

OBSERVATORIO
LEGISLATIVO


Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
 **Konrad Adenauer Stiftung**

ΣM
La Suma de Todos
 **CONSEJERÍA DE PARTICIPACIÓN**
Comunidad de Madrid

Reforma al Código Contencioso Administrativo



CONTEXTO

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** "por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".
- ➔ **Número del proyecto:** 198 de 2009 Senado.
- ➔ **Autores:** Miguel Ceballos Arévalo, viceministro de Justicia y Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, presidente del Consejo de Estado.
- ➔ **Ponentes:** senadores Héctor Helí Rojas Jiménez, Javier Cáceres Leal, Samuel Arrieta Buelvas, Gustavo Petro Urrego, Roberto Gerlén Echeverría y Marco Alirio Cortés Torres.
- ➔ **Gaceta del congreso:** 1173 y 1210 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** pendiente ponencia para segundo debate.

www.icpcolombia.org

La administración de justicia en Colombia se ha caracterizado en los últimos años por una marcada tendencia reformista que busca aumentar la eficiencia y mejorar las condiciones de acceso al aparato judicial. Ejemplo de esto es el Decreto 4820 de 2007, con el que el gobierno nacional creó la comisión para la reforma a la jurisdicción contencioso administrativa y estableció que en el plazo máximo de un año, dicha comisión debía presentar ante el Congreso de la República un proyecto de reforma al actual Código Contencioso Administrativo.

El Decreto hace explícita la necesidad de reducir los procedimientos judiciales que se presentaban en la jurisdicción contencioso administrativa, razón por la cual, debían fortalecerse los mecanismos que se surten ante la administración, con el fin de reducir el trámite legal, así como pensar en alternativas adecuadas para introducir la oralidad dentro de este tipo de procesos, con lo que se esperaba una reducción en la congestión y la mora judicial.

Atendiendo a este llamado, fue radicado el 17 de Noviembre de 2009 en el Senado de la República, el proyecto de ley 198 de 2009, el cual busca reemplazar el Código Contencioso Administrativo por un nuevo Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, de manera que no sólo se acojan las directrices del Decreto del 2007, sino que también se adapte la normativa a los principios y parámetros de la Constitución Política, pues desde 1991 se introdujo un modelo diferente de Estado que impacta en su seno los deberes y mecanismos de actuación de la administración pública, y que obliga a que las diversas ramas de la administración de justicia se permeen de los principios constitucionales que con él se desarrollan.

La reforma que pasa a segundo debate, se orienta de manera especial a constitucionalizar el derecho administrativo, favoreciendo la existencia de herramientas y mecanismos idóneos para respetar y asegurar las garantías fundamentales de los individuos, en todas las instancias del trámite procesal. A su vez, se fortalece el derecho de petición como mecanismo para iniciar la actuación administrativa, y se le otorga a la administración y al juez mecanismos para proteger los derechos fundamentales en todo el proceso administrativo.

Finalmente, el proceso de descongestión y eficiencia que ya se venía adelantando al interior de la jurisdicción contencioso administrativa, busca ser reforzado por este nuevo código. En palabras del presidente del Consejo de Estado, la nueva normativa apunta a que "cuando se requiera ir donde el juez, el administrado debe encontrar procedimientos ágiles, garantistas, que le permitan hacer efectivas las condenas a su favor, que no se dilaten innecesariamente en el tiempo y que no tengan el vicio de la tramitología. Esta nueva concepción de proceso judicial contencioso tiene un gran componente de oralidad"¹.

Así las cosas, el proyecto de reforma al Código Contencioso Administrativo nace bajo el entendimiento de que es necesario fortalecer procedimientos simples, rápidos y eficientes en lo que tiene que ver con la relación administrado-administración. Es de esperar que con su aprobación se presente una transición importante al interior de la jurisdicción y de la misma administración, la cual seguramente se materializará en mayores garantías para las reclamaciones de los ciudadanos.

¹ Diario El Colombiano, publicado el 5 de octubre de 2009 en <http://www.elcolombiano.com>. Consultado el 15/03/2010.



Los grandes temas del proyecto

OBJETIVO

Modernizar la normativa que rige en materia administrativa en Colombia. Hacer de la actuación ante la administración un procedimiento más simple y eficiente, así como ampliar el acceso al aparato judicial por medio de la mayor efectividad del mismo.



