensión de las sentencias unificación de la jurisprudencia. El propósito principal de este nuevo instituto es el de asegurar que la administración se tome en serio la jurisprudencia de sus jueces y su marco teórico lo constituye lo que se ha denominado el sistema de protección y garantía de los derechos de las personas en sede administrativa (Zambrano, 2011)”¹⁹

Esta situación en principio podría suponer que el Legislador mediante una norma tramitada por el procedimiento legislativo ordinario, ha excedido sus potestades por cuanto ha dado una modificación de golpe al texto constitucional, sin cumplir con los requisitos preestablecidos para la Reforma del Texto Superior.

¹⁹ Banco de la República & Consejo de Estado, Instituciones del Derecho Administrativo en el Código Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2.011, Editado por el Banco de la república, Bogotá, 2.011, p. 91.

Sin embargo vale la pena mencionar las bondades de esta disposición, pues como bien se menciona previamente, de nada sirve un desarrollo jurisprudencial tan fuerte y progresista si este no es acatado ni por los mismo sujetos naturales de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Adicional a ello la jurisprudencia, como obligatoria y por el desarrollo doctrinal solo debe aplicarse en la analogía de casos, buscando así una descongestión tanto de los despachos de los servidores públicos y de los Estrados de la Justicia Contencioso Administrativa, “para otros dicha figura tiene como finalidad “generar mayor aplicación al principio de participación para descongestionar los despachos judiciales frente a las demandas que se puedan presentar por los mismos hechos y derechos” (Munar y Ortiz, 2011: 64)³. O como dice Hernando Torres en la misma línea: se trata de uno de los nuevos paradigmas “que coadyuvan a la superación de barreras que impiden a los ciudadanos acceder de manera oportuna y eficiente a la administración pública, de una parte, y estimulan una mejor actuación por parte de las entidades respecto al reconocimiento de derechos y garantías, lo cual ha de verse reflejado en la demanda de justicia contencioso administrativa” (Torres, 2011: 491).”²⁰

La Corte Constitucional Colombiana, vio con buenos ojos esta figura por cuanto, genera una seguridad jurídica en materia de jurisprudencia, así como la definición de reglas claras para quienes deseen invocarles, en palabras del Máximo Tribunal Constitucional de la República, “*La decisión del Legislador, de limitar a las sentencias de unificación jurisprudencial el mecanismo de extensión de jurisprudencia, adoptada en el amplio ámbito de su potestad normativa, no viola los preceptos de la Constitución que señala el demandante. Por el contrario, al precisar la naturaleza, el sentido*

²⁰ Banco de la República & Consejo de Estado, Instituciones del Derecho Administrativo en el Código Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2.011, Editado por el Banco de la república, Bogotá, 2.011, p. 94.

y el alcance de dichas sentencias, al igual que los eventos de su aplicación, señalando en detalle el procedimiento que debe observarse para su trámite, está otorgando igualdad de trato a todos los que concurran a su aplicación, (Art. 13 CP.), y respetando los principios del debido proceso y de la confianza legítima (Arts. 29 y 83 CP). Además, con su consagración no se está desconociendo lo prescrito en el artículo 93 Superior, sobre las reglas y estándares fijados por las Cortes Internacionales, cuyo mandato como criterio hermenéutico relevante se impone a las autoridades, así el Legislador no lo mencione expresamente.”²¹

Ahora una vez mencionado el primer punto del nuevo paradigma, vale la pena revisar la figura del Recurso Extraordinario de Unificación Jurisprudencial, porque con base a el se presenta en coherencia el mandato anteriormente expuesto, y también como un medio que doto de mayor fuerza, lo históricamente establecido por el Consejo de Estado con base a su jurisprudencia “El Acuerdo 2 de 1971, que contenía el reglamento del Consejo de Estado señalaba, en el artículo 1349, que la jurisprudencia, en materia contencioso-administrativa, consiste en “*dos decisiones uniformes sobre un mismo punto de derecho*”. La unificación, como se observa, parecería satisfacerse por medio de la uniformidad de las decisiones y la materia objeto de debate.”²²

De igual forma la norma del mencionado Recurso Extraordinario, disponen como finalidad (espíritu de la norma) del art. 256 de la Ley 1437 de 2.011 “El recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia tiene como fin asegurar la unidad de la interpretación del derecho, su aplicación uniforme

²¹ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-588 de 2.012, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo. Relatoría de la Corte Constitucional, Bogotá, 2.012.

²² Sarmiento Erazo Juan Pablo, EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, ¿HACIA LA INSTAURACIÓN DE UN JUEZ DE CASACIÓN EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO?, Revista Vniversitas, No. 132, Bogotá. 2.011 p. 268

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.” Sea pues fruto de un análisis exegético de la norma, que la misma dispone generar un *Seguridad Jurídica*, tanto para Administrado, Administración y los Operadores Jurídicos, por cuanto se deberá respetar lo que en materia ya definida por el Consejo de Estado, sea nuevamente objeto de un contienda judicial, o una solicitud objeto de un procedimiento administrativo.