1 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El proyecto de ley mantiene la lógica organizativa del Código Contencioso Administrativo vigente, es decir, regula de manera separada los procedimientos que se llevan a cabo ante la misma administración, con el fin de obtener respuestas o controvertir decisiones. Sin embargo, hace un gran esfuerzo por constitucionalizar el contenido procesal del derecho público y ajustar las diferentes figuras al procedimiento, a través de:

- ⌚ Ajustes a las medidas cautelares decretadas por el juez con el propósito de proteger derechos fundamentales.
- ⌚ Priorizar el trámite de recursos que tengan que ver con situaciones que afecten esos derechos.
- ⌚ Fortalecer la fuerza vinculante del precedente judicial, que sin alterar el sistema de fuentes del derecho colombiano, empieza a obligar a los funcionarios en sus decisiones.
- ⌚ Otorgar importancia al derecho de petición² como mecanismo de inicio de la actuación administrativa, estableciendo sanciones más drásticas a su desatención y reglamentando su procedencia frente a particulares que cumplen funciones públicas.

2 Reiteradamente la Corte Constitucional ha determinado el alcance y contenido del derecho de petición, estableciendo que es "es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión... El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido. La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, en forma clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. La propuesta debe ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición". Corte Constitucional, Sentencia T-630/02, Magistrado ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra.

- En lo que tiene que ver con la modernización del procedimiento es necesario resaltar el impulso que la iniciativa legislativa da al uso de nuevas tecnologías de la información. En particular, se incentiva la implementación de mecanismos virtuales de actuación ante la administración. Al mismo tiempo, el nuevo Código pretende hacer una compilación de la normativa existente, eliminando la dispersión actual en asuntos como el deber de atención de las autoridades al público.
- Adicionalmente se proponen cambios importantes al procedimiento administrativo entre los que se encuentran:

- ⌚ Aumentar el término de presentación de los recursos a veinte días.
- ⌚ Crear grupos especializados para la decisión de recursos.
- ⌚ Actualizar el rango de multas que la administración puede imponer cuando se incumplan actos administrativos que imponen obligaciones pecuniarias.
- ⌚ Cambiar el nombre de vía gubernativa al procedimiento ante la administración, por "recursos ante la administración".

2 EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

- El proyecto realiza cambios específicos en la manera en que viene operando la justicia administrativa en Colombia, especialmente con relación a la organización y objeto de la jurisdicción, así como la introducción de un proceso que combina la oralidad con el proceso escrito. A continuación se hace un breve recorrido por las modificaciones más relevantes.

► **Organización de la jurisdicción:** se realizan algunas modificaciones en cuanto a la organización de las entidades que

conforman la jurisdicción contencioso administrativa, en relación con la asignación de competencias y la estructura orgánica de los jueces (ver cuadro 1).

Se establece un régimen más preciso de recusaciones e impedimentos para los jueces y magistrados, que si bien mantiene la remisión al régimen general del Código de Procedimiento Civil, introduce causales relacionadas con la participación del funcionario en el nacimiento del acto administrativo atacado jurisdiccionalmente.

Cuadro 1. Cambios en la organización de la jurisdicción contencioso administrativa

Consejo de Estado	<ul style="list-style-type: none">❖ Se actualizan sus funciones de acuerdo a la constitución y leyes que han sido promulgadas con posterioridad.❖ Se organiza en tres salas de decisión: la sala plena, la sala de lo contencioso administrativo, y la sala de consulta y servicio civil.❖ Se reglamenta la práctica de los conjuces.
Jueces y tribunales administrativos	<ul style="list-style-type: none">❖ Se determinan sus competencias y funciones.



— Cuadro 2. Materias objeto de la jurisdicción contencioso administrativa

ASUNTOS SOBRE LOS QUE SE TIENE JURISDICCIÓN	ASUNTOS SOBRE LOS QUE NO SE TIENE JURISDICCIÓN
Contractuales y extracontractuales que involucren entidades públicas.	Contractuales y extracontractuales que involucren entidades públicas que se desempeñen en el mercado financiero, de valores y de seguros, siempre que el litigio se genere por el giro ordinario de sus negocios.
Contratos celebrados por empresas de servicios públicos que incluyan exorbitancias.	Asuntos laborales entre la administración y empleados oficiales.

► **Objeto de la jurisdicción:** se busca establecer y definir con mayor claridad los asuntos sobre los que se ejerce jurisdicción en el contencioso administrativo. En el cuadro 2 se muestran algunas de las clasificaciones establecidas.

► **Introducción de la oralidad. Proceso mixto que contempla audiencias orales:** se establecen tres audiencias orales dentro del proceso contencioso administrativo, de manera que se combina el proceso escrito con el oral. La primera audiencia tendrá por objeto el saneamiento del proceso; la fijación del litigio; la decisión sobre excepciones previas, y el decreto de pruebas. La segunda se concentrará en el decreto de pruebas, y podrá prescindirse de ésta cuando se trata de asuntos de puro derecho. Finalmente, en la tercera audiencia se escucharán los alegatos de cierre de las partes y se proferirá, de ser posible, el sentido del fallo.

► **Unificación de procesos:** pese a que se mantiene la existencia de múltiples acciones dentro del ordenamiento contencioso colombiano, como son la acción de nulidad simple, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, acción de reparación directa, acción de controversias contractuales y acción electoral, se considera que el fundamento de cada una de ellas es el acceso a la justicia y en este sentido, se propone la unificación del trámite procesal de cualquiera de ellas.

► **Mayores poderes al juez para facilitar la realización y cumplimiento de derechos:** el juez adquiere un papel más activo dentro del proceso contencioso, otorgándole facultades como:

- Ⓜ Extender el *petitum* de la demanda con el fin de declarar la nulidad de todos los actos relacionados con el que el peticionario acusa. De esta manera se evitan sentencias inhibitorias.
- Ⓜ Analizar las pretensiones y deducir de ellas el tipo de acción que se impetra. Así, si se trata de acciones que aparentemente buscan sólo anular, pero en realidad buscan restablecer derechos, el trámite se adecuará por el mismo juzgador.
- Ⓜ Decretar pruebas de oficio, así como excluir la prueba ilícita y todas las que se deriven de ella.
- Ⓜ Decretar de oficio medidas cautelares para proteger derechos involucrados en el litigio.
- Ⓜ Convocar a las partes para que concilien en cualquier etapa del proceso.

► **Nuevo recurso extraordinario:** con la entrada en funcionamiento de los jueces administrativos, en agosto de 2006, aunque fueron creados con la Ley 446 de 7 de julio de 1998, algunas competencias se trasladaron de manera tal que procesos que eran conocidos en segunda instancia por el Consejo de Estado, ahora son competencia de los tribunales administrativos. Teniendo en cuenta lo anterior, el proyecto plantea un nuevo recurso de anulación que permita la unificación de la jurisprudencia y evite que decisiones contradictorias o violatorias de normas adquieran carácter de cosa juzgada sin tener mayor control.

► **Extensión y adaptación a terceros de la jurisprudencia del Consejo de Estado:** atendiendo a la necesidad de fortalecer los precedentes judiciales, la iniciativa legislativa propone que sea obligatoria su aplicación siempre que existan fallos de unificación jurisprudencial dictados por el Consejo de Estado, en los