Finalmente, los mecanismo anteriormente mencionados, son un resultado de actualizar la normatividad administrativa y su procedimiento, de poner a tono el Derecho Administrativo, con los paradigmas normativos del Siglo XXI con el ser humano a la cabeza y centro del ordenamiento Jurídico y las innovaciones de la Constitución Política de 1.991; motivos por los cuales estas Instituciones no hacen presencia dentro del compendio normativo del Decreto Ley 1 de 1.984 anterior Código Contencioso Administrativo, por cuanto esta disposición normativa fue concebida dentro de otro ordenamiento Constitucional muy divergente del de 1.991.

- E. El Silencio Administrativo. Esta institución del Derecho Administrativo, ha estado presente desde el mandato del Código Contencioso Administrativo, como consecuencia a la no respuesta de una petición tanto de interés general o particular, dando posibilidad a seguir con los tramites administrativos (vía administrativa) y contenciosos de ser necesarios, por cuanto se entiende que el silencio de igual forma ha generado una respuesta.

La regla general ante la situación anteriormente expuesta, es la operación del Silencio Administrativo Negativo, es decir que ante el silencio de la Administración se deberá entender que la petición o solicitud ante ella

elevada por un administrado ha sido Negada, y como tal también puede entenderse que con el silencio negativo se generó un Acto Administrativo Presunto, contra el que procederán los recursos de la vía administrativa e incluso la misma revocación directa por parte de la administración.

Debe en palabras propias de la Corte Constitucional Colombiana, entenderse que el Derecho de Petición, no atendido y que ha dado a lugar a un Silencio Negativo, no ha configurado o no debe asimilarse a una respuesta sino que el mismo es un ficción en beneficio del administrado pues le permite hacer uso de los medios de procedimentales y del proceso contencioso administrativo contra esa ficción “El silencio administrativo negativo no es equiparable a una respuesta, se trata de una ficción, para fines procesales y establecida en beneficio del administrado, pero que no cumple con los presupuestos de una respuesta que de satisfacción a la petición elevada a la Administración. La administración sólo pierde la posibilidad de contestar cuando el administrado hace uso de los recursos de la vía gubernativa contra el acto ficto o acude a la autoridad judicial y se profiere el auto admisorio que admite la demanda en contra de aquel. Así lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación al señalar que “... cuando el administrado se encuentra frente a la figura del silencio administrativo negativo, la vía gubernativa no se agota de manera automática, y puede elegir entre dos opciones: (i) acudir a la jurisdicción directamente o, (ii) esperar una respuesta efectiva de la Administración, sin que esta última opción le genere consecuencias adversas, como contabilizar el término de caducidad de la respectiva acción contenciosa a partir del momento previsto para la operancia del silencio administrativo.”²³

²³ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-875 de 2.011. Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Relatoría de la Corte Constitucional, Bogotá. 2.011.

Contrario sensum, existe la figura del Silencio Administrativo Positivo, en donde el silencio de la Administración será sinónimo, que todo lo contenido en la petición ha sido concedida y aceptada por la Administración. En un primer momento debe mencionarse que esta situación solo se configura en casos taxativos, dispuestos en la Ley resumiéndose a tres casos centrales: Contratación Estatal, Materia Tributaria y Servicios Públicos Domiciliarios; pero también debe ser entendida como un castigo para la Administración cuando dentro de los objetos y temas referenciados previamente, en razón a la omisión de la administración, de atender con diligencia estas peticiones. Sin embargo se predicen las mismas situaciones de la vía administrativa, y el control en sede contenciosa mediante la acción de lesividad, que pudieren operar frente a un Silencio Administrativo de corte o tipo Negativo.

La esencia anteriormente expuesta ha sido plasmada en la normatividad del Código Contencioso Administrativo y de Procedimiento Administrativo, recordando siempre que la procedencia del Silencio Administrativo frente al Positivo, que se predica únicamente de los organismos y entidades de la Administración, y nunca del Derecho de Petición ante particulares; pues frente a ellos (Positivo y Negativo) es claro que procederá la acción Tutela entre particulares, es necesario recordar esa pluralidad de facetas que sobre el Derecho de Petición recae y una de ellas es la de Derecho Fundamental (sobre el tema se recomienda revisar el inicio del presente apartado.)

Vale la pena mencionar, en coherencia con el presente proyecto, que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ha introducido dentro de su articulado dos nuevos “casos” o “hipótesis” sobre el Silencio Administrativo Positivo, el primero de ellos en las reglamentaciones del Derecho Petición que dentro del entendido del

artículo 14 de la norma en su numeral primero dispuso “1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.” Debe entenderse del simple análisis exegético de la norma anteriormente expuesta, que es una causal que hasta el momento ha pasado por desapercibida y que dentro de los considerandos y análisis expuestos previamente (solo referente a la Administración) configura un claro ejemplo de la figura de un Silencio Administrativo Positivo.

La Segunda hipótesis refiere a lo dispuesto en el art. 52 de la Ley 1437 de 2011 **Artículo 52. Caducidad de la facultad sancionatoria.** Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la facultad que tienen las autoridades para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de ocurrido el hecho, la conducta u omisión que pudiere ocasionarlas, término dentro del cual el acto administrativo que impone la sanción debe haber sido expedido y notificado. Dicho acto sancionatorio es diferente de los actos que resuelven los recursos, los cuales deberán ser decididos, so pena de pérdida de competencia, en un término de un (1) año contado a partir de su debida y oportuna interposición. **Si los recursos no se deciden en el término fijado en esta disposición, se entenderán fallados a favor del recurrente,** sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver. Cuando se trate de un hecho o conducta continuada, este término se contará desde el día siguiente a aquel en que cesó la infracción y/o la ejecución. La sanción decretada por acto administrativo prescribirá al cabo de cinco (5) años contados a partir de la fecha de la ejecutoria.” (negrillas y

subrayados fuera del texto original, en razón a ser la parte acusada e la norma en la demanda de inconstitucionalidad resuelta en la Sentencia C-875 de 2.011).

La anterior norma claramente configura un silencio Administrativo de corte positivo, en razón de ser un castigo para la Administración ante la inoperancia, y la falta de celeridad dentro de los procedimientos establecidos para resolver los recursos o decidir de fondo sobre un situación en concreto. Ante el presente caso de Silencio Positivo la Corte Constitucional mediante sentencia de Control de Constitucional C-875 de 2.011 reviso la norma frente los cargos formulados por ella en especial, el que versa sobre la imposibilidad que por el paso del tiempo se pierda la competencia en estos temas y se constituyan beneficios al infractor de una Norma del Ordenamiento Jurídico Colombiano, el accionante al respecto expreso “El precepto acusado contraría el artículo 92 de la Carta, por cuanto el simple transcurso del tiempo permite a una autoridad o a un particular que ha infringido la ley, obtener un favor por la ausencia de pronunciamiento del Estado. Se debe castigar al funcionario que no cumple con su deber sin afectar el interés público que está inmerso en la actividad sancionatoria del Estado. Agrega que éste es un mecanismo que busca restaurar los derechos de la administración, los cuales deben ser analizados bajo el principio constitucional de la legalidad, el cual no puede ser desconocido por la tardía y negligente función de un servidor.”²⁴

Ante lo anterior, la Corte fue enfática al indicar que “Es importante advertir y precisar, en razón de la materia objeto de acusación, que **los recursos** en los procedimientos administrativos deben observar las reglas para la satisfacción del derecho de petición. Así, la jurisprudencia constitucional ha

²⁴ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-875 de 2.011. Obra Citada, Bogotá. 2.011

indicado que los recursos contra los actos de la administración son expresiones de ese derecho fundamental, razón por la que el Estado está obligado a resolverlos en los términos establecidos en la ley y, en el evento en que ello no suceda, entender que frente a ellos opera la figura del silencio administrativo negativo, cuando el legislador no disponga otra cosa, para que el administrado pueda dirigirse ante la jurisdicción o ver satisfecha su pretensión.”²⁵ Reconociendo así la corte la regla general del Silencio Administrativo, pero en el proseguir de su análisis, confirma que el artículo demandado definitivamente es una excepción a esa regla, aludiendo que el legislador se ciñe los mandatos constituidos en el Estado Social de Derecho al proponer la norma objeto del análisis, máxime cuando se entregó un plazo más que *racional* para definir o decidir sobre el asunto “Por ende, no existe asomo de duda sobre la importancia y la constitucionalidad del precepto acusado, en cuanto prevé **un plazo razonable** para que la administración resuelva el recurso de apelación interpuesto contra una decisión de carácter sancionatorio. El término de un (1) año se considera más que suficiente para resolver una impugnación frente a una sanción administrativa.”²⁶

La Corte, define que el Legislador, en el proceso de actualización legislativa en materia de procedimiento administrativo, realizó una reconfiguración y propuso esta situación en coherencia con los mandatos del texto Constitucional de 1.991 “la Sala insiste en que la incorporación del silencio administrativo positivo, en los términos del precepto acusado, garantiza el derecho al debido proceso del ciudadano investigado y castiga la omisión del funcionario encargado de conocer la actuación. Se invierte así, una carga que aún hoy debe soportar el ciudadano, toda vez

²⁵ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-875 de 2.011. Obra Citada, Bogotá. 2.011

²⁶ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-875 de 2.011. Obra Citada, Bogotá. 2.011

que en el código vigente, le corresponde a éste acudir ante la jurisdicción para desvirtuar las razones fictas de la negación del recurso, mientras que la administración, pese a tener los elementos para emitir una decisión, guarda silencio contrariando los presupuestos mismos de la organización estatal que tiene entre sus fundamentos el respeto por los derechos y garantías de los asociados. En otros términos, las consecuencias por las omisiones de la administración deben ser soportadas por ésta y no por el ciudadano, razón que justifica la intervención del legislador para decidir en qué casos ha de entenderse el asunto resuelto a favor del ciudadano y cuando éste, pese a la negligencia estatal debe soportar cargas tales como acudir a la jurisdicción para que en dicha sede le resuelvan su derecho. Esta decisión del legislador debe consultar los intereses en discusión, para que la misma pueda calificarse de razonada y proporcional.”²⁷ Exponiendo así una clara defensa del debido proceso y una sanción para la Administración por la omisión en su actuar; con base a todas esas consideraciones, la Corte no encontró mérito para acceder a las pretensiones formuladas en los cargos y declaró exequible la norma, confirmado así una nueva situación de Silencio Administrativo Positivo.