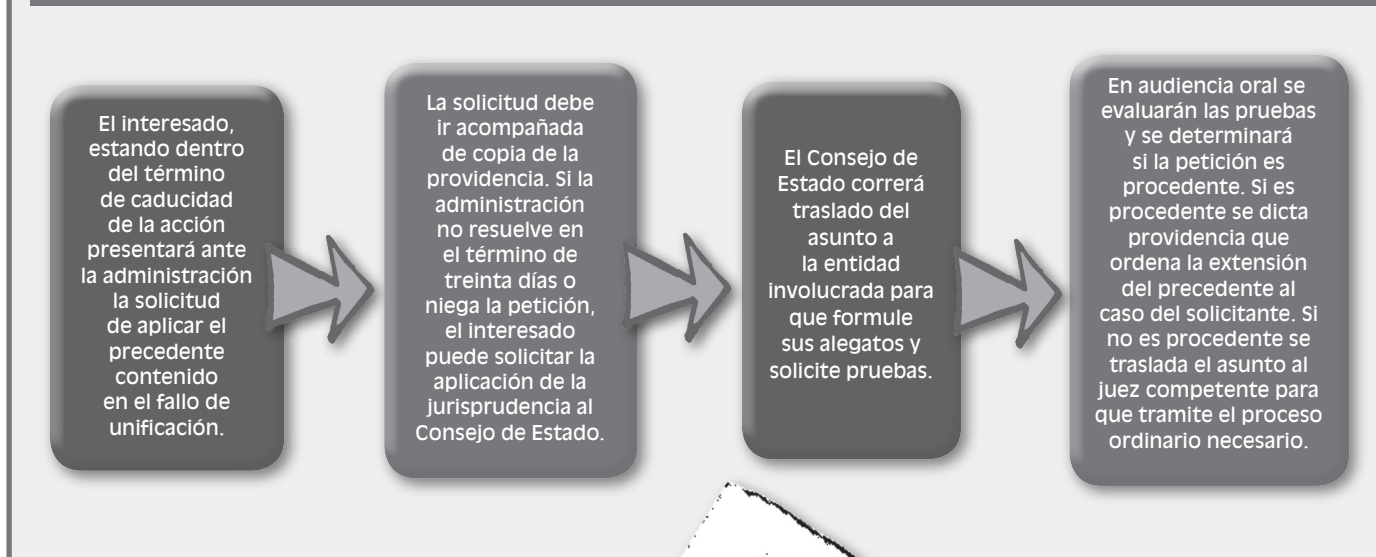


que exista similitud de objeto y causa con el asunto que están decidiendo. El procedimiento para aplicar el precedente judicial será el siguiente:

► **Disposiciones especiales para el trámite y decisión de las pretensiones de contenido electoral:** se busca hacer esta clase de procedimientos más

expeditos, de manera que se adecuen al mandato constitucional y su naturaleza jurídica, la cual exigen que sean resueltos de manera pronta.

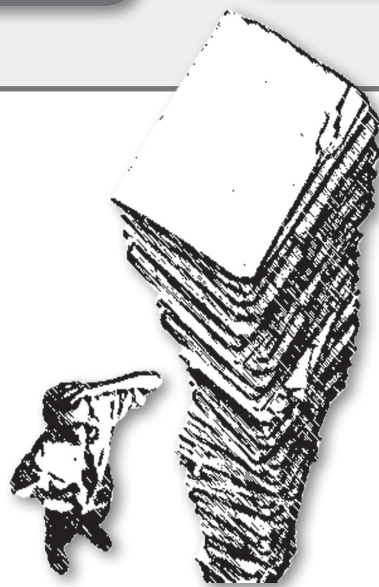
— Cuadro 3. Procedimiento para la extensión y aplicación del precedente judicial en los casos de recursos ante la administración



3

FORTALECIMIENTO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

- El Consejo de Estado, además de cumplir su función como órgano de cierre de la jurisdicción contencioso administrativa, cumple una función consultiva, la cual es modificada en el proyecto con el fin de hacerla más efectiva y vinculante.
- En este sentido, se establece la necesidad de solicitar concepto previo de la Sala Consultiva del Consejo de Estado respecto a:
 - Los proyectos de ley preparados por el gobierno nacional sobre organización y funcionamiento de la administración y para aprobación de tratados internacionales.



- Los proyectos de decretos-leyes en ejercicio de facultades extraordinarias.
- Los proyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado.

4

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN

- De ser aprobado el nuevo código, se tendrá un fuerte impacto en los procesos administrativos y judiciales que se estén tramitando al momento de su entrada en vigencia. Para mitigar esta situación, el proyecto propone un régimen de transición de manera que los procedimientos que se presenten antes de la vigencia de esta ley, seguirán surtiéndose bajo la legislación en que se presentaron.
- Además, se establece un plan de descongestión judicial para las causas que se seguirán tramitando de acuerdo a la ley anterior y se proponen, para los efectos del nuevo código, fechas de entrada en vigencia separadas para la primera parte de la ley y para la segunda, es decir, lo relativo a los recursos ante la administración por un lado y el proceso contencioso por el otro.

OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Christian Cadena • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org