Finalmente entonces frente al Silencio Administrativo, se debe indicar que la Ley 1437 de 2.011, mantuvo la figura en esencia, respetando la regla general del silencio de tipo negativo, pero generando dentro de esta Institución del Derecho Administrativo dos nuevas causales del silencio Administrativo Positivo, siendo la primera de ellas en lo que versa a la solicitud de copias por medio del Derecho de Petición, y frente a la potestad sancionadora y su prescripción una novias causales en conjunto con las tres clásicas de la mencionada tipología del Silencio Administrativo.

²⁷ Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-875 de 2.011. Obra Citada, Bogotá. 2.011

F. La Revocatoria directa de los actos administrativos. La Revocatoria Directa o Revocación directa de los Actos Administrativos como también se le conoce a esta figura, es uno de los ejemplos más claros del auto control que puede ejercer la Administración frente a sus propias actuaciones (en especial frente al Acto Administrativo).

Esta figura o Institución debidamente justificada, en razón a que es el medio por excelencia en donde la Administración puede revocar del ordenamiento Jurídico, las decisiones que nos son favorables o que a todo lugar contrarían los mandatos Legales y Constitucionales, en palabras del Doctor Enrique Gil Botero esa figura debe entenderse desde “Las dos posturas parten de extremos que parecen irreconciliables y de un evidente desconocimiento de la realidad administrativa. Partir de la revocabilidad de los actos administrativos, es prescindir de una necesidad de estabilidad en los ordenamientos jurídicos de aquellas decisiones favorables. Cuando se reconoce un derecho o se faculta su ejercicio, se otorga una posición activa al ciudadano que debe gozar de alguna protección. De igual modo, si se asumiera que todas las decisiones de la administración son irrevocables tendría también una consecuencia nefasta, la imposibilidad de retirar del ordenamiento jurídico aquellas disposiciones administrativas que imponen una sanción o un gravamen.”²⁸ La anterior dualidad en la esencia de la figura también estuvo plasmada en el Código Contencioso Administrativo en su momento.

Queda claro entonces la finalidad de la figura, que es desaparecer de la vida jurídica el acto administrativo, suele llegar a confundirse con la anulación, la diferencia esta dada en que la anulación es resultado de una decisión

²⁸ Consejo de Estado, Memorias Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, Bogotá, 2.011. p. 225. Versión Online disponible en el Link <http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>

judicial “Igualmente, la revocatoria directa debe diferenciarse de la anulación del acto, pues si bien las dos figuras tienen consecuencias idénticas, en la medida en que en ambos casos aquél desaparece de la vida jurídica, la primera la produce la propia administración y la segunda se produce en sede judicial.”²⁹

Es imperante mencionar, que la Revocación Directa de los Actos Administrativos, en ambas normatividades procede tanto contra actos Administrativos de carácter general y de carácter particular (sobre estos últimos se debe referenciar que se requiere la autorización del particular sobre quien se haya definido una situación jurídica en concreto, para poder revocar el acto).

La Institución o figura, en su esencia parece no haber recibido modificaciones por parte de la nueva legislación, pues en un primer plano y revisión del mismo, no diverge mucho de lo contenido en la norma del Decreto Ley 1 de 1.984. Sin embargo de un análisis juicioso se identifican diferencias importantes de analizar, en primer lugar frente a quien es el competente para la revocatoria del Acto Administrativo, ambas normas coinciden que el primer funcionario para hacer la revocatoria, es el mismo que expidió el Acto Administrativo, y garantizo la posibilidad que el Superior realizara la revocación de llegar a advertir la causal para tales menesteres. Es en la figura del superior en donde esta la primera diferencia, en la norma de 1.984 es el superior “jerárquico” pero bajo el paradigma de la Ley 1437 de 2.011, agrego un superior “Funcional.”

Así pues con lo contenido en “La nueva disposición, que faculta también al superior funcional para revocar los actos del inferior, a no dudarlo puede

²⁹ Banco de la República & Consejo de Estado, Instituciones del Derecho Administrativo en el Código Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2.011, Editado por el Banco de la república, Bogotá, 2.011, p. 72.

contribuir a solucionar más que todo problemas de políticas administrativas, pero también puede contribuir en ocasiones a evitar pleitos judiciales, pues en no pocas oportunidades los superiores funcionales establecen pautas determinadas para el funcionamiento de la administración que, a la postre, se ven truncadas o, cuando menos, obstaculizadas con decisiones contrarias a ellas, adoptadas por quienes en las entidades ejecutoras de esas políticas tienen la responsabilidad de poner en marcha los derroteros trazados por los encargados de fijarlas, situación ante la cual solamente se contaba con las opciones de: (i) remover al inferior para designar en su lugar a otra persona que se aviniera a cumplir los dictados del superior funcional o (ii) demandar los actos contrarios a las decisiones de este último, para ajustar la normatividad a tales dictados.”³⁰ lo anterior, permite solucionar la improcedencia de la revocatoria dictar por no ser superior jerárquico, del funcionario autor del Acto Administrativo, pero si serlo desde el ámbito funcional, “sus inmediatos superiores”, motivo por el cual, por ejemplo, los ministros no podían revocar los actos de los directores, presidentes o gerentes de las entidades descentralizadas respecto de quienes aquéllos eran y siguen siendo superiores funcionales, mas no superiores jerárquicos.”³¹

Otro de los aspectos, que se deben revisar en el presente análisis, es el retroceso que se plantea en razón a la procedencia de la revocación “Se ha considerado, con ánimo crítico y constructivo que, la norma comentada no constituye un avance sino un verdadero retroceso. Es cierto que dentro de un Estado Social de Derecho deben protegerse los derechos adquiridos, de ahí que el ordenamiento jurídico propenda por dar la característica de estabilidad a aquellos actos administrativos que los reconocen, sin

³⁰Banco de la República & Consejo de Estado, Instituciones del Derecho Administrativo en el Código Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2.011, Editado por el Banco de la república, Bogotá, 2.011, p. 74.

³¹ Ibídem. 74.

embargo, esta regla no es absoluta y debe admitir excepciones cuando las ventajas conseguidas se derivan del desconocimiento de la Constitución y la Ley.”³² Situación que debe analizarse desde la posición de una inseguridad jurídica del afectado y que se encontraba cimentada en la óptica del Código de 1.984.

En el tema de la procedencia de la acción en lo que refiere los términos, debe entenderse la literalidad de la norma, en exponer que se podrán invocar incluso cuando el interesado haya interpuesto los recursos de la vía administrativa, y en control de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativa hasta antes de la notificación del Auto Admisorio de la Demanda, “Con todo, al menos tres (3) diferencias se observan en relación con este tema, la primera de las cuales consiste en que no basta con que se dicte el auto admisorio de la demanda para que la administración pierda competencia para revocar el acto demandado, sino que al efecto es necesario que se produzca su notificación, lo cual es apenas obvio, pues, antes de que ésta se surta, la administración no sabe o, al menos, no tiene por qué saber siquiera de la existencia de la demanda y menos de la de tal auto y que, por ende, carece de competencia para proferir el acto revocatorio.”³³

Otro aspecto que resulta necesario revisar sobre la revocatoria directa de los Actos Administrativos, es presentarlo como una oferta, dentro del proceso Contencioso Administrativo, en donde la Administración podrá hacer uso de la revocatoria, ya no como una potestad propia de ella, sino como un mecanismo alternativo de resolución de conflictos; facultad

³² Consejo de Estado, Memorias Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, Bogotá, 2.011. p. 227, Versión Online disponible en el Link <http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>

³³ Banco de la República & Consejo de Estado, Instituciones del Derecho Administrativo en el Código Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2.011, Editado por el Banco de la república, Bogotá, 2.011, p. 80.

conferida por el art. 95 de la Ley 1437 de 2.011, el cual permite “que, en caso de existir demanda contra el acto administrativo, en cualquier estado del proceso y “hasta antes de que se profiera sentencia de segunda instancia”, la administración formule, “de oficio o a petición del interesado o del Ministerio Público, ... oferta de revocatoria de los actos administrativos impugnados ...”³⁴ la oferta en todo caso deberá ser lo más completa posible, indicando la parte del Acto (al menos demandada) objeto de la oferta revocatoria, y la manera de restablecer los derechos afectas (si hay lugar a ello); el juez revisara la oferta y de encontrarle ajustada al ordenamiento normativo, se la comunicará al demandante que de aceptar dará como consecuencia la terminación del proceso.

Vale la pena mencionar que esta innovación, en lo que refiere a su efectividad, deberá ser evaluada a futuro, por cuanto antes no era un opción posible y adicional a ello “no debe olvidarse que, desafortunadamente, muchas veces los servidores públicos se abstienen de hacer uso de los mecanismos alternativos de solución de conflictos (tal el caso de la transacción y de la conciliación, por ejemplo, que bien podrían tener una mayor utilización) y éste sería, de alguna manera, uno de tales mecanismos, habida cuenta que, de acogerse la oferta, el proceso llegaría a su fin.”³⁵

Se puede concluir, del presente apartado, que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; ha realizado renovaciones al algunas Instituciones y la inclusión de otras en el marco del Derecho Administrativo. Que bien se puede afirmar que son resultado del los nuevos paradigmas normativos de la Constitución Política de 1.991, adecuando o poniendo en coherencia esta área del derecho y su normatividad con el Estado Social de Derecho.

³⁴ Ibídem, p. 86.

³⁵ Ibídem, p. 86.

5. Retos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Todo lo que hasta hora se ha presentado en el presente trabajo, ha sido con base al contenido de la regulación del deber ser que propone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, para el ejercicio de la función administrativa, la producción y preparación de la voluntad de la administración; así como los controles que sobre las actuaciones de la misma Administración se han de ejercer.

Como se presentó en los primeros apartados del presente trabajo, esta nueva normatividad, es sin dudas una de las apuestas más grandes del Gobierno, por generar una regulación que se adecue a los mandatos del Texto Constitucional de 1.991 y los paradigmas normativos del Siglo XXI y el Estado Social de Derecho, que permita acercar la Administración para con sus administrados.

Pues con la Reforma, se materializó la idea de “Repensar la Jurisdicción Contencioso Administrativa” ha sido un proceso que ocupó durante los años 2007 a 2010 al Consejo de Estado, a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al Congreso de la República y al Poder ejecutivo.”³⁶ Y ese replanteo se dio en el faro de la Constitución Política de 1.991.

Pero frente a estos panoramas alentadores, y resultados de una colaboración entre los diferentes órganos e instituciones del Estado; es necesario revisar los *RETOS* que se vislumbran en el camino de la implantación y aplicación de tan alentadoras disposiciones.

³⁶ Consejo de Estado, Memorias Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, Bogotá, p. 509, 2.011. Versión Online disponible en el Link <http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>

Uno de los retos mas grandes, es lograr la implementación del Código por parte de la Administración Pública, pues este Código ha sido diseñado por y para ella, pero lastimosamente y en palabras de los mimos Consejeros de Estado, los servidores públicos no han interiorizado el Estado Social de Derecho de 1.991 y situaciones que en el mandato Constitucional pueden perfectamente dirimir ellos pero, son precisamente los servidores públicos quienes “no ha asumido e interiorizado el estado social de derecho ha sido la administración pública, ya que de alguna manera convirtió a los jueces en funcionarios obligados a resolver los problemas que debían solucionarse en sede administrativa. Y eso ya se ha dicho y muchas veces. Porque uno entiende que a veces la administración niegue un derecho, pero cuando la indecisión o la negativa sistemática de derechos es masiva como ocurre en asuntos tan sensibles como las pensiones de jubilación, en aspectos tan sensibles como la salud, en aspectos tan sensibles como los servicios públicos y las quejas por su mala prestación, por las tarifas, etc., los jueces terminan tomando las decisiones que debía tomar la administración pública.”³⁷

La Administración, debe entender que ella esta al Servicio de los Ciudadanos, y no en sentido contrario, “La administración tiene que desarrollar una actitud de servicio y respeto frente a los usuarios de los servicios públicos. Para ello tiene herramientas muy importantes como son los principios constitucionales de la función administrativa, igualmente el mandato que toda solicitud a la administración, que toda actuación de la administración se considera realizada como derecho de petición, nos dice el código.”³⁸

³⁷ Consejo de Estado, Memorias Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, Bogotá, p. 511 2.011. Versión Online disponible en el Link <http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>

³⁸ *Ibidem*, p. 511.

El centro del asunto, esta en lograr hacer un cambio de mentalidad, que no solo es predicable de la Administración Pública, es un cambio que debe llegar a todos los agentes³⁹ que participan en el proceso del Derecho Administrativo, hacer entender que se Constitucionalizo el Derecho Administrativo; hacer entender que el Derecho Administrativo ha dejado de ser el principal referente del “Positivismo” jurídico, y debe ahora ser complementado y nutrido por el desarrollo de las Altas Cortes, que proponen algo más humano, más garantista.

Con lo anterior uno de lo retos mas grandes que se presentan para la nueva normatividad, es lograr la aceptación y aplicación, de la fuerza vinculante de la Jurisprudencia en las decisiones de la Administración, y pensando en la conciencia de lo anteriormente expuesto, es que el legislador creo las figuras pertinentes para la aplicación de la Jurisprudencia, para verdaderamente dotarle de fuerza vinculante.

Otro reto que se le ha presentado con ocasión de la entrada en vigencia de la nueva normatividad es logara dar celeridad y agilidad en los negocios jurídicos que se atienten en los despachos de la Jurisdicción de Contencioso Administrativo, que no gratis se ha ganado la fama de ser una de las mas lentas y congestionadas de la Rama judicial, esta propuesta esta dada en la implantación de los medios electrónicos , así como el uso de las Tics y el paso de un sistema de oficios, folios y papeles, hacia la oralidad para ello la misma normatividad ha propuesto un plan transición “El plan especial de descongestión que facilitará la transición a la oralidad en lo Contencioso, se concibió en el Código en dos fases, en las cuales se determinaron una serie de actividades a desarrollar, a saber:

³⁹ Por Agentes, se debe incluir tanto a los Servidores Públicos, a los Abogados, a los Jueces de lo Contencioso Administrativo, y las mismas Facultades de Derecho.

“1. Fase de diagnóstico.(...) En ella se realizarán las siguientes tareas: a) **Inventario real de los procesos acumulados** en cada despacho. b) **Clasificación técnica de los procesos** que cursan en cada despacho, aplicando metodologías de clasificación por especialidad, afinidad temática, cuantías, estado del trámite procesal, entre otras. c) **Inventario clasificado de los procesos que cursan en cada circuito, distrito y acumulado nacional.** d) **Costeo y elaboración del presupuesto** especial para el plan especial de descongestión. e) **Análisis del mapa real de congestión** y definición de las estrategias y medidas a tomar con base en los recursos humanos, financieros y de infraestructura física y tecnológica disponibles. f) **Determinación de los despachos especiales** que tendrán a su cargo el Plan de Descongestión.”

2. Fase de ejecución. En ella se realizarán al menos las siguientes labores: a. **Capacitación de los funcionarios** y empleados participantes.

b. **Entrega de los procesos clasificados** a evacuar por cada despacho y señala c. **Publicación y divulgación del plan** a la comunidad y a todos los estamentos interesados. d. **Coordinación, seguimiento y control de la ejecución del plan.**”⁴⁰ Sin embargo no se debe dejar de lado, las experiencias de otras legislaciones como el caso del Derecho Penal, que ha demostrado de manera fáctica y con hechos reales que no se ha logrado una descongestión y que falta un verdadero impulso por parte del musculo financiero del Estado para lograr este trascendental reto, pues el recuperar la confianza de la ciudadanía en el sistema de Administración de Justicia, debe ser siempre uno de los faros y pilares que guíen las agendas de políticas públicas del Gobierno y del Estado.

Se puede concluir que la los retos que deberá afrontarse en la aplicación del nuevo Código, se han de resumir en a. Generar el cambio de Consciencia que necesita el nuevo código en todos los agentes del Derecho Administrativo, b.

⁴⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, Bogotá, 2.011. pp. 533-534. Versión Online disponible en el Link <http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf>

Reconocer la Constitucionalización del Derecho Administrativo y por ende el poder vinculante de las sentencias y jurisprudencia de las Altas Cortes, c. Generar el tránsito hacia la oralidad judicial de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, haciendo los trabajos necesarios para la implantación de la nueva modalidad y de las tecnologías de la información o medios electrónicos en el proceso contencioso, d. Siendo con lo anterior un reto que va de la mano con la necesidad de generar un descongestión en los despachos judicial.

Solo será el tiempo y los indicadores que estime el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, así como los estudios y análisis desde el mundo académico quienes juzguen si efectivamente todos los retos que se plantea ante la nueva entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, han sido superados o los postulados han quedado meramente como un juicio de valor sobre el Deber Ser de las cosas y no logro materializarse en la realidades del mundo del Ser.

6. Ventajas de la Nueva Normatividad.

El nuevo código se presenta como una herramienta altamente innovadora para todos los operadores jurídicos del Derecho Administrativo Colombiano, que a pesar de las falencias evidenciadas en el desarrollo del presente trabajo, como por ejemplo el tema del Derecho de Petición; reúne una serie de ventajas frente a su inmediato antecesor el Código de 1.984.

La primera de ellas, esta en el punto que el código ha sido la imperdible oportunidad como se menciona al inicio y largo del presente trabajo de realizar una actualización, una puesta al día de la normatividad del Derecho Administrativo, en consonancia con los mandatos del Constituyente de 1.991 y los desarrollos de la doctrina Jurisprudencial de las Altas Cortes Colombianas, frente a una norma jurídica expedida algo menos de 27 años atrás.

Es entonces una ventaja claramente por cuanto, expresa un fenómeno propio del siglo XX y XXI que es la Constitucionalización del Derecho; expresando ante todo la voluntad soberana del Poder Popular de la ciudadanía Colombiana.

De igual forma el nuevo código expone, un código mas fácil de comprender en su estructura frente a su antecesor, por parte del ciudadano de a pie y no solo de los instruidos en la disciplina jurídica, así las cosas el código puede a ventajearse en el sentido, que su diseño permite acercar a la Administración con los administrados.

En el mismo entendido la Ley 1437 de 2.011 ha dotado al servidor público de los medios necesarios para cumplir con el principal fin de la Función Administrativa, siendo esta la satisfacción del Interés General y de las

Necesidades Sociales, por medio de la prestación de un servicio público de calidad, eficiente y continuo.

Frente al tema de la jurisprudencia y su nueva alma con poder vinculante y exigible es necesario decir que, sin duda será una de las mas fuertes ventajas del código, por cuanto obligara a los servidores públicos, ha aplicar lo dispuesto tanto por el Consejo de Estado y por la Corte Constitucional, en los asuntos de su competencia, garantizando así una igualdad entre los sujetos beneficiados por el ejercicio de la actividad jurisdiccional del Estado Colombiano.

Pero se puede concluir que en general la Ley 1437 de 2.011, tiene un insuperable ventaja de su antecesor que se puede resumir en dos puntos, el primero de ellos radica en el hecho que ha sido fruto de un trabajo en conjunto del poder público del Estado Colombiano, fruto de un debate participativo y; segundo el Código ha sido expuesto en razón de la norma Constitucional vigente y en consonancia con las finalidades, estructuras y funciones del Estado Colombiano, fruto del poder Constituyente Primario del año de 1.991.

CONLCLUSION

Con el desarrollo del presente trabajo, se ha estudiado en la medida que las mismas normas lo permiten un estudio comprado entre el Código Contenciosos Administrativo de 1.984 y su sucesor el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo del año 2.011, con el cual se podio evidenciar dentro de un marco general con base al trabajo que la reforma se centro en una actualización y reacomodación de las normas aplicables al Derecho Administrativo Colombiano, al texto Constitucional del año de 1.991, por cuanto la norma anteriormente vigente fue desarrollada en la vigencia de una Constitución completamente diferente y a la fecha derogada (es decir la de 1.886).

Este Código se presenta como una fuente renovada, en el referente de un Estado Social de Derecho, proponiendo una Administración más cercana al usuario, más consiente de los Derechos decantados en del texto Superior, encaminada por un gran principio y faro rector; siendo este la satisfacción del Interés General de la sociedad.

También se evidencio un importante avance en materia del presente jurisprudencial, que en todo caso para Colombia es una de sus mayores riquezas en materia jurídica, con base a su progresismo, y al carácter dinámico que otorga al Derecho Colombiano en General, siendo este avance materializado por las figuras e Instituciones decantadas en el Código de 2.011, que le hacen exigible y de obligatorio cumplimiento para los operadores y agentes jurídicos de esta área del Derecho, algo que bajo el paradigma del régimen constitucional del 86, era imposible de concebir en razón al apego legalista propio de un Estado de Derecho.

De igual forma como todo producto social (porque es necesario recordar que este fue un trabajo de diferentes agentes del Estado y de la Academia Jurídica), esta

sujeto a tener errores, y de ser reajustado, esto se evidencio con el análisis efectuado por la Corte Constitucional en lo referente al Derecho de Petición, que llevo a la declaratoria de inexecutable de los articulados destinados a reglamentaria dicha materia, por haber incurrido en un vicio de forma en el procedimiento legislativo aplicable a la materia como bien lo expreso en su sentencia C-818 de 2.011.

La nueva normatividad se ha de enfrentar a una serie de retos importantes justificados, en que no solo es un cambio normativo lo que aquí se presenta, es un cambio de mentalidad de todos los agentes del Derecho Administrativo, es entender que la Administración y la Justicia de lo Contencioso Administrativo ha migrado a un nuevo paralelo siendo este configurado en el Estado Social de Derecho, buscando así resolver muchos de los aspectos negativos que deja en vigencia el anterior Código Contencioso Administrativo.

Todo esta por verse en lo que refiere a la efectividad de la nueva normatividad, solo el tiempo, y los estudios que posterior sobre este tema se hagan definirán si este trabajo en conjunto y fruto del debate pluralista, así como participativo ha cumplido con sus fines. Lo que si esta claro es que la esencia, la estructura, los medios y herramientas están sobre la mesa para cumplir con ese imperante pilar de Satisfacer el Interés General y Público.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco de la República & Consejo de Estado, Instituciones del Derecho Administrativo en el Código Una mirada a la luz de la Ley 1437 de 2.011, Editado por el Banco de la república, Bogotá, 2.011
- Colpas Roberto Mario. Medidas Cautelares En El Código De Procedimiento Administrativo Y De Lo Contencioso Administrativo Colombiano, Desde Una Perspectiva Constitucional, Revista AVOCATUS No. 18 Universidad Libre (Seccional Barranquilla), Barranquilla, 2.012
- Consejo de Estado, Memorias Seminario Internacional de presentación del nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2.011, Bogotá, 2.011. Versión Online disponible en <http://www.consejodeestado.gov.co/publicaciones/LIBRO%20MEMORIAS%20Nuevo%20CCA.pdf> el Link
- Consejo de Estado, Sentencia del 14 de Abril de 2.010, Radicado 01472-01 (AP)
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección tercera, Consejero Ponente Dr. Germán Rodríguez Villamizar, Sentencia del 10 de Junio de 2.004, Referencia: 25152.
- Corte Constitucional, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-925 de 1.999, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-452 del 24 de Mayo de 2.005, Magistrado Ponente Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, Bogotá, Relatoría de la Corte Constitucional, 2.005.

- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-875 de 2.011. Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Relatoría de la Corte Constitucional, Bogotá. 2.011.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-818 de 2.011, Magistrado Ponente Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Relatoría de la Corte Constitucional, Bogotá, 2.011
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-588 de 2.012, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo. Relatoría de la Corte Constitucional, Bogotá, 2.012.
- Corte Constitucional Colombiana, Sentencia de Control de Constitucionalidad C-588 de 2.012, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo. Relatoría de la Corte Constitucional, Bogotá, 2.012.
- Decreto Ley 1 de 1.984, por el cual se expide Código Contencioso Administrativo.
- Ley 1437 de 2.011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Oficina de Estudios Especiales y Apoyo Técnico Auditoría General de la República, Con el apoyo técnico de: Doctor José Luis Benavides Russi, GUÍA METODOLÓGICA DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Bogotá D.C., 2.012 .
- Sarmiento Erazo Juan Pablo, EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, ¿HACIA LA INSTAURACIÓN DE UN

JUEZ DE CASACIÓN EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO?,
Revista Universitas, No. 132, Bogotá. 2.011

- Pérez Dayán Alberto, Teoría General Del Acto Administrativo, Editorial Porrúa, México D.F., 2.003.
- Sarmiento Erazo Juan Pablo, EL RECURSO EXTRAORDINARIO DE UNIFICACIÓN JURISPRUDENCIAL, ¿HACIA LA INSTAURACIÓN DE UN JUEZ DE CASACIÓN EN LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO?,
Revista Universitas, No. 132, Bogotá. 2.011

TABLA DE CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS.

INTRODUCCION.

1. Historia de la Regulaciones en Materia de Código para la Administración, el paso de un Decreto Ley hacia una Legislación.
Pagina 1.
2. La Justificación del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente al Código Contencioso Administrativo.
Pagina 5.
3. La Estructura del Código Contencioso Administrativo y la del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Pagina 15.
4. Instituciones del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo frente al Código Contencioso Administrativo. Pagina 18.
5. Retos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
Pagina 48
6. Ventajas de la Nueva Normatividad.
Pagina 54

CONCLUSION.

BIBLIOGRAFIA